

Antrag des Regierungsrates vom 1. Oktober 2025

KR-Nr. 351c/2019

**Beschluss des Kantonsrates
über die Erledigung der Motion KR-Nr. 351/2019
betreffend Raumentwicklung und Nacht**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 1. Oktober 2025,

beschliesst:

- I. Auf die vom Regierungsrat in Erfüllung der Motion KR-Nr. 351/2019 betreffend Raumentwicklung und Nacht vorgelegte Änderung des Planungs- und Baugesetzes wird nicht eingetreten.
- II. Es wird zur Kenntnis genommen, dass die Motion KR-Nr. 351/2019 erledigt ist.
- III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Bericht des Regierungsrates:

A. Ausgangslage

Am 31. Januar 2022 überwies der Kantonsrat dem Regierungsrat die Motion KR-Nr. 351/2019 betreffend Raumentwicklung und Nacht zur Berichterstattung und Antragstellung. Mit der Motion wird der Regierungsrat eingeladen, dem Kantonsrat die gesetzlichen und richtplanerischen Grundlagen zu unterbreiten, damit natürliche, 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 vermindert werden. Der Regierungsrat kommt mit der Vorlage seiner Aufgabe nach, dem Kantonsrat eine der Motion entspre-

chende Revision des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) zu unterbreiten. Er beantragt, auf die Vorlage nicht einzutreten. Aufgrund hinreichend bestehender Möglichkeiten zur Vermeidung von Lichtemissionen führt die Umsetzung der Motion zu einer unverhältnismässigen Mehrbelastung der Gemeinden und des Kantons. Die Vermeidung unnötiger Lichtemissionen ist durch einen konsequenten Vollzug des Umweltrechts stufengerecht im Baubewilligungsverfahren vorzunehmen.

Die in der Motion geforderten Anpassungen des kantonalen Richtplans sind aus rechtlichen und prozessualen Gründen Gegenstand einer separaten Vorlage (Richtplanteilrevision 2024). Gleich verhält es sich mit der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 92/2020 betreffend Vermeidung unnötiger Lichtemissionen, die in einem separaten Gesetzgebungsprozess behandelt wird. Aufgrund des engen inhaltlichen Bezugs der Vorlagen wurden sie zeitgleich in die öffentliche Mitwirkung gegeben.

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

Das Umweltschutzgesetz (USG, SR 814.01), die Besondere Bauverordnung I (BBV I, LS 700.21) sowie die SIA-Normierungen zur Vermeidung unnötiger Lichtemissionen im Aussenraum (Norm SN 586 491) bieten Mechanismen an, um unnötige Lichtemissionen zu begrenzen. Dennoch haben künstliche Lichtemissionen in der Schweiz in den letzten beiden Jahrzehnten zugenommen. Damit einhergehend wurden natürliche, dunkle Nachtlandschaften als Lebensraum vieler nachtaktiver Tiere auf immer kleinere Gebiete reduziert. Untersuchungen zeigen, dass künstliche Beleuchtung ökologische Systeme beeinflussen kann. Die Aufhellung des Nachthimmels betrifft dabei nicht nur Naturräume und lichtempfindliche Tierarten, sondern kann auch Auswirkungen auf den Menschen haben. 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.

Künstliches Licht besteht aus nichtionisierenden Strahlen und gehört umweltrechtlich zu den Einwirkungen im Sinne von Art. 7 USG. 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, Empfehlungen zur Vermeidung von Lichtemissionen, Stand 2021, S. 11). Die Umweltschutzgesetzgebung enthält keine Vorschriften, die eine Begrenzung der Lichtemissionen bzw. -immissionen planerisch näher regelt. Selbst der Bund hat für sichtbares Licht keine Immissionsgrenzwerte festgelegt. Jedoch sind Lichtemissionen umweltrechtlich im Einzelfall und unmittelbar gestützt auf das allgemeine zweistufige Konzept der Emissionsbegrenzung (Vorsorge – Verschärfung) zu beurteilen (vgl. Art. 11 USG).

Die Kantone haben, gestützt auf ihre Kompetenzen in der Raumplanung (vgl. Art. 75 Bundesverfassung [BV, SR 101]), die Aufgabe, 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 Bst. 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 Bst. 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 jedoch keine neuen Immissionsgrenzwerte, Alarmwerte oder Planungswerte festlegen dürfen (Art. 65 Abs. 1 und 2 USG).

B. Ziele und Umsetzung

Im Sinne der Motion KR-Nr. 351/2019 soll im Planungs- und Baugesetz eine Regelung geschaffen werden, die es den Gemeinden 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 zumeist um ausserhalb des Siedlungsgebiets gelegene Landschafts- und Naturräume, deren Dunkelheit geschützt und gefördert werden soll. Die Lichtemissionen gehen vielfach von Bauten und Anlagen im Siedlungsgebiet, insbesondere am Siedlungsrand aus. Beispielsweise können die Beleuchtungsanlagen eines am Siedlungsrand gelegenen Sportplatzes auf ein angrenzendes lichtempfindliches Gebiet ausserhalb des Siedlungsgebiets einwirken. Lichtemissionen gehen aber nicht ausschliesslich vom Siedlungsgebiet aus, sondern können auch durch Nutzungen ausser-

halb des Siedlungsgebiets entstehen. Mit der vorgeschlagenen Regelung werden die Gemeinden ermächtigt, beiden Situationen Rechnung zu tragen.

C. Ergebnis der Vernehmlassung

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 1145/2024 die Baudirektion beauftragt, ein Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Planungs- und Baugesetzes betreffend Raumentwicklung und Nacht durchzuführen. Die Vernehmlassung und die verwaltungsinterne Konsultation erfolgten parallel und dauerten vom 6. Dezember 2024 bis 14. März 2025. Die Ergebnisse der Vernehmlassung werden nachfolgend kurz zusammengefasst. Die Rückmeldungen und Anträge werden in einem separaten Bericht zusammengestellt. Die Vernehmlassung erfolgte parallel zur öffentlichen Auflage der Teilrevision 2024 des kantonalen Richtplans und zur Auflage der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 92/2020 betreffend Vermeidung unnötiger Lichemissionen. Die Rückmeldungen und Anträge zu den Anpassungen des kantonalen Richtplans werden in einem separaten Mitwirkungsbericht zusammengefasst. Gleich verhält es sich mit den Rückmeldungen und Anträgen zur parlamentarischen Initiative.

Die Möglichkeit der Ausscheidung von lichtempfindlichen Gebieten in der Bau- und Zonenordnung mittels Ergänzungsplänen wird grundsätzlich begrüßt. Ebenso positiv zur Kenntnis genommen wird die Ausgestaltung der Bestimmung als Kann-Vorschrift, wodurch der Planungsautonomie der Gemeinden entsprechend Rechnung getragen wird. Aufgrund des erwarteten Mehraufwands äussern zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmende den Wunsch nach Musterbestimmungen und Vollzugshilfen. Der Kanton würde die Gemeinden bei der Umsetzung in geeigneter Form unterstützen. Dazu könnten neben der Fachkarte beispielsweise Vollzugshilfen und Musterbestimmungen dienen. Der Umsetzungsaufwand könnte dadurch gemindert und der Vollzug gestärkt werden.

Unter Hinweis auf die bestehenden Möglichkeiten des Umweltschutzgesetzes und der Besonderen Bauverordnung I zur Begrenzung der Lichemissionen wurde jedoch der Regulierungsbedarf von einigen Vernehmlassungsteilnehmenden infrage gestellt. Dem ist beizupflichten, da die Regelungskompetenz im Baubewilligungsverfahren stufengerecht und ausreichend ist.

Einige Rückmeldungen weisen zudem auf die Vorteile der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 92/2020 hin und bevorzugen diese gegenüber der Änderung des PBG. Diese und ähnliche Rückmeldungen

zur parlamentarischen Initiative werden im Rahmen der vorliegenden Vorlage zur Kenntnis genommen. Beide parlamentarischen Vorstösse folgen voneinander unabhängigen Gesetzgebungsprozessen und werden getrennt weiterbehandelt.

Einige Rückmeldungen betonen den sicherheitsrelevanten, ökonomischen, ästhetischen sowie symbolischen Wert unterschiedlicher Beleuchtungen. Mit der Vorlage lassen sich diese Anliegen mit den ökologischen Aspekten in Einklang bringen. Ein präziser und situationsbezogener Umgang mit unterschiedlichen Beleuchtungsbedürfnissen könnte nach wie vor möglich sein.

Wenige Rückmeldungen befassen sich mit dem Wortlaut der Bestimmung. Ein Vernehmlassungsteilnehmer regte an, § 78b Abs. 1 und 2 PBG insofern zu ergänzen, dass es sich um lichtempfindliche Gebiete «ausserhalb des Siedlungsgebietes» handelt, auf die sich der Anordnungsspielraum der Gemeinden bezieht. Die vorgeschlagene Anpassung würde der Stossrichtung der Vorlage entgegenlaufen und den Anordnungsspielraum der Gemeinden begrenzen. Die Quellen der Emissionen liegen oftmals innerhalb des Siedlungsgebiets, wirken sich jedoch ausserhalb des Siedlungsgebiets aus. Diesem Zusammenspiel trägt die Vorlage Rechnung. Ein weiterer Vernehmlassungsteilnehmer regte an, dass in einem direkt anwendbaren Absatz die Lichtemissionsgrundsätze für Anlagen und ihren Betrieb genannt werden sollen. Die Vorlage sieht jedoch bewusst von einer direkt anwendbaren Bestimmung ab und eröffnet zugunsten der Gemeindeautonomie den Handlungsspielraum mittels einer Kann-Bestimmung. Zudem ist fraglich, ob mittels einheitlicher, direkt anwendbarer Bestimmungen den gemeindespezifischen Bedürfnissen im Einzelfall Rechnung getragen werden kann.

D. Erläuterungen zur neuen Bestimmung

§ 78b Abs. 1: Die Gemeinden können in ihren Bau- und Zonenordnungen nach Massgabe der Fachkarte lichtempfindliche Gebiete ausscheiden. In der Richtplanteilrevision 2024 ist vorgesehen, dass der Kanton eine Fachkarte «lichtempfindliche Gebiete» erstellt, in der die Gebiete abschliessend gekennzeichnet werden, die aufgrund ihrer Sensibilität und Artvorkommen möglichst vor jeglichen künstlichen Lichtimmissionen in der Nacht zu schützen sind. Diese Fachkarte wird interessierte Gemeinden bei der Ermittlung und Ausscheidung lichtempfindlicher Gebiete auf dem Gemeindegebiet unterstützen, um Massnahmen gegen die Störwirkung dieser Lichtquellen zu treffen.

Mit § 78b Abs. 1 PBG wird eine Regelung 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.

Abs. 2: Die Gemeinden können in ihren Bau- und Zonenordnungen zum Schutz der gemäss § 78b Abs. 1 PBG ausgeschiedenen lichtempfindlichen Gebiete zonen- oder gebietsweise Anordnungen zu bedarfsgerechten Beleuchtungen oder zu Abblend- oder Abschirmvorrichtungen treffen. In der Bau- und Zonenordnung können zum Beispiel je nach Zone und/oder Gebiet unterschiedliche Nutzungsweisen und Emissionsvorschriften vorgeschrieben werden. Es kann hierbei ein differenzierter Einsatz von Licht zugelassen oder untersagt werden (vgl. Bundesamt für Umwelt, Empfehlungen zur Vermeidung von Lichtemissionen, Stand 2021, S. 50). Konkret ist der Einsatz von Bewegungsmeldern oder Präsenzmeldern statt einer Dauerbeleuchtung gemeint. Darüber hinaus bieten sich Abblend- oder Abschirmvorrichtungen an, damit kein Streulicht in den Himmel oder angrenzende lichtempfindliche Gebiete entweicht. Nicht möglich ist die Festlegung von Immissionsgrenzwerten, Alarmwerten oder Planungswerten (Art. 65 Abs. 2 USG).

Mit Anordnungen innerhalb der Bauzonen, insbesondere am Siedlungsrand, 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 gestützt auf § 78b Abs. 2 PBG deshalb auch ausserhalb der Bauzonen entsprechende Anordnungen treffen. Die Koordination der kantonalen und kommunalen Planungsebenen und die Zweckmässigkeit der kommunalen Anordnungen sind mit der Genehmigung durch die Baudirektion (§ 2 lit. b PBG) sichergestellt.

E. Auswirkungen

1. Private

Die konkreten Auswirkungen für Private sind abhängig von der Umsetzung des neuen § 78b PBG durch die Gemeinden in ihren jeweiligen Bau- und Zonenordnungen. Für Private können sich Einschränkungen in der Nutzungsweise von Lichtquellen ergeben. Zu beachten ist, dass bereits heute die Anforderungen der Umweltschutzgesetzgebung hinsichtlich Lichtemissionen einzuhalten sind, was im Baubewilligungsverfahren zu prüfen ist (vgl. § 19d Abs. 1 BBV I).

2. Gemeinden

Die Gemeinden können in ihren Bau- und Zonenordnungen lichtempfindliche Gebiete ausscheiden und zum Schutz dieser Gebiete entsprechende Anordnungen 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, Empfehlungen zur Vermeidung von Lichtemissionen, Stand 2021) heranziehen.

Wenn die Gemeinden Anordnungen in ihren Bau- und Zonenordnungen treffen, wird dies zu 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 19d Abs. 1 BBV I). Die Einführung von allgemeingültigen, zonen- oder gebietsweisen Regelungen in der Bau- und Zonenordnung wird die Einzelfallbeurteilung im Baubewilligungsverfahren nicht ablösen können.

3. Kanton

Der Kanton wird gemäss der parallel erfolgenden Richtplanteilrevision 2024 eine Fachkarte «lichtempfindliche Gebiete» erarbeiten und führen. Zudem wird der Kanton die gemäss den Vorgaben von § 78b PBG revidierten Bau- und Zonenordnungen der Gemeinden im Rahmen der Genehmigung (§ 2 lit. b PBG) prüfen müssen. Der Aufwand im Rahmen der Genehmigung von kommunalen Nutzungsplanungen wird dadurch steigen. Es ist zudem absehbar, dass Gemeinden die kantonalen Fachstellen um Beratung bei der Umsetzung von § 78b PBG ersuchen werden, womit dem Kanton zusätzlicher Aufwand entstehen würde. Dies gilt ebenso für die Erarbeitung von Musterbestimmungen und Vollzugshilfen durch den Kanton.

F. 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 Anforderungen 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.

G. Erledigung der Motion KR-Nr. 351/2019

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 31. Januar 2022 folgende von den Kantonsrättinnen Theres Agosti Monn, Turbenthal, Yvonne Bürgin, Rüti, und Monica Sanesi, Zürich, am 18. November 2019 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird 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 raumplanerische Prozesse reduziert werden.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf wird die Forderung der Motion umgesetzt. Die den Richtplan betreffenden Forderungen aus der Motion werden mit der Teilrevision 2024 des kantonalen Richtplans, Kapitel 2 «Siedlung», Kapitel 3 «Landschaft» und Kapitel 6 «Öffentliche Bauten und Anlagen», umgesetzt. Im Falle eines Nichteintretens auf die Vorlage werden die darin gelb markierten Textpassagen aus der Richtplanvorlage entfernt.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, auf die vorgelegte Änderung des PBG aus den in Abschnitt A angeführten Gründen nicht einzutreten und die Motion KR-Nr. 351/2019 als erledigt abzuschreiben.

Planungs- und Baugesetz (PBG)

(Änderung vom; Lichtempfindliche Gebiete)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 1. Oktober 2025,

beschliesst:

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

§ 78 b. ¹ Die Bau- und Zonenordnung kann nach Massgabe der Fachkarte lichtempfindliche Gebiete ausscheiden. K. Licht-empfindliche Gebiete

² Sie kann für deren Schutz zonen- oder gebietsweise Anordnungen treffen zu

- a. bedarfsgerechten Beleuchtungen,
- b. Abblend- oder Abschirmvorrichtungen.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Es wird zur Kenntnis genommen, dass die Motion KR-Nr. 351/2019 betreffend Raumentwicklung und Nacht erledigt ist.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Die Staatsschreiberin:
Martin Neukom Kathrin Arioli