

Sitzung vom 12. Februar 2020

145. Motion (Raumentwicklung und Nacht)

Die Kantonsrätinnen Theres Agosti Monn, Turbenthal, Monica Sanesi Muri, Zürich, und Yvonne Bürgin, Rüti, haben am 18. November 2019 folgende Motion eingereicht:

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.

Begründung:

Gemäss kantonalem Umweltbericht 2018 zeigen Satellitenbilder, dass die nächtliche Beleuchtung in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat. Der Grossraum Zürich als bevölkerungsreiches Gebiet strahlt besonders hell, auch über den Kanton hinaus. Die künstliche Aufhellung des Nachthimmels wird zunehmend als Umweltbelastung wahrgenommen. Nach Angaben des Bundesamts für Umwelt beträgt der Anteil der Fläche mit Nachtdunkelheit nicht einmal mehr einen Fünftel der Schweiz.

Die künstliche Aufhellung des Nachthimmels und die störende Auswirkung von Licht auf Mensch und Natur werden auch als Lichtverschmutzung bezeichnet. Es handelt sich um eine anerkannte Form von Umweltverschmutzung wie etwa Luft- oder Gewässerverschmutzung. Die Auswirkungen von Lichtverschmutzung für Menschen, Tiere und Pflanzen sind vielfältig. Für Mensch und Natur bestimmt die Tages- und Nachtlänge den Beginn und das Ende von Ruheperioden, das Wachstum und die Resistenz.

Gemäss Zürcher Verfassung sorgen Kanton und Gemeinden für die Erhaltung der Lebensgrundlagen. In Verantwortung für die kommenden Generationen sind sie einer ökologisch, wirtschaftlich und sozial nachhaltigen Entwicklung verpflichtet. Artikel 11 des nationalen Umweltgesetzes besagt, dass nicht nur Luftverunreinigungen, Lärm und Erschütterungen, sondern auch Strahlen bei der Quelle begrenzt werden müssen. Im Sinne der Vorsorge sollen Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, frühzeitig begrenzt werden.

Die Qualität nächtlicher Dunkelheit ist bis anhin kein Element der kantonalen Gesetzgebung. Auch der kantonale Richtplan thematisiert die Lichtverschmutzung und den Erhalt dunkler Landschaften weder im Raumordnungskonzept noch unter dem Kapitel Landschaft. Ein Vorhaben gilt aber als richtplanrelevant, wenn die Standortfestlegung zu weitreichenden oder einschneidenden Auswirkungen auf die räumliche Entwicklung, insbesondere auf Bodennutzung, Verkehr, Besiedlung und Umwelt hat.

Lichtarme Landschaften haben nicht nur einen besonderen Naturwert und machen den Sternenhimmel sichtbarer. Sie haben auch einen kulturellen Wert. Sie können Teil des historischen Charakters einer Landschaft sein. Für die Natur (und letztlich auch für den Mensch) ist es dringend notwendig, dass der Kanton Zürich Landschaften mit nächtlicher Dunkelheit in Wert setzt und die Instrumente für deren Erhalt und Förderung anpasst.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Theres Agosti Monn, Turbenthal, Monica Sanesi Muri, Zürich, und Yvonne Bürgin, Rüti, wird wie folgt Stellung genommen:

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.

Der Regierungsrat anerkennt den Handlungsbedarf im Bereich der Lichtemissionen und unterstützt deshalb das grundsätzliche Anliegen der Motion. Lichtimmissionen beeinträchtigen die Lebensräume nachtaktiver Tiere mit teilweise tödlichen Folgen und beeinflussen den Schlaf-Wach-Rhythmus sowie den Hormonhaushalt von Mensch und Tier negativ. Sie führen beim Menschen zudem zu einer Abstumpfung und haben zur Folge, dass der Nachthimmel nicht mehr gleich wahrgenommen werden kann. Lichtemissionen gehen ausserdem mit Energieverschwendung durch Lichtabfall einher.

Die Lichtimmissionen in den Nachthimmel durch künstliches Licht nehmen seit Jahren weltweit exponentiell zu. In der Schweiz haben sie sich in den letzten 20 Jahren mehr als verdoppelt; Gebiete mit natürlicher Dunkelheit gibt es im Mittelland gemäss Bundesamt für Umwelt (BAFU) und Eidgenössischer Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft seit 1996 nicht mehr. Während andere Formen der Umweltverschmutzung (z. B. Luft- und Wasserverschmutzung oder Lärmbelästigung) schon länger

zu geläufigen Begriffen geworden sind, ist das Bewusstsein für Lichtverschmutzung erst in den letzten beiden Jahrzehnten vermehrt in den Fokus der Öffentlichkeit geraten.

Die Problematik der Lichtemissionen wird auf Bundes- und auf kantonaler Ebene jedoch bereits seit Jahren anerkannt und in verschiedenen Berichten und mit zahlreichen Massnahmen angesprochen.

Der Bericht «Strahlungsrisiken im Kanton Zürich» des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft aus dem Jahr 2017 bietet eine Übersicht über die Verbreitung und Auswirkung von Strahlungsrisiken. Neben anderen Strahlungsarten werden auch die Auswirkungen von sichtbarer Strahlung auf Mensch und Tier dargestellt. Der Bericht nennt mehrere konkrete Massnahmen des Kantons zur Beschränkung sichtbarer Strahlung und enthält zusätzliche Handlungsempfehlungen. Ergänzend dazu bietet die Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 216/2018 betreffend Lichtverschmutzung einen Überblick über Massnahmen im Bereich der Beleuchtung von Staatsstrassen.

Der Regierungsrat unterstützt diese Anstrengungen. Er hat jedoch Vorbehalte, ob eine zusätzliche gesetzliche Regelung auf kantonaler Ebene oder eine Verankerung im kantonalen Richtplan eine zielführende Lösung ist, um der Problematik wirkungsvoll zu begegnen (vgl. Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 216/2018).

Lichtimmissionen stellen Strahlen und somit Einwirkungen im Sinne des Umweltschutzgesetzes (USG, SR 814.01) dar und sind durch Massnahmen an der Quelle frühzeitig zu begrenzen (Art. 11 Abs. 1 USG). Emissionen sind im Rahmen der Vorsorge so weit zu beschränken, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG). Emissionsbegrenzungen werden dann verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (Art. 11 Abs. 3 USG). Demnach sind Emissionsgrenzwerte im USG bzw. in einer ausführenden Verordnung des Bundes zu verankern und nicht auf kantonaler Ebene.

Das BAFU hat bereits 2005 eine Vollzugshilfe mit Empfehlungen zur Vermeidung von Lichtemissionen herausgegeben. 2017 wurde eine überarbeitete Fassung in Konsultation gegeben, die demnächst veröffentlicht werden soll. Die Vollzugshilfe enthält umfassende spezifische Massnahmen für verschiedene Beleuchtungssituationen und -anlagen, Empfehlungen zur Beurteilung der Störwirkungen von Lichtimmissionen auf den Menschen (Richtwerte) sowie Empfehlungen zur Begrenzung von Lichtemissionen am Tag und in der Nacht.

Für den Vollzug des USG im Bereich Lichtemissionen sind im Kanton Zürich die Gemeinden zuständig. Die meisten Regelungen im Rahmen der Bau- und Zonenordnungen äussern sich bisher nicht räumlich konkret zu Lichtemissionen und erwähnen diese nur allgemein. Verbindliche Regelungen erfolgen in der Regel erst auf Ebene von Gestaltungsplänen, etwa im Umfeld von Naturschutzobjekten wie Mooren. Da Lichtemissionen einen stark lokalen Bezug haben, ist es zielführend, konkrete Regelungen auf dieser Ebene und nicht grossräumig vorzunehmen. Zusätzlich gibt es jedoch in grösseren Städten schweizweit zunehmend Beleuchtungskonzepte oder -strategien, die einen bewussten Umgang mit Beleuchtung zum Ziel haben – sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Bauzonen. In der Stadt Zürich wurden im Rahmen des «Plan Lumière» Leitsätze für die Planung von Beleuchtungsprojekten erlassen, unter anderem, um unnötige Lichtemissionen zu vermeiden.

Auf kantonaler Ebene beschreibt das Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) in § 18 Abs. 1 in allgemeiner Weise die übergeordneten Zielsetzungen der Richtplanung und listet in § 18 Abs. 2 die wichtigsten Planungsgrundsätze auf. Bereits nach geltendem Recht ist in § 18 Abs. 2 lit. a PBG verankert, dass durch die Richtplanung der Schutz der natürlichen Grundlagen (Boden, Wasser, Luft usw.) vor Beeinträchtigungen anzustreben ist. Die Aufnahme eines weiteren Planungsgrundsatzes zur Lichtverschmutzung in der Aufzählung von § 18 Abs. 2 PBG wäre nicht stufengerecht, denn die Verringerung von Lichtemissionen lässt sich ohne Weiteres unter die bestehenden Planungsgrundsätze subsumieren. Würde die Verringerung von Lichtemissionen ausdrücklich erwähnt, müssten auch andere schädliche Emittenten bzw. Emissionen ausdrücklich aufgeführt werden.

Neben den gesetzlichen werden in der Motion schliesslich auch die richtplanerischen Grundlagen angesprochen: im kantonalen Richtplan ist das Thema der Lichtemissionen bisher nicht ausdrücklich erwähnt. Es ist durchaus möglich, entsprechende Ausführungen im Richtplan im Bereich der Planungsgrundsätze aufzunehmen. Allerdings wären diese richtplanerischen Regelungen nicht grundeigentümergebunden und bergen deshalb die Gefahr, im konkreten Fall wirkungslos zu bleiben.

Das Anliegen der Motionärinnen, den Zuwachs von Lichtemissionen zu bremsen und natürlich dunkle Landschaften zu schonen, ist berechtigt. Grundsätzlich werden Lichtemissionen jedoch über das USG und ausführende Verordnungen geregelt und die Gemeinden sind für den Vollzug zuständig. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass eine grossräumige Lichtplanung oder eine Regelung im Richtplan nur beschränkt zielfüh-

rend ist, da Lichtemissionen einen stark lokalen Bezug haben. Trotz seinen Vorbehalten in Bezug auf eine gesetzliche Regelung ist der Regierungsrat gewillt, weitere Massnahmen zum Schutz vor Lichtimmissionen im Rahmen eines Postulats vertieft zu prüfen.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 351/2019 abzulehnen. Er ist jedoch bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli