

Schaffhauser Abstimmungs-Magazin

zur Volksabstimmung
vom 13. Juni 2021

**Volksinitiative
«Mehr Raum für die Nacht
(Lichtverschmutzungs-
initiative)»**

Volksinitiative «Mehr Raum für die Nacht (Lichtverschmutzungsinitiative)»

In Kürze	Seite	2
Zur Sache	Seite	4
Erwägungen des Kantonsrats	Seite	10
Argumente des Initiativkomitees	Seite	12
Text der Initiative	Seite	14

Die Initiative verlangt, dass der Regierungsrat für den Kanton Schaffhausen eine Kunstlichtverordnung für Beleuchtungen im Aussenraum sowie für in den Aussenraum abstrahlende Innenraumbeleuchtungen erlässt. Dabei soll er sich an aktuell gültigen Normen inklusive der zonengerechten Ein- bzw. Abstufung und dem aktuellen Stand der Technik orientieren. Der Initiativtext gibt durch explizit ausformulierte Artikel im Einführungsgesetz zum Umweltschutzgesetz vor, welche Vorgaben und Grenzwerte mindestens verbindlich sind. Die Initiative sieht eine generelle Bewilligungspflicht für leuchtende Anlagen vor.

Ausserdem soll der Kanton Schaffhausen eine spezielle Beratungsstelle im Zusammenhang mit Kunstlichtemissionen bzw. -immissionen betreiben. Schliesslich sollen gemäss Initiativtext ab Inkrafttreten der Kunstlichtverordnung Neuinstallationen nur noch nach neuer Regelung erlaubt sein. Bereits installierte Anlagen sind bis spätestens 5 Jahre nach Inkrafttreten der Kunstlichtverordnung anzupassen.

Der ursprüngliche Initiativtext sah einen Bedarfsnachweis für lichtemittierende Anlagen vor.

Der Kantonsrat hat diesen Teil der Initiative als bundesrechtswidrig und damit ungültig erklärt.

Der Kantonsrat hat die Argumente der Initiative eingehend und kontrolliert beraten. Er hatte wie auch der Regierungsrat ein gewisses Verständnis für das Anliegen der Initianten, eine Eindämmung der Kunstlichtemissionen zum Schutz von Mensch und Umwelt zu erreichen. Es ist nicht zu verkennen, dass die Emissionen in den vergangenen Jahren durch künstliches Licht zugenommen haben.

Ausschlaggebend für die Ablehnung der Initiative im Kantonsrat war, dass die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für die Eindämmung der Lichtemissionen auf Bundesebene bereits vorhanden sind. Zudem wurden die vorgesehene generelle Bewilligungspflicht wie auch die Schaffung einer speziellen Beratungsstelle als unverhältnismässig erachtet. Die in Aussicht gestellte «Vollzugshilfe Lichtemissionen» des Bundesamtes für Umwelt wird den Vollzugsbehörden eine sehr gute Hilfestellung liefern und ist für den Vollzug der bestehenden Rechtsgrundlagen ausreichend.

Der Kantonsrat empfiehlt Ihnen, sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, mit 34 : 21 Stimmen die Volksinitiative «Mehr Raum für die Nacht (Lichtverschmutzungsinitiative)» zur Ablehnung.

1. Die Volksinitiative

Die Initiative wurde von der Partei GRÜNE Schaffhausen lanciert und am 17. Juni 2020 mit 1'279 gültigen Unterschriften eingereicht. Der Regierungsrat erklärte sie am 30. Juni 2020 als zustande gekommen. Die Volksinitiative verlangt die Anpassung des Gesetzes über die Einführung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz des Kantons Schaffhausen vom 22. Januar 2007 (Einführungsgesetz zum USG, SHR 114.100) mit den neuen Artikel 21a und 21b sowie den Übergangsbestimmungen zu Art. 21a.

Die Initiative verlangt, dass der Regierungsrat für das Gebiet des Kantons Schaffhausen eine Kunstlichtverordnung für Beleuchtungen im Aussenraum sowie für in den Aussenraum abstrahlende Innenraumbeleuchtungen erlässt. Dabei soll er sich an aktuell gültigen Normen inklusive der zonen gerechten Ein- bzw. Abstufung und dem aktuellen Stand der Technik orientieren. Gemäss Initiativtext sollen folgende Vorgaben und Grenzwerte verbindlich sein:

- Lichtemittierende Aussenanlagen sind bewilligungspflichtig.
- Der Betrieb hat über definierte Zeiten zu erfolgen.
- Beleuchtungen von Verkehrsflächen, Fusswegen und Plätzen sind mittels Bewegungsmelder oder Zeitschaltungen zu steuern. Im Normalbetrieb sind die Beleuchtungen auf das notwendige Mass gedimmt.
- Lichtemittierende Anlagen sind so zu installieren, dass keine direkten Lichtemissionen über die Horizontale oder in die umliegenden Naturräume strahlen.
- Die Farbtemperatur von Leuchtinstallationen im Aussenraum beträgt maximal 3'000 Kelvin (K).
- Nicht sicherheitsrelevante Beleuchtungen sind zwischen 22:00 Uhr und 06:00 Uhr nicht in Betrieb.
- Für kommerzielle, szenografische und der Dekoration dienende Lichtinstallationen gilt, dass die Leuchtdichte von Anstrahlungen maximal 2 cd/m^2 , diejenige von anderen Quellen maximal 100 cd/m^2 und die Beleuchtungsstärke im Abstand von 1.5 Meter rechtwinklig zur sichtbaren Quelle gemessen maximal 50 Lux (lx) beträgt; es sei denn, Lichtnormen

schreiben in obigen Situationen tiefere Werte vor.

- Lichtemittierende Anlagen, welche der Orientierung, der Sicherheit sowie dem Schutz und der Rettung dienen, sind von den obigen Vorgaben ausgenommen.
- Die Gemeinden werden zur Erstellung von Listen mit Objekten, Zonen und zeitlich beschränkten Ereignissen, welche von kulturellem, historischem oder überregional touristischem Interesse sind, sowie spezifische Nutzungsanforderungen erfüllen, für welche Abweichungen zu den Vorgaben und Grenzwerten gelten, ermächtigt.

Ausserdem soll der Kanton Schaffhausen eine Beratungsstelle im Zusammenhang mit Kunstlichtemissionen bzw. -immissionen betreiben. Schliesslich sollen gemäss der Initiative ab Inkrafttreten der Kunstlichtverordnung Neuinstallationen nur noch nach neuer Regelung erlaubt sein. Bereits installierte Anlagen sind bis spätestens fünf Jahren nach Inkrafttreten der Kunstlichtverordnung anzupassen.

2. Ausgangslage

Gemäss Art. 74 der Schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101) obliegt der Erlass von Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt – davon erfasst ist auch die Biodiversität – vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen dem Bund. Der Bund hat diese Kompetenz mit dem Erlass des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) beansprucht und in dessen Zweckartikel festgehalten, dass Einwirkungen, die schädlich oder lästig für Mensch, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume werden können, frühzeitig zu begrenzen sind (Art. 1 USG). Als Einwirkungen gelten unter anderem auch Strahlen (Art. 7 Abs. 1 USG). Darunter fällt auch Licht. Das USG enthält sodann Bestimmungen zu Emissionsbegrenzungen (Art. 11 f.), zu Immissionen (Art. 13 ff.) sowie zu Sanierungen (Art. 16 ff.). Demnach sind Emissionen soweit technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar an der Quelle zu begrenzen. Für die Beurteilung von schädlichen und lästigen Einwirkungen können Grenzwerte festgelegt werden. Anlagen,

die den Anforderungen des USG nicht entsprechen, sind zu sanieren. Der Bund hat in den Bereichen Luft und Lärm sowie nichtionisierender Strahlung im Frequenzbereich 0 bis 300 Gigahertz – sichtbares Licht hat höhere Frequenzen – Verordnungen erlassen; bisher aber nicht für den Bereich Licht. Die Initiative fordert daher zum Schutz der Biodiversität mittels Gesetz und Verordnung die Eindämmung von Lichtemissionen.

3. Teilungsgültigkeit

Bei der Prüfung der Gültigkeit der Initiative hat der Kantonsrat festgestellt, dass die Forderung nach einem Bedarfsnachweis für lichtemittierende Anlagen eine Emissionsbegrenzungsmassnahme ist. Emissionsbegrenzungsmassnahmen werden nach Art. 12 Abs. 1 USG abschliessend durch den Bund geregelt. Ein Bedarfsnachweis ist keine Massnahme im bundesrechtlichen Sinn, weshalb sie umweltschutzrechtlich nicht zulässig ist. Art. 21a, zweiter Aufzählungspunkt, 1. Halbsatz des ursprünglichen Initiativtextes wurde durch den Kantonsrat als ungültig erklärt und gestrichen. Im Übrigen ist die Initiative gültig.

4. Sachliche und politische Wertung

Bei der Beurteilung, ob die Initiative angenommen oder abgelehnt werden soll, sind folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

Das der Initiative zu Grunde liegende Interesse, nämlich die Eindämmung aktueller Kunstlichtemissionen zum Schutz von Mensch und Umwelt, ist im Grundsatz berechtigt und nachvollziehbar. Übermässige Lichtimmissionen können die Gesundheit als auch ganze Ökosysteme beeinträchtigen. Mensch und Tier fühlen sich durch die stets zunehmenden Lichtaktivitäten immer mehr in ihrem Wohlbefinden gestört und belästigt, weshalb Kunstlicht immer häufiger auch als Umweltbelastung wahrgenommen wird.

Die Initiative will die Begrenzung von Lichtemissionen durch zwingende Mindestvorgaben erreichen. Die Regelung von Art. 21 des Einführungsgesetzes zum USG, welche angepasst werden soll, wiederholt allerdings lediglich das bereits bundesrechtlich verankerte Vorsorgeprinzip, welches besagt, dass Emissionen unabhängig von ihrer Umweltbelastung so weit zu be-

grenzen sind, wie dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Demnach macht bereits das USG Vorgaben zur Emissionsbegrenzung von Lichtquellen. Emissionen sind entweder gestützt auf Verordnungen oder dann direkt gestützt auf das USG mittels Verfügungen zu begrenzen. Das USG gibt sodann bereits vor, dass Emissionen – wie von der Initiative gefordert – nach dem Stand der Technik zu begrenzen sind. Die gewünschten gesetzlichen Vorgaben sind damit auf Bundesebene bereits vorhanden und von den kantonalen Vollzugsbehörden anzuwenden. Es braucht deshalb keine zusätzliche gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht.

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) als Aufsichtsbehörde über den Vollzug des eidgenössischen Umweltschutzrechts hat 2017 die «Vollzugshilfe Lichtemissionen» in die Vernehmlassung geschickt, welche den (kantonalen und kommunalen) Vollzugsbehörden bei der Anwendung der Vorschriften des USG Unterstützung für deren Auslegung und Konkretisierung bieten soll. Die «Vollzugshilfe Lichtemissionen» stellt eine umfassende Orientierungshilfe für die Beurteilung sämtlicher Beleuch-

tungssituationen dar. Die Anliegen der Initiative bezüglich konkreter Bau- und Betriebsvorschriften werden in der Vollzugshilfe aufgegriffen, so auch der Bedarf nach Berücksichtigung der Sicherheit und kulturellen Aspekten. Sie verweist sodann auf nationale und internationale Normen. Die Vollzugshilfe soll demnächst verabschiedet werden. Die kantonale Umweltschutzfachstelle, das Interkantonale Labor, wird sich wie in den übrigen Bereichen des Umweltschutzes im kantonalen Vollzug an dieser Vollzugshilfe des BAFU orientieren. Vor diesem Hintergrund ist trotz der Tatsache, dass der Bund im Bereich Licht keine Verordnung erlassen hat, kein Bedarf nach zusätzlicher Regelung im kantonalen Umweltschutzrecht gegeben, sondern die Vorgaben des Bundes entsprechend auf kantonaler und kommunaler Ebene umzusetzen.

Der Initiativtext fordert nebst den Bau- und Nutzungsvorschriften eine umweltschutzrechtliche Bewilligungspflicht von lichtemittierenden Aussenanlagen. Mangels näherer Umschreibung von lichtemittierenden Aussenanlagen führt die Initiative eine generelle Bewilligungspflicht für lichtemittierende Aussenanlagen

ein. Eine solche generelle Bewilligungspflicht ist unverhältnismässig. Sie würde dazu führen, dass jede Aussenbeleuchtung (auch kleine Leuchten) bewilligt werden müsste. Dies ist weder den Kunstlicht-Verursachern noch den Vollzugsbehörden zuzumuten und würde zu mehr Bürokratie führen. Zudem sind die Errichtung, die Änderung und der Abbruch von Bauten und Anlagen ohnehin baubewilligungspflichtig, sobald sie nachbarliche oder öffentliche Interessen berühren könnten. Entsprechend können nach heute geltendem Recht auch Lichtinstallationen baubewilligungspflichtig sein. Reklameanlagen sind beispielsweise bereits heute baubewilligungspflichtig. Im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens wird auch die Umweltverträglichkeit der zu bewilligenden Baute und Anlage geprüft und, sofern notwendig, werden emissionsbegrenzende Massnahmen – auch in Bezug auf Kunstlicht – in der Baubewilligung auferlegt.

Die Forderung nach einer vom Kanton betriebenen Beratungsstelle eigens für den Bereich «Licht» ist mit den verfügbaren Ressourcen nicht zu bewältigen und würde zu einer Ausweitung der Verwaltung führen. Nach Art. 42 USG sind die Kantone

ohnehin gehalten, für die Beurteilung von Umweltschutzfragen Fachstellen oder dazu geeignete Amtsstellen zu bezeichnen, welche Behörden und Private beraten und die Bevölkerung über umweltverträgliches Verhalten informieren sowie Massnahmen zur Verminderung der Umweltbelastung empfehlen (vgl. Art. 10e Abs. 3 USG). Im Kanton Schaffhausen übernehmen die Vollzugsbehörden diese Aufgabe. Eine darüber hinausgehende Beratung ist weder notwendig noch praktikabel. Es ist nicht ersichtlich, weshalb die öffentliche Hand nur schon mit Blick auf das Verursacherprinzip eine solche Beratung finanzieren soll. Lichtprojekte erweisen sich oft als komplex und aufwendig. Die Kosten dafür sollen von jenen getragen werden, welche sie verursachen, weshalb eine solche Beratung bei Privaten einzuholen ist.

Schliesslich fordert die Initiative, dass Anlagen, welche den Vorgaben nicht entsprechen, innert fünf Jahren seit Inkraftsetzung der neuen Kunstlichtverordnung entsprechend anzupassen sind. Diese Regelung ist sehr starr ausgestaltet und widerspricht dem im Verwaltungsverfahren geltenden Verhältnismässigkeitsprinzip, welches in Art. 16 ff. USG

bereits Ausdruck findet und dem Einzelfall gerecht werden soll. Sanierungen können auch im Bereich Licht erhebliche Investitionen hervorrufen. Zudem beanspruchen sie Zeit. Daher kann eine fünfjährige Frist im Einzelfall tatsächlich zu kurz sein. Bei Sanierungen, welche keine erheblichen Kosten nach sich ziehen, sind aber auch kürzere Fristen durchaus denkbar. Eine diesbezügliche Regelung ist daher nicht angezeigt. Nicht USG-konforme Anlagen, also Anlagen welche nicht dem Stand der Technik entsprechen, dürfen bereits nach geltendem Recht nur umgebaut oder erweitert werden, wenn sie gleichzeitig auch saniert werden (vgl. Art. 18 USG).

Der Kantonsrat empfiehlt Ihnen, sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, die Volksinitiative «Mehr Raum für die Nacht (Lichtverschmutzungsinitiative)» abzulehnen.

Die Befürworter der Initiative argumentierten in der Beratung im Wesentlichen, dass die Verschmutzung der Umwelt durch Kunstlicht in den letzten Jahren insbesondere in der Nacht stark zugenommen habe. Zu viel Licht schade Mensch und Umwelt und müsse daher begrenzt werden. Es sollen die aktuellen Lichtemissionen reduziert und die unkontrollierte Zunahme verhindert werden. Dies müsse mit konkreten Vorgaben erfolgen. Insbesondere sollen Lichtemissionen ohne Nutzen maximal eingedämmt werden. Die anwendbaren Gesetze würden auf die Frage, wann eine Lichtquelle im Sinne der Vorsorge genügend begrenzt sei, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist, sodass sie für Mensch und Umwelt weder schädlich noch lästig ist, im Einzelfall keine konkrete Antwort liefern. Die Initiative biete die Konkretisierung dafür. Dem werde die vom BAFU angekündigte Vollzugshilfe nicht gerecht, da sie keine konkreten Grenz-

werte in Bezug auf die Helligkeit von Licht enthalte.

Die Mehrheit des Kantonsrats war hingegen der Auffassung, dass die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für die Eindämmung der Lichtemissionen auf Bundesebene bereits vorhanden sind. Zudem seien neue Gesetze möglichst einfach zu formulieren, die Initiative dieser Anforderung aber nicht gerecht werde. Die Einführung einer generellen Bewilligungspflicht für lichtemittierende Aussenanlagen sei unnötig und würde vor allem Aufwand für Private und Behörden generieren. Dies führe zu einer unverhältnismässig grossen Bürokratie. Sie sind der Ansicht, dass die vom BAFU angekündigte Vollzugshilfe den Vollzugsbehörden eine sehr gute Unterstützung bieten wird. Deshalb bedürfe es keiner weiteren Regelungen. Die geltenden Bundesvorgaben seien genügend und entsprechend konsequent umzusetzen.

Der Kantonsrat hat sodann auch über die Gegenüberstellung eines Gegenvorschlags zur Initiative diskutiert, weil das Anliegen der Initianten auf grundsätzliches Verständnis gestossen ist. Der Kantonsrat folgte allerdings der Argumentation der

Gegner der Initiative und kam zum Schluss, dass mit Blick auf die geltenden Rechtsgrundlagen auch ein Gegenvorschlag nicht notwendig sei.

Der Kantonsrat beschloss daher mit 34:21 Stimmen, die Initiative den Stimmberechtigten mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten.

Im Namen des Kantonsrats

Der Präsident:

Josef Würms

Die Sekretärin:

Claudia Indermühle

Liebe Schaffhauserinnen und Schaffhauser

Auch in unserem ländlichen Kanton nimmt die Lichtverschmutzung mehr und mehr zu! Deren Folgen werden immer deutlicher erkennbar: massives Insektensterben, Verhaltensveränderung bei Tieren und Pflanzen sowie Schlafstörungen bei uns Menschen. Zudem sehen wir kaum noch Sterne aufgrund der künstlichen Aufhellung des Nachthimmels.

Seit Jahren sind im Umweltrecht vielversprechende Formulierungen zur Eindämmung der Lichtverschmutzung rechtskräftig. Beim Vollzug jedoch mangelt's, weil keine Konkretisierungen folgten und keine Bewilligungspflicht besteht.

Auch der Regierungsrat und die Mehrheit des Kantonsrats scheinen die Ernsthaftigkeit des Problems nicht erkannt zu haben.

Deshalb fordern wir eine Verordnung mit griffigen Vorgaben und Grenzwerten zur Eindämmung von schädlichem Kunstlicht!

JA zum Erhalt der Biodiversität JA zum Schutz der Gesundheit

Zum Schutz der Biodiversität – der Lebensgrundlage für uns alle – sind der Lichtverschmutzung klare Grenzen zu setzen.

Und wer hat sich nicht schon über eine Beleuchtung geärgert, welche direkt ins Schlafzimmer scheint und den Schlaf raubt? Belastung durch nächtliches Kunstlicht führt zu gesundheitlichen Schäden, verursacht durch Schlafstörungen! Das muss und kann geändert werden!

JA zu massvoller Regulierung JA zu professioneller Beratung

Die von der Initiative geforderten Vorgaben gegen die Lichtverschmutzung sind massvoll. Bestehende Beleuchtungen lassen sich mit einfachen Massnahmen und wenig Aufwand anpassen. Abschirmungen, Zeitschaltuhren, Bewegungsmelder sind kostengünstig und sparen Energie.

Ausnahmen gelten für Lichtinstallati-
onen, welche der Sicherheit, der
Orientierung, dem Schutz und der
Rettung dienen.

In Zukunft werden keine langwierigen juristischen Prozesse mehr notwendig sein, um störendes Kunstlicht einzudämmen. Die neue Beratungsstelle kann an eine bestehende kantonale Institution angegliedert werden. Sie bietet Unterstützung und beantwortet Fragen.

Mit einem JA geben wir der Nacht wieder mehr Raum!

Die unterzeichneten Stimmberechtigten im Kanton Schaffhausen stellen hiermit gestützt auf Art. 27 der Kantonsverfassung folgendes Begehren:

«Das ›Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Einführungsgesetz zum USG / SHR 814.100)‹ wird wie folgt geändert:

Art. 21a Kunstlichtverordnung (neu)

Der Regierungsrat erlässt für das Gebiet des Kantons Schaffhausen eine Kunstlichtverordnung für Beleuchtungen im Aussenraum sowie für in den Aussenraum abstrahlende Innenraumbelichtungen. Er orientiert sich dabei an den aktuell gültigen Normen inklusive der zonengerechten Ein- bzw. Abstufung und dem aktuellen Stand der Technik. Dabei sind im Minimum folgende Vorgaben und Grenzwerte verbindlich:

- Lichtemittierende Aussenanlagen sind bewilligungspflichtig.
- Der Betrieb hat über definierte Zeiten zu erfolgen.
- Beleuchtungen von Verkehrsflächen, Fusswegen und Plätzen sind mittels Bewegungsmelder oder Zeitschaltungen zu steuern.

Im Normalbetrieb sind die Beleuchtungen aufs notwendige Mass gedimmt.

- *Lichtemittierende Anlagen sind so zu installieren, dass keine direkten Lichtemissionen über die Horizontale oder in die umliegenden Naturräume strahlen.*
- *Die Farbtemperatur von Leuchtinstallationen im Aussenraum beträgt maximal 3'000 Kelvin (K).*
- *Nicht sicherheitsrelevante Beleuchtungen sind zwischen 22.00 Uhr und 6.00 Uhr nicht in Betrieb.*
- *Für kommerzielle, szenografische und der Dekoration dienende Lichtinstallationen gilt, dass die Leuchtdichte von Anstrahlungen maximal 2 cd/m², diejenige von anderen Quellen maximal 100 cd/m² und die Beleuchtungsstärke im Abstand von 1.5m rechtwinklig zur sichtbaren Quelle gemessen maximal 50 (Lux) lx beträgt, es sei denn Lichtnormen schreiben in obigen Situationen tiefere Werte vor.*
- *Lichtemittierende Anlagen, welche der Orientierung, der Sicherheit sowie dem Schutz und der Rettung dienen, sind von den obigen Vorgaben ausgenommen.*
- *Die Gemeinden werden zur Erstellung von Listen mit Objekten,*

Zonen und zeitlich beschränkten Ereignissen, welche von kulturellem, historischem oder überregional touristischem Interesse sind, sowie spezifische Nutzungsanforderungen erfüllen, für welche Abweichungen zu den Vorgaben und Grenzwerten gelten, ermächtigt.

Art. 21b Beratungsstelle (neu)

Der Kanton Schaffhausen betreibt eine Beratungsstelle im Zusammenhang mit Kunstlichtemissionen bzw. -immissionen.

Übergangsbestimmungen zu

Art. 21a (neu)

Neuinstallationen sind ab Inkrafttreten der Kunstlichtverordnung nur noch nach neuer Regelung erlaubt. Bereits installierte Anlagen sind bis spätestens 5 Jahre nach Inkrafttreten der Kunstlichtverordnung anzupassen.»

PP
POSTAUFGABE

Retouren bitte an
die Einwohnerkontrolle
der Gemeinde