



Kanton Zürich
Baudirektion
Verfügung
Amt für Raumentwicklung
Raumplanung

EINGEGANGEN

13. Jan. 2025

Nr. KS-0283 / 24

vom 10. Januar 2025

Referenz-Nr.: KS-ARE 24-0283

Kontakt: Alexandra Lüscher, Gebietsbetreuerin Richt-/Nutzungsplanung, Stampfenbachstrasse 12, 8090 Zürich
Telefon +41 43 259 41 96, www.zh.ch/are

1/7

Teilrevision kommunale Nutzungsplanung – Nichtgenehmigung

Gemeinde **Hittnau**

- Massgebende - Vorschriften der Bau- und Zonenordnung (BZO) vom 16. Februar 2024
Unterlagen - Erläuternder Bericht gemäss Art. 47 RPV vom 16. Februar 2024

Sachverhalt

- Anlass und Zielsetzung der Planung Am 10. Juli 2023 ist eine Einzelinitiative für einen Mindestabstand von Windrädern bei der Gemeinde Hittnau eingegangen. Diese fordert für industrielle Windenergieanlagen (Nabenhöhe ab 30 m) einen Mindestabstand von 800 m zu zeitweise oder dauerhaft bewohnten Liegenschaften einzuführen. Die Gemeinde hat eine der Einzelinitiative entsprechende Anpassung der Bau- und Zonenordnung (BZO) erarbeitet und zur Genehmigung eingereicht.
- Festsetzung Die Gemeindeversammlung Hittnau stimmte mit Beschluss vom 27. November 2023 der Einzelinitiative zu und setzte eine Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung fest. Gegen diesen Beschluss wurden gemäss Rechtskraftbescheinigung des Bezirksrats Pfäffikon vom 23. Januar 2024 keine Rechtsmittel eingelegt. Mit Schreiben vom 15. März 2024 beantragt die Gemeinde Hittnau die Genehmigung der Vorlage.
- Anhörung Die Genehmigungsprüfung hat gezeigt, dass die Vorlage nicht genehmigungsfähig ist. Mit Schreiben vom 29. Juli 2024 wurde die Gemeinde Hittnau angehört. Der Gemeinderat nahm mit Schreiben vom 30. September 2024 Stellung.

Erwägungen

A. Formelle Prüfung

Die massgebenden Unterlagen sind vollständig. In Bezug auf die nicht durchgeführte öffentliche Auflage wird auf die Ausführungen unter Kapitel B verwiesen.

B. Materielle Prüfung

- Zusammenfassung der Vorlage Die Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Hittnau ergänzt die Abstandsvorschriften im Kapitel 7 Weitere Bestimmungen der Bau- und Zonenordnung mit einem neuen Artikel 7.1.4. Dieser sieht vor, zwischen industriellen Windenergieanlagen (Nabenhöhe ab 30

Meter) und einer zeitweise oder dauernd bewohnten Liegenschaft einen Mindestabstand von 800 Metern festzulegen.

Ergebnis der
Genehmigungsprüfung

Im Kanton Zürich erlassen die Gemeinden nach Massgabe der Richtplanung eine Bau- und Zonenordnung, wobei sie sich an die im Planungs- und Baugesetz (PBG; LS 700.1) eingeräumten Regelungskompetenzen halten müssen. Sie regeln in der Bau- und Zonenordnung die Überbaubarkeit und Nutzweise von Grundstücken. Dabei sind sie an die Institute, Begriffe, Mess- und Berechnungsweise sowie die Mindestanforderungen des kantonalen Rechts gebunden, soweit es ihnen nicht ausdrücklich Abweichungen gestattet (§ 45 Abs. 2 PBG). Die kommunalen Regelungen müssen grundsätzlich zonenspezifisch erfolgen, d.h. für jede von einer Gemeinde ausgeschiedene Zone sind Bestimmungen über die Bau- und Nutzweise, die bloss innerhalb der jeweiligen Nutzungszone gelten, zu erlassen.

Das kantonale Recht erlaubt den Gemeinden nur für bestimmte Themen zonenübergreifende Regelungen festzulegen (vgl. insbesondere §§ 66 ff. PBG). Das PBG sieht für Windenergieanlagen keine zonenübergreifenden Regelungsmöglichkeiten vor. Die von der Gemeinde Hittnau vorgesehene Vorschrift wirkt jedoch zonenübergreifend, da sie einen Mindestabstand zwischen Bauten und Anlagen innerhalb unterschiedlicher Nutzungszonen regeln soll. Für eine solche Vorschrift besteht im PBG keine Rechtsgrundlage.

Im Weiteren erfordern industrielle Windenergieanlagen in der Regel einen Standort ausserhalb der Bauzonen. Bestimmungen über die Bau- und Nutzweise von Grundstücken können die Gemeinden grundsätzlich nur in Bauzonen erlassen (§§ 47 ff. PBG; vgl. die Überschrift von Ziff. B.II. des 3. Abschnitts). Die Gemeinden haben aber keine Kompetenz, Abstandsvorschriften in Nutzungszonen ausserhalb von Bauzonen festzulegen. Die vorgesehene Vorschrift würde für das ganze Gemeindegebiet und somit auch für Nichtbauzonen, unter anderem für kantonale Landwirtschaftszonen, gelten. Eine solche Vorschrift ist unzulässig.

Die im neuen Art. 7.1.4. BZO vorgesehene Abstandsvorschrift ist somit nicht rechtmässig.

Bei der Genehmigung von Erlassen und raumplanungsrechtlichen Festlegungen werden neben der Rechtmässigkeit auch die Zweckmässigkeit und Angemessenheit geprüft (§ 5 Abs. 1 PBG). Die Zweckmässigkeit einer kommunalen Nutzungsplanung ergibt sich aus der bei Planungen stets vorzunehmenden Interessenabwägung.

Windenergieanlagen haben in der Regel gewichtige Auswirkungen auf Raum und Umwelt, weshalb sie einen Eintrag im kantonalen Richtplan benötigen. Für die Festlegung von geeigneten Windenergiegebieten im Richtplan sind alle relevanten Nutzungs- und Schutzinteressen in eine Interessenabwägung einzubeziehen (vgl. Konzept Windenergie des Bundes vom 25. September 2020).

Mit einer überkommunalen (Sonder-)Nutzungsplanung ist der Richtplaneintrag zu konkretisieren und es sind für die geplante Anlage spezifische Bauvorschriften zu formulieren. Dazu gehören beispielsweise auch die Mindestabstände zu benachbarten Nutzungen sowie Bauten und Anlagen. Dafür muss für jede Anlage eine Interessenabwägung am konkreten Standort erfolgen. In diese Interessenabwägung fliessen sämtliche Schutz- und

Nutzungsinteressen im Einflussbereich des Standortes der Windenergieanlage ein (vgl. Konzept Windenergie des Bundes vom 25. September 2020). Diese Abwägung kann nicht auf kommunaler Stufe vor einem konkreten Projekt und ohne Kenntnis eines spezifischen Standorts mit einer generellen Abstandsregelung vorweggenommen werden. Eine kommunale Vorschrift in der BZO, die pauschal und losgelöst vom konkreten Standort für sämtliche Windenergieanlagentypen mit einer Nabenhöhe ab 30 m einen starren Mindestabstand zu zeitweise oder dauerhaft bewohnten Liegenschaften vorsieht, verunmöglicht eine umfassende und stufengerechte Abwägung aller betroffenen Schutz- und Nutzungsinteressen im Einzelfall.

Im Weiteren gilt zu beachten, dass die Gemeinden beim Erlass ihrer Bau- und Zonenordnung (BZO) die übergeordneten Planungen sowie die Richtplanung berücksichtigen müssen (vgl. § 16 Abs. 1 PBG). Mit Regierungsratsbeschluss Nr. 649 vom 12. Juni 2024 wurde die Baudirektion mit der Durchführung der öffentlichen Auflage der Teilrevision Energie des kantonalen Richtplans beauftragt. Der entsprechende Richtplanentwurf lag vom 2. Juli bis 31. Oktober 2024 öffentlich auf. In dieser Richtplanvorlage werden geeignete Gebiete für die Nutzung der Windkraft (sogenannte Eignungsgebiete) bezeichnet. Mit dieser Richtplanrevision wird der Auftrag gemäss eidgenössischem Energiegesetz (Art. 10 Abs. 1 Energiegesetz [EnG; SR 730]) erfüllt. Auf dem Gebiet der Gemeinde Hittnau liegen Teile der Eignungsgebiete Nr. 23 (Hermatswil) und Nr. 49 (Fuchsbüel), die gemäss der Richtplanvorlage als Zwischenergebnisse in den kantonalen Richtplan aufgenommen werden sollen. Die vorgesehene Abstandsvorschrift würde die Erstellung von Windenergieanlagen in diesen Eignungsgebieten auf dem Gemeindegebiet entgegen den Bestrebungen des kantonalen Richtplans (vgl. § 16 Abs. 1 PBG) verhindern.

Schliesslich entspricht der Ausbau und die Förderung der Windenergienutzung bundesrechtlichen und kantonalen Vorgaben (vgl. insbesondere Art. 2 und Art. 10 ff. EnG, § 1 lit. f kantonaless Energiegesetz [EnerG; LS 730.1], Energiestrategie und Energieplanung 2022 des Kantons Zürich). Eine BZO-Vorschrift, die pauschal für industrielle Windenergieanlagen einen fixen Mindestabstand zu zeitweisen oder dauerhaft bewohnten Liegenschaften vorsieht und damit solche Anlagen auf nahezu dem gesamten Gemeindegebiet ausschliesst, steht diesen Vorgaben entgegen und würde sie vereiteln.

Aus diesen Gründen ist eine solche BZO-Vorschrift unzweckmässig. Art. 7.1.4 BZO ist nicht genehmigungsfähig. Auf Grund dieser Beurteilung wurde der Gemeinderat Hittnau zur Stellungnahme eingeladen.

Stellungnahme Gemeinderat Hittnau

Der Gemeinderat Hittnau macht in seiner Stellungnahme geltend, dass sich entgegen den Ausführungen des Amtes für Raumentwicklung (ARE) zu § 45 Abs. 2 PBG keine Bestimmung fände, die es den Gemeinden verbieten würde, in der Bau- und Zonenordnung zonenübergreifende Vorschriften zu erlassen. Weiter verweist er diesbezüglich auf die BZO Hittnau, die unter dem 7. Titel eine Reihe von Bauvorschriften (bspw. Umgebungsgestaltung, Vorschriften über die geschlossene Bauweise, Aussichtschutz) führt, diese würden gemäss Gemeinderat für alle Zonen Geltung beanspruchen. Deshalb sei nicht einzusehen, wieso durch die Gemeinde nicht in gleicher Weise eine zonenübergreifende

Abstandsvorschrift für Windräder festgelegt werden dürfe. Weiter sei die Rechtsauffassung abzulehnen, wonach starre Abstandsvorschriften eine umfassende und stufengerechte Abwägung aller Nutzungsinteressen verunmöglichen würden. Mit generell-abstrakten Normen, die auf jeden Fall und Sachverhalt gleichermassen anzuwenden seien, sollten Rechtsunterworfenen vor amtlicher Willkür bewahrt werden. Überdies seien generell-abstrakte Abstandsvorschriften gerade in Bezug auf Windenergieanlagen eine geeignete Regelungsform, da diese grundsätzlich gleichartig konstruiert seien und daher gleichartige Auswirkungen und Emissionen auf die bauliche und landschaftliche Umgebung hätten.

Gemäss Stellungnahme des Gemeinderats sei es zutreffend, dass der Gemeinde im Regelfall keine Kompetenz zustünde, Bauvorschriften in der Landwirtschaftszone zu erlassen. Hierzu sei allerdings festzuhalten, dass in wenigen hundert Metern zum Siedlungsrand ausgesprochen hohe Windräder gebaut werden sollen. Der Gemeinderat verweist diesbezüglich auf die beiden Potenzialgebiete 23 «Hermatswil» (Gesamthöhe von 160 Metern) und 24 «Stoffel» (Gesamthöhen von 220 Metern) in der Gemeinde Hittnau und die hiervon unmittelbar betroffenen Weiler und Ortsteile; auch werden die Windenergieanlagen mit dem Bachtelturm (75 Meter) in Vergleich gesetzt. Windenergieanlagen mit einer Höhe von über 200 Metern hätten sodann aus Sicht der Gemeinde einen grossen Einfluss auf das unmittelbar benachbarte Ortsbild der umliegenden Dörfer und Weiler, die zu meist einer Kernzone zugeteilt seien.

Die Windenergieanlagen hätten gemäss Ansicht des Gemeinderats aufgrund ihrer Grösse in der Nähe von Siedlungsgebieten einen viel grösseren Einfluss auf das Ortsbild als viele der Kernzonenbestimmungen, mit denen die Planungsziele für die Ortsbilder umgesetzt und diese erhalten werden sollen. Auch wenn Windenergieanlagen in Bereichen ausserhalb des Siedlungsgebiets zu stehen kämen, würden sie sich stark auf das Siedlungsgebiet auswirken. Zu den Planungsaufgaben der Gemeinde gälte es auch das Siedlungsgebiet vor schädlichen Immissionen – im vorliegenden Fall Eisschlag, Lärm, Beschattung und ideellen Immissionen – zu schützen. Der entscheidende Massstab für Immissionen sei der Empfangspunkt. Auch bei Schutzobjekten ziehe der Umgebungsschutz sodann die Umgebung mit ein, unerheblich deren zugewiesenen Zone. Es sei deshalb nur folgerichtig, wenn der kommunale Gesetzgeber Abstandsvorschriften für sein Zuständigkeitsgebiet (das Siedlungsgebiet) erlasse, mit denen schädliche Immissionen für Wohngebiete abgewendet werden können. Würden sich entsprechende Abstandsvorschriften auf Anlagen ausserhalb des Siedlungsgebietes auswirken, so sei dies hinzunehmen, solange die Gemeindeversammlung die Bau- und Zonenordnung im Rahmen ihrer Kompetenzen mit einer entsprechenden Bauvorschrift anpasse.

Da Windenergieanlagen in der Schweiz noch wenig verbreitet seien, fehle es gemäss den weiteren Ausführungen des Gemeinderats sowohl am gesellschaftlichen Konsens als auch an der Erfahrung im planungsrechtlichen Umgang mit entsprechenden Anlagen im dicht besiedelten Mittelland der Schweiz. Ein sorgfältiger planungsrechtlicher Umgang mit Windenergieanlagen sei insofern notwendig, da diese die Orts- und Landschaftsbilder über Jahrzehnte hinweg prägen würden. Die Kompetenz des kommunalen Gesetzgebers die Bevölkerung aufgrund des klaren Volkswillens zu schützen, sei zu respektieren.

Andernfalls riskiere der Kanton die Gefolgschaft der Bevölkerung in Orten mit Potenzialgebieten zu verlieren, auf die er angewiesen sei.

Aufgrund der vorgängig angeführten Überlegungen ersucht der Gemeinderat Hittnau in seiner Stellungnahme die Baudirektion die BZO-Änderung zu genehmigen.

Definitive Genehmigungsprüfung

Der Gemeinderat Hittnau hat in seiner Stellungnahme den Willen seines Souveräns und die damit einhergehenden Begehren einer BZO-Änderung kundgetan. Dementsprechend hat er die Gründe für den Willen dargelegt, auf dem Gemeindegebiet von Hittnau aus diversen Gründen jegliche Potenzialgebiete für Standorte von Windenergieanlagen zu untersagen oder diese auf periphere Lagen zu beschränken.

Es ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass den Gemeinden keine Kompetenz zukommt, entsprechende Festlegungen zu treffen (vgl. hierzu § 45 Abs. 2 PBG). Die Gemeinden sind an die Institute, Begriffe, Mess- und Berechnungsweisen sowie die Mindestanforderungen des kantonalen Rechts gebunden, soweit es ihnen nicht ausdrücklich gestattet hiervon abzuweichen. § 45 Abs. 2 PBG begrenzt somit bindend den Rahmen, innerhalb dem die Gemeinden Regelungen treffen können. So hält das PBG zu den angeführten Sachverhalten der Gemeinde Hittnau explizit fest, dass die Bau- und Zonenordnung für im Zonenplan bezeichnete Lagen Anordnungen treffen kann, welche die Aussicht oder die Sicht auf besondere Geländeformen sichern (§ 75 PBG); die geschlossene Bauweise samt der dabei zulässigen Bautiefe und Gesamtlänge vorschreiben kann (§ 286 ff. PBG); oder in welchem Umfang diese zur Umgebungsgestaltung (§§ 71 PBG) Festlegungen treffen kann. In Bezug auf die beabsichtigte Abstandsvorschrift gegenüber Windenergieanlagen fehlt es jedoch an einer ausdrücklichen Abweichungsvorschrift des PBG im Sinne von § 45 Abs. 2 PBG.

Ebenso verfängt die Beurteilung des Gemeinderates Hittnau nicht, dass sich der Abstand zu Windenergieanlagen durchaus generell-abstrakt regeln liesse. Die Gemeinde erkennt, dass sich die Standorte von Windenergieanlagen hinsichtlich Gelände, Topografie, Windgeschwindigkeit, Wettermuster sowie die Anlagen selbst bezüglich der Typen, Höhe etc. je nach Projekt durchaus unterscheiden und daher unterschiedliche Wirkung auf das Landschafts- und Ortsbild haben können. Zudem können Windenergieanlagen künftig auch technisch (weiter-)entwickelt werden. Eine Beurteilung einer potenziellen Einfügung ins Landschafts- und Ortsbild bedarf dementsprechend einer Einzelfallbetrachtung und darf nicht durch generell-abstrakte Vorschriften von vornherein unterbunden werden. Die Gemeinde Hittnau kann gestützt auf ihre Argumentation bezüglich Umgebungsschutz kein Regelungsrecht für sich ableiten.

Auch die Argumente des Konsenses sowie der fehlenden Erfahrung verhelfen der Gemeinde Hittnau nicht zu einer Regelungskompetenz für Abstandsvorschriften für Windenergieanlagen. Windenergieanlagen haben den geltenden planungs- und umweltrechtlichen Vorgaben, die in einem demokratischen Prozess erlassen wurden, zu entsprechen. Zudem unterstehen Windenergieanlagen mit einer installierten Leistung von fünf

Megawatt der Umweltverträglichkeitsprüfung (vgl. Anhang Ziff. 21.8 der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung [UVPV; SR 814.011]). Das für die Umweltverträglichkeitsprüfung massgebliche Verfahren ist gemäss geltendem Recht das Gestaltungsplanverfahren der zuständigen Behörde (§§ 83 ff. PBG; vgl. Anhang Ziff. 21.8 Einführungsverordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung [EV UVP; LS 710.5]). Die Beurteilung der Umweltverträglichkeit und die umfassende Interessenabwägung erfolgen im Rahmen des Gestaltungsplanverfahrens.

Es wird darauf hingewiesen, dass die Gemeinde Hittnau keine Anhörung und öffentliche Auflage nach § 7 PBG durchführte. Gemäss Stellungnahme des Gemeinderats könne die eingereichte Planungsinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs nicht Gegenstand eines eigentlichen Mitwirkungsverfahrens sein und eine vorherige öffentliche Auflage sowie Information an die Öffentlichkeit sei demzufolge nicht möglich. Im erläuternden Bericht nach Art. 47 RPV wird ausgeführt, dass in der vorliegenden Teilrevision auf die öffentliche Auflage und die kantonale Vorprüfung verzichtet worden sei, da es sich um eine ausformulierte «Planungsinitiative» handle. Da Art. 7.1.4 BZO wie dargelegt aus materiellen Gründen bereits nicht genehmigungsfähig ist, kann offenbleiben, ob die die Teilrevision aufgrund der unterlassenen Anhörung auch aus formellen Gründen nicht genehmigungsfähig ist.

Hinsichtlich Art. 7.1.4 BZO hat die Gemeinde somit keine rechtsgenügenden Gründe vorgebracht, welche eine Genehmigung der Vorschrift rechtfertigen. Es fehlt der Gemeinde für eine Vorschrift wie Art. 7.1.4 BZO an einer Regelungskompetenz im Sinne von § 45 Abs. 2 PBG. Ferner würde eine solche Regelung den Bestrebungen der Revisionen des kantonalen Richtplan widersprechen. Die Einfügung ins Landschafts- und Ortsbild kann zudem nur mittels einer Beurteilung des konkreten Einzelfalls und nicht durch generell-abstrakte Normierung erfolgen. Offenbleiben kann die Frage, ob die Gemeinde vorab eine Anhörung und öffentliche Auflage nach § 7 PBG hätte durchführen müssen.

C. Ergebnis

Die Vorlage erweist sich im Ergebnis als nicht rechtmässig, unzweckmässig sowie unangemessen (§ 5 Abs. 1 PBG).

Nicht genehmigt wird:

- Art. 7.1.4 BZO

Die Baudirektion verfügt:

- I. Die Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung «Windkraftanlagen», welche die Gemeindeversammlung Hittnau mit Beschluss vom 27. November 2023 festgesetzt hat, wird nicht genehmigt.
- II. Gegen diese Verfügung kann innert 30 Tagen, von der Mitteilung an gerechnet, beim Baurekursgericht des Kantons Zürich, Postfach, 8090 Zürich, schriftlich Rekurs erhoben werden. Die Rekursschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist beizulegen oder genau zu bezeichnen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.
- III. Die Gemeinde Hittnau wird eingeladen
 - Dispositiv I und II sowie den kommunalen Beschluss samt Rechtsmittelbelehrung zu veröffentlichen;
 - diese Verfügung zusammen mit der kommunalen Planung aufzulegen.
- IV. Mitteilung an
 - Gemeinde Hittnau (unter Beilage von fünf Dossiers)
 - Verwaltungsgericht (unter Beilage von einem Dossier)
 - Baurekursgericht (unter Beilage von zwei Dossiers)
 - Amt für Raumentwicklung (unter Beilage von zwei Dossiers)
 - Ingesa AG, Guyer-Zeller-Strasse 27, 8620 Wetzikon ZH
(Katasterbearbeiterorganisation)



Im Auftrag der Baudirektion

VERSENDET AM 10. JAN. 2025

