

Kanton Zürich

GEMEINDE **PFÄFFIKON ZH**
DIE PERLE AM PFÄFFIKERSEE



Teilrevision Nutzungsplanung 2025 „Initiative Windkraftanlagen“

Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV

Fassung für Mitwirkung/öffentliche Auflage



Pfäffikon, 11. Juni 2025

Gemeinde Pfäffikon
Abteilung Bau und Umwelt
Hochstrasse 1
8330 Pfäffikon ZH

Begleitung durch



e10-planning
Büro für Raumplanung und Baurecht
Roland Iten
Im Lot 8
8610 Uster

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage	4
1.1	Anlass der Teilrevision	4
1.2	Zweck der Teilrevision	4
1.3	Umfang und Abgrenzung	5
1.4	Grundlagen	5
2.	Übergeordnete Vorgaben	5
2.1	Energierrecht des Bundes	5
2.2	Vorgehen Kanton Zürich	6
2.3	Windpotenzial Pfäffikon ZH	6
2.4	Kompetenzen und Einklang mit höherrangigem Recht	7
3.	Anpassung Bauordnung	7
3.1	Wortlaut	7
3.2	Begründung	7
4.	Auswirkungen	9
4.1	Konsequenzen auf potentielle Standorte	9
4.2	Verhältnismässigkeit	10
4.3	Einschätzung zur Genehmigungsfähigkeit	11
5.	Verfahrensablauf	12
5.1	Annahme der Initiative	12
5.2	Mitwirkung	12
5.3	Einwendung	12
5.4	Festsetzung	12

1. Ausgangslage

1.1 Anlass der Teilrevision

Die am 13. Juli 2023 von Ueli Löffel eingereichte und von 115 Personen unterzeichnete Initiative verlangt vom Gemeinderat, dass die Gemeindeordnung und/oder die Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Pfäffikon ZH wie folgt ergänzt werde:

„Der Mindestabstand zwischen einer industriellen Windenergieanlage mit einer Nabenhöhe ab 30 Meter und einer zeitweise oder dauerhaft bewohnten Liegenschaft muss mindestens 2000 Meter betragen.“

Die Initianten begründen die Initiative wie folgt:

„Der Regierungsrat des Kantons Zürich möchte im ganzen Kantonsgebiet etwa 120 Windräder von circa 240 Meter Höhe aufstellen. Es kann damit gerechnet werden, dass demnächst kantonale Plangenehmigungsverfahren durchgeführt werden sollen, um die Mitspracherechte der Gemeinden auszuhebeln.

Da solche gigantische Windkraftanlagen Gefahren und Belästigungen für Bewohner/innen in der Nähe bilden (z.B. Eiswurf, Lärm, Infraschall, oszillierende Beschattung, Lichtverschmutzung durch rote Blinklichter in der Nacht, Beeinträchtigung der Umwelt durch massive Fundamente und geteerte Zufahrtsstrassen etc.), soll ein Mindestabstand von 2000 Meter eingeführt werden.

In vielen Kantonen wurden bereits solche Gesetze erlassen. Das Bundesgericht hat die Rechtmässigkeit solcher Vorschriften bestätigt (1C_149/2021, Urteil vom 25. August 2022).

In vielen Ländern sind zum Schutze der Anwohnerinnen und Anwohner Abstandsregelungen bereits vorhanden. In Deutschland gilt ein genereller Mindestabstand von 1000 m. Im Freistaat Bayern verlangt die Gesetzgebung einen Abstand von 10 x der Höhe der Windturbine.

Für den Schutz der Natur gibt es bereits strenge Vorschriften (Fledermäuse, Vögel, Grundwasser, Bäume, Wildtiere etc.), jedoch spielt der Schutz des Menschen bei der Planung von Windkraftanlagen kaum eine Rolle. Die Lärmschutzverordnung beispielsweise stammt aus dem Jahr 1986 und die Normen zur Beurteilung von Windkraftanlagen beziehen sich auf maximal 30 m hohe Windturbinen. Es ist daher zeitgemäss, dass auch in Schweizer Gemeinden angepasste, adäquate Abstandsregelungen eingeführt werden.“

1.2 Zweck der Teilrevision

An der Gemeindeversammlung vom 25. März 2024 ist die Einzelinitiative „Mindestabstand von Windrädern“ angenommen worden. Gestützt auf § 154 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) hat der Gemeindevorstand die nun vorliegende Umsetzungsvorlage ausgearbeitet.

1.3 Umfang und Abgrenzung

Der vorliegende Erläuterungsbericht ist zwingender Bestandteil der Teilrevision und richtet sich nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV). Er erläutert die Regelung eines Mindestabstandes von Windrädern gegenüber Wohnliegenschaften sowie dessen Auswirkungen.

Die Änderung beschränkt sich auf den Art. 49 „Energiesysteme“ der Bauordnung. Der Zonenplan bleibt unverändert.

1.4 Grundlagen

Die vorliegende Teilrevision Windkraftanlagen wird von den folgenden Grundlagen tangiert:

- _ Einzelinitiative «Mindestabstand von Windrädern» vom 13. Juli 2023 (allgemeine Anregung)
- _ Protokoll Gemeinderat vom 9. Januar 2024_ Raumplanungsgesetz (RPG)
- _ Energiegesetz (EnG)
- _ Konzept Windenergie, Bundesamt für Raumentwicklung ARE
- _ Lärmschutzverordnung (LSV)
- _ Planungs- und Baugesetz (PBG)
- _ Kantonaler und regionaler Richtplan
- _ Bau- und Zonenordnung Pfäffikon (Zonenplan und Bauordnung)

2. Übergeordnete Vorgaben

2.1 Energierecht des Bundes

Gemäss Art. 89 Abs. 1 der Bundesverfassung setzen sich Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten ein für eine ausreichende, breit gefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch. Dementsprechend wird auch in Art. 106 Abs. 3 der Kantonsverfassung postuliert, dass der Kanton für eine sichere und wirtschaftliche Elektrizitätsversorgung sorgt (Art. 106 Abs. 3).

Gemäss Art. 10 des Energiegesetzes des Bundes (EnG) ist es Aufgabe der Kantone, dafür zu sorgen, dass insbesondere die für die Nutzung der Wasser- und Windkraft geeigneten Gebiete und Gewässerstrecken im Richtplan festgelegt werden (Art. 8b Raumplanungsgesetz). Soweit nötig, sorgen sie dafür, dass Nutzungspläne erstellt oder bestehende Nutzungspläne angepasst werden.

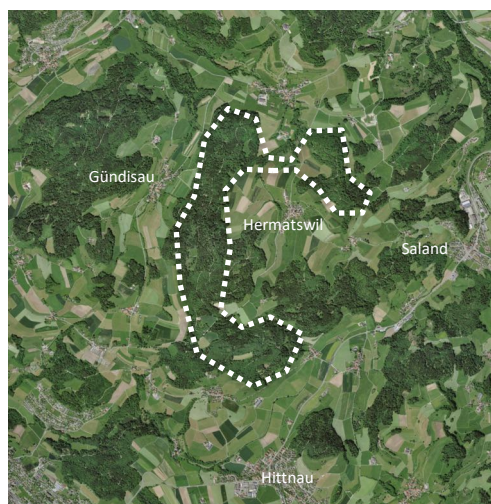
2.2 Vorgehen Kanton Zürich

Die basierend darauf erarbeitete Energiestrategie 2022 des Kantons Zürichs strebt unter anderem die Nutzung der Windenergiepotenziale im Kanton Zürich an. Gemäss dem Bericht «Energiestrategie und Energieplanung 2022» des Regierungsrates des Kantons Zürich ist davon auszugehen, dass der kantonale Strombedarf im Jahr nur zu rund 57 % durch die Nutzung lokaler Energiequellen gedeckt werden kann und der Rest importiert werden muss. Gemäss dieser Berechnung sollen rund 7 % des kantonalen Strombedarfs durch Strom aus Windkraft gedeckt werden, wobei die Windenergie als ideale Ergänzung der Solarenergie und Wasserkraft betrachtet wird, denn zwei Drittel davon fallen im Winterhalbjahr an. Der Ausbau der Windkraft stösst aber auf erheblichen Widerstand in den betroffenen Regionen, was dazu führte, dass derzeit schweizweit erst 41 Windkraftanlagen in 12 Windparks am Netz sind (Quelle: suisse-eole.ch).

Die Baudirektion Zürich hat den Richtplanentwurf „Windenergienutzung“ im Sommer 2024 vorgestellt und in die Mitwirkung gebracht. Im Richtplanentwurf waren 35 Standorte als Windpotenzialgebiete vorgesehen, davon 20 als Festsetzung und weitere 15 Standorte als Zwischenergebnis. Die Auswertung der Einwendungen und der Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat erfolgt im laufenden Jahr 2025. Die Festsetzung durch den Kantonsrat wird voraussichtlich im 2026 erfolgen.

2.3 Windpotenzial Pfäffikon ZH

Im Richtplanentwurf bzw. im Potenzialbericht sind unter den Nrn. 23 und 49 die Standorte „Hermatswil“ und „Fuchsbüel“ als „Zwischenergebnis“ vermerkt.



Lageplan mit Potenzialgebiet gemäss Windenergieplanung Kanton Zürich, Stand Juni 2024

Links Nr. 23 „Hermatswil“



Rechts Nr. 49 „Fuchsbüel“

Die beiden Potenzialgebiete liegen nicht alleine auf dem Gemeindegebiet von Pfäffikon. Es sind auch die Nachbargemeinden Hittnau, Russikon und Wildberg betroffen. Die beiden Standorte sind nicht als Festsetzung, sondern als „Zwischenergebnis“ klassiert, weil insbesondere noch Widersprüche mit der Aviatik/Flugverkehr und militärischen Anlagen bestehen.

2.4 Kompetenzen und Einklang mit höherrangigem Recht

Es bestehen baurechtliche Zweifel, ob das mit der Initiative gesetzte Ziel – Festlegung eines Mindestabstandes von Windkraftanlagen zu Wohnbauten in der kommunalen Bau- und Zonenordnung – rechtskonform, d.h. insbesondere im Einklang mit höherrangigen kantonalen Festlegungen, erreicht werden kann.

Im Laufe des vergangenen Jahres sind in zahlreichen Gemeinden im Kanton Zürich ähnliche Initiativen eingereicht worden, die die Festlegung eines Mindestabstandes von Windkraftanlagen zu Wohngebieten zum Ziel haben. Die entsprechenden Verfahren sind allesamt noch am Laufen, d.h. es ist im Kanton Zürich in keiner kommunalen Bau- und Zonenordnung eine derartige Bestimmung in Kraft.

So ist denn auch juristisch umstritten, ob eine Gemeinde im Kanton Zürich eine solche Bestimmung erlassen darf. Die Amtsleitung des kantonalen Amtes für Raumentwicklung (ARE) hatte den Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten sowie Gemeindeschreiberinnen und -schreibern mit Mail vom 6. Juli 2023 mitgeteilt, dass das ARE kommunale Abstandsvorschriften von Windkraftanlagen zum Siedlungsgebiet als nicht genehmigungsfähig erachte und konkrete BZO-Vorlagen der Gemeinden kritisch beurteilen werde. Es bestehe keine kommunale Kompetenz für zonenübergreifende Abstandsvorschriften bzw. Abstandsvorschriften ausserhalb der Bauzonen und zudem sei im Verfahren der kantonalen Richtplanung für Windkraftanlagen keine vorgezogene Interessenabwägung auf kommunaler Stufe zulässig.

3. Anpassung Bauordnung

3.1 Wortlaut

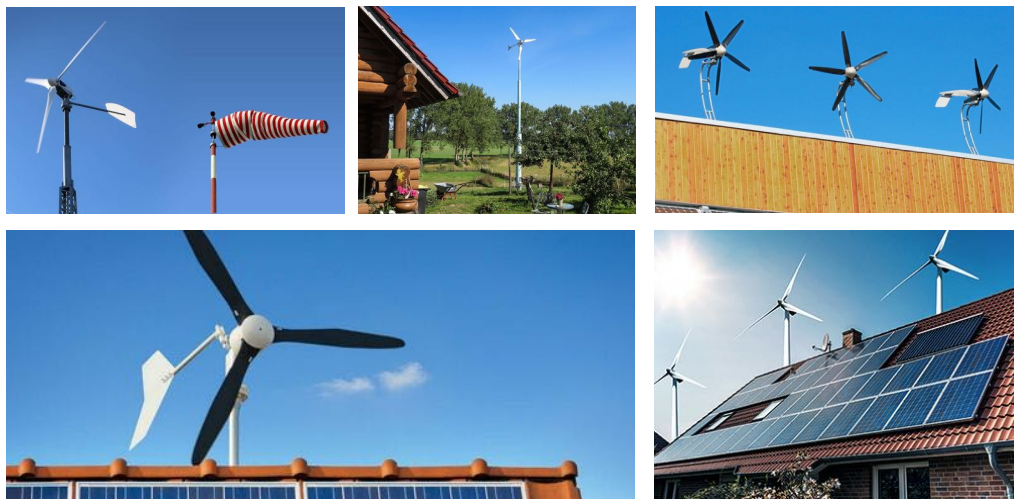
Der Wortlaut der angenommenen Initiative wird im Kapitel «III. Weitere Bestimmungen» der Bauordnung im Art. 49 „Energiesysteme“ mit einem neuen Absatz 3 eingeführt. Der neue Artikel 49 Abs. 3 BZO lautet:

«Der Abstand zwischen einer industriellen Windenergieanlage (Nabenhöhe ab 30 Meter) und einer zeitweise oder dauerhaft bewohnten Liegenschaft muss mindestens 2000 Meter betragen.»

3.2 Begründung

Es ist die Aufgabe des Gemeindevorstands, die Umsetzungsvorlage in der Art zu erarbeiten, dass sie mit dem übergeordneten Recht im Einklang steht. Dabei komme dem Gemeindevorstand mitunter ein grosser Handlungsspielraum zu, wie das Ziel der Initiative irgendwie erreicht werden kann. Es wurde daher überprüft, ob an den Regelungsparametern Anpassungen vorgenommen werden sollen oder müssen. Diese Überprüfung hat Folgendes ergeben:

- Die Abgrenzung einer industriellen Windenergieanlage mit einer Nabenhöhe ab 30 m wird als zweckmässig beurteilt, weil im Kanton Zürich Windenergieanlagen bis 30 m als Kleinwindanlagen gelten. Mikro- und Kleinwindanlagen - auf Masten, Dächern oder sonstigen Strukturen montiert - sind mit einer entsprechend kleineren Leistung (bis 30 kW) somit nicht ausgeschlossen. Damit wird den Entwicklungen für kleinere Windräder und mit allenfalls flächiger Ausdehnung (Windparks) für eine Strom-Eigenproduktion von lokaler oder kommunaler Bedeutung Rechnung getragen.



Kleinwindanlagen werden durch Art. 49 Abs. 3 BZO nicht verunmöglicht

- Mit dem vorgeschlagenen Wortlaut „zeitweise oder dauerhaft bewohnten Liegenschaften“ ist selbstredend klar, dass der Abstand gegenüber rechtmässig bewilligten Wohnliegenschaften bzw. Wohnnutzungen gilt, ungeachtet ob diese innerhalb oder ausserhalb der Bauzonen liegen. Eine Beschränkung der Regelung auf die Bauzone würde den rechtmässig bewilligten Wohnnutzungen ausserhalb der Bauzone nicht gerecht und den Initiativzweck nicht mehr erfüllen.
- Die Frage, ob künftig gegenüber rechtmässig bewilligten Windrädern keine Wohnnutzungen bewilligt werden dürfen, muss mit JA beantwortet werden. Die Fragestellung ist letztlich jedoch theoretischer Natur, weil Windradanlagen auf dem Gemeindegebiet von Pfäffikon nicht erstellt werden können. Sollten industrielle Windkraftanlagen auf benachbarten Gemeindegebieten realisiert werden, kann dies jedoch zu einer Einschränkung für die Bewilligung von Wohnnutzen auf Pfäffiker Gemeindegebiet führen.
- Das Abstandsmass ist mit 2000 m sehr hoch. Würde das Mass auf 1000 m halbiert, wären in der Konsequenz auch dann keine Windkraftanlagen auf Gemeindegebiet möglich (vgl. nachstehend, Ziffer 4.1). Auf eine Reduktion des Abstandsmasses wird daher verzichtet.
- In Betrachtung der Auswirkungen (vgl. nachstehend Ziffer 5) hat der Gemeinderat erwogen, den Regelungstext in der Bauordnung so anzupassen, dass auf dem gesamten Gemeindegebiet industrielle Windenergieanlagen ab einer Nabenhöhe von 30 Metern nicht erlaubt sind. Die rechtliche Kompetenz für ein generelles Verbot wäre jedoch voraussichtlich strittiger als eine Abstandsmass gegenüber bewohnten Liegenschaften.

Der Wortlaut der angenommenen Initiative wird mit den vorstehenden Argumenten unverändert übernommen. Da Zweifel an einer rechtskonformen Umsetzung der Initiative bestehen, werden diese und auch die Schwierigkeiten einer möglichen Umsetzung den Stimmberechtigten in Ziffer 4.3 zur Kenntnis gebracht.

4. Auswirkungen

4.1 Konsequenzen auf potentielle Standorte

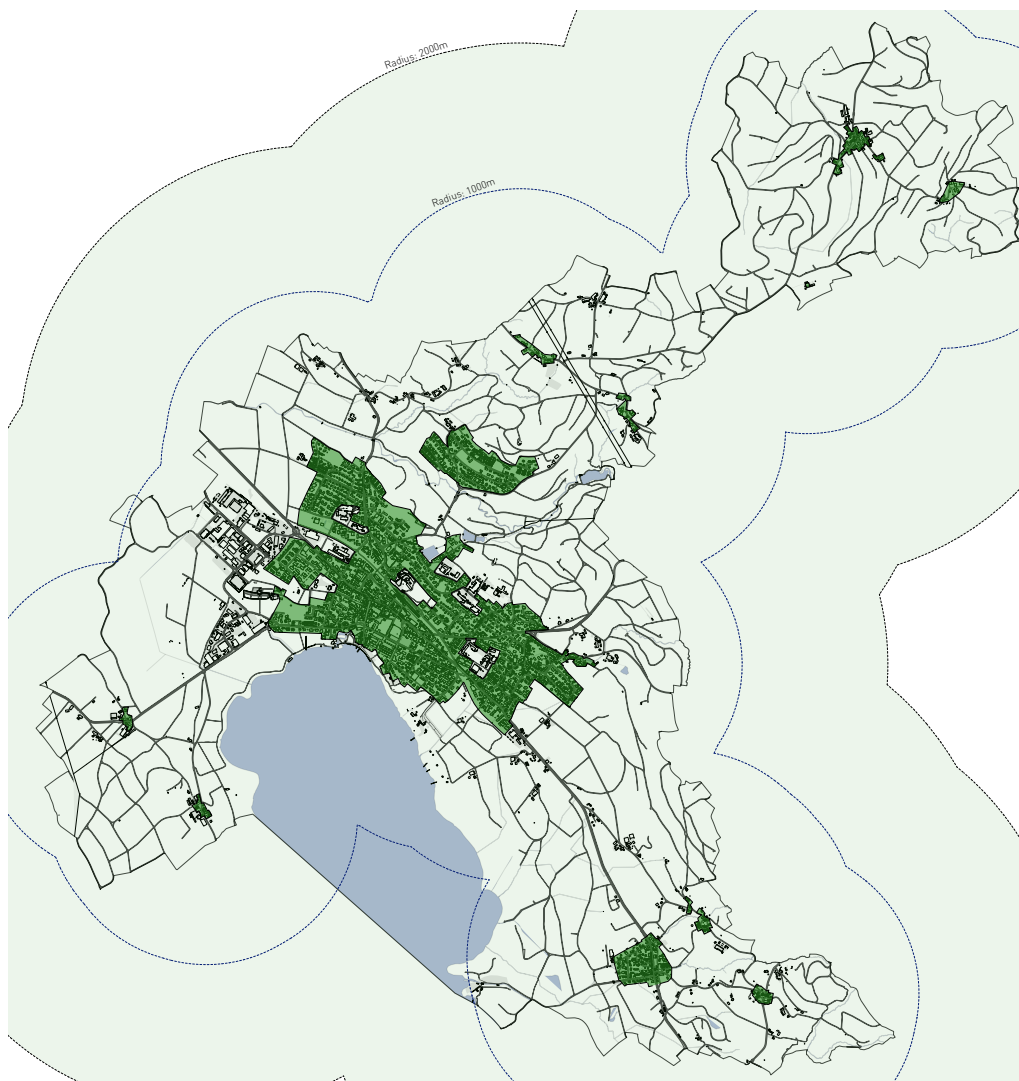
Da sich die zeitweise oder dauerhaft bewohnten Liegenschaften nicht auf die Bauzonen beschränken, sondern auch in den Nichtbauzonen solche Gebäude bestehen, würden aufgrund des neuen Artikels in der Gemeinde Pfäffikon keine Flächen bestehen, welche für den Bau von Windenergieanlagen genutzt werden könnten. Die Teilrevision führt damit zu einem generellen Erstellungsverbot innerhalb des Gemeindegebietes.

Aufgrund des neuen Absatzes wären in der Folge keine negativen Auswirkungen auf das Orts- und Landschaftsbild zu erwarten. Es kann auch davon ausgegangen werden, dass sich die von Windkraftanlagen ausgehenden Emissionen verringern und die Bevölkerung sowie die Flora und Fauna entlastet würden.

Vollständigkeitshalber wird darauf hingewiesen, dass bei einem Abstandmass von 1000 m (statt 2000 m) nur eine Fläche im Pfäffikersee als theoretisch möglicher Standort verbleibt. Ein solcher Standort ist aus Gründen des Natur- und Landschaftsschutzes jedoch ungeeignet und sehr unwahrscheinlich.

Ebenso wird auch festgehalten, dass die beiden in der kantonalen Windkraftplanung ausgewiesenen Standortbereiche auf dem Gemeindegebiet von Pfäffikon (vgl. Ziffer 2.3) nicht geeignet sein werden, weil sich gegenüber den Potenzialgebieten Wohnliegenschaften (Girhaldenstrasse 15, Tannenbergweg 10, Balmerstrasse 21/23, Hermatswilerstrasse 40) in einem Abstand von wenigen Hundert Metern befinden. Bei einer Lage auf benachbartem Gemeindegebiet kommt die neue Bestimmung in Art. 49 Abs 2 BZO jedoch nicht zur Anwendung, weil dieser ausschliesslich auf Gemeindegebiet von Pfäffikon wirkt. Es könnte in einem solchen Falle lediglich der Einfluss im Mitwirkungs- oder Rechtsmittelverfahren auf den jeweiligen Planungsprozess der Standortgemeinde gesucht werden.

Im nachfolgenden Plan sind die Flächen, in welchen der Bau von industriellen Windenergieanlagen gemäss der Vorschriften des neuen Art. 49 Abs. 3 BZO nicht möglich ist, grün dargestellt.



Übersichtplan mit Ausschluss von Windenergieanlagen

4.2 Verhältnismässigkeit

Die Regelung in der Bauordnung, dass keine industrielle Windkraftanlagen erstellt werden können, greift der kantonalen Planung von Windkraftanlagen wohl vor, ist in der Konsequenz aber nachvollziehbar. Das Gemeindegebiet Pfäffikon ist wegen der topographischen Verhältnisse, der lokalen Windverhältnisse, des Landschafts- und Naturschutzes sowie wegen der flächigen Besiedelung mit Wohnliegenschaften ungeeignet für industrielle Windenergieanlagen.

4.3 Einschätzung zur Genehmigungsfähigkeit

Das kantonale Amt für Raumentwicklung (ARE) erachtet kommunale Abstandsvorschriften von Windkraftanlagen zum Siedlungsgebiet aus nachstehenden Gründen als nicht genehmigungsfähig.

Im Kanton Zürich erlassen die Gemeinden eine Bau- und Zonenordnung, in welcher sie die Überbaubarkeit und Nutzweise von Grundstücken regeln. 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 zonenspezifisch erfolgen, sie gelten also nur innerhalb der jeweiligen Nutzungszone. Das kantonale Recht erlaubt den Gemeinden nur für bestimmte Themen zonenübergreifende Regelungen festzulegen (vgl. insbesondere §§ 66 ff. PBG). Für Windkraftanlagen enthält das kantonale Recht keine solche Kompetenzregelung. Deshalb ist es den Gemeinden nicht gestattet, Abstandsvorschriften zwischen Windkraftanlagen und anderen Bauten und Anlagen zu erlassen, wenn sie in verschiedenen Nutzungszonen liegen. In Analogie ist ein generelles Erstellungsverbot nicht zulässig.

Windkraftanlagen erfordern in der Regel einen Standort ausserhalb der Bauzonen. Bestimmungen über die Bau- und Nutzweise von Grundstücken können die Gemeinden in Bauzonen erlassen (§§ 47 ff. PBG). Die Gemeinden haben aber keine Kompetenz, Abstandsvorschriften für Nutzungszonen ausserhalb von Bauzonen festzulegen.

Windkraftanlagen 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 die Nutzungs- und Schutzinteressen auf Stufe Bund, Kanton und Gemeinde in eine umfassende Interessenabwägung einzubeziehen. Mit einer überkommunalen (Sonder-)Nutzungsplanung (z.B. kantonomer Gestaltungsplan) ist der Richtplaneintrag zu konkretisieren und es sind für die geplante Anlage spezifische Bauvorschriften zu formulieren. Dazu gehören auch die Mindestabstände zu benachbarten Nutzungen. Dafür muss eine umfassende Interessenabwägung für ein konkretes Projekt und einen genauen Standort gemacht werden. Diese Abwägung kann offensichtlich nicht auf kommunaler Stufe in Unkenntnis des geplanten Projekts und des Standorts mit einer generellen Abstandsregelung gemacht werden. Anzumerken ist dabei noch, dass die Gemeinden beim Erlass ihrer BZO die übergeordnete Richtplanung und die übergeordneten gesetzlichen Vorgaben des Bundes- und kantonalen Rechts berücksichtigen müssen (vgl. § 16 Abs. 1 PBG). Eine BZO-Vorschrift, die pauschal für alle Windkraftanlagentypen einen fixen Mindestabstand zu bewohnten Liegenschaften vorsieht, steht den bundesrechtlichen und kantonalen Vorgaben zum Ausbau und zur Förderung der Windenergienutzung entgegen.

Sollte sich eine festgesetzte Vorlage als nicht genehmigungsfähig erweisen, erlässt das ARE eine entsprechende Verfügung. Die Nichtgenehmigung einer kommunalen Nutzungsplanung könnte von der Gemeinde erstinstanzlich mit Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich angefochten werden.

5. Verfahrensablauf

5.1 Annahme der Initiative

Die Gemeindeversammlung hat mit Beschluss vom 25. März 2024 der Initiative zugestimmt. Die Gemeindeversammlung hat damit den Gemeinderat beauftragt, eine Umsetzungsvorlage (Ergänzung der Bauordnung) auszuarbeiten und diese innert 18 Monaten nach der ersten Abstimmung der Gemeindeversammlung vorzulegen.

Der Gemeinderat hat über die letzte Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (IVHB) an der Gemeindeversammlung vom September 2024 abstimmen lassen. Eine Integration der nun vorliegenden Initiativvorlage in die letzte Teilrevisionsvorlage war nicht möglich. Zudem haben Umsetzungsabklärungen und der Austausch mit den Initianten Zeit in Anspruch genommen. Auch muss gemäss § 7 PBG bei Änderungen von Nutzungsplänen vor einer Beschlussfassung durch die Gemeindeversammlung ein Anhörungs- und Mitwirkungsverfahren von 60 Tagen durchgeführt werden. Aus diesen Gründen kann die vorgegebene Frist von 18 Monaten nicht eingehalten werden. Es ist vorgesehen, die Teilrevision der Gemeindeversammlung am 8. Dezember 2025 zur Beschlussfassung zu unterbreiten.

5.2 Mitwirkung

Die Vorlage der Teilrevision „Initiative Windkraftanlage“ wird am 24. Juni 2025 vom Gemeinderat zur Mitwirkung verabschiedet. Die öffentliche Auflage erfolgt anschliessend während 60 Tagen vom 27. Juni bis 27. August 2025. Auf eine Vorprüfung bei der kantonalen Baudirektion wird verzichtet.

5.3 Einwendung

Während dem Mitwirkungsverfahren werden benachbarte Gemeinden sowie die Regionalplanungsgruppe Zürcher Oberland (RZO) über die Revisionsvorlage in Kenntnis gesetzt. Zu den inhaltlichen Anträgen wird nachstehend Stellung bezogen: *(offen, wird nach der Mitwirkung ergänzt)*

Antrag:

Begründung:

Stellungnahme:

5.4 Festsetzung

Es ist vorgesehen, die Teilrevision Windkraftanlage an der Gemeindeversammlung vom 8. Dezember 2025 zur Abstimmung zu bringen.

Berichtbeilage: keine