



## Teilrevision kommunale Nutzungsplanung 2023 (IVHB) – Teilweise Nichtgenehmigung

Gemeinde **Pfäffikon**

Massgebende Zonenplan Mst. 1:5000 vom 14. Oktober 2024

Unterlagen Vorschriften der Bau- und Zonenordnung (BZO) vom 14. Oktober 2024

Bericht nach Art. 47 RPV (inkl. Bericht zu den Einwendungen im Anhang) vom 14. Oktober 2024

### Sachverhalt

Anlass und Zielsetzung der Planung Mit der Teilrevision 2023 führt die Gemeinde Pfäffikon die harmonisierten Baubegriffe und Messweisen gemäss IVHB ein. Daneben werden weitere kommunale Anliegen wie Anforderungen an die Standorte von Mobilfunkanlagen (Kaskadenmodell), Vorgaben zur Gestaltung des Siedlungsrandes, zur Begrünung und zur Emissionsbeschränkung in die BZO aufgenommen. Zusätzlich ist eine neue Regelung zur Ausgestaltung eines zusätzlichen Vollgeschosses anstelle eines Attikageschosses Bestandteil. Im Zonenplan werden Anpassungen an den Bauzonenabgrenzungen vorgenommen.

Weitere Inhalte wie eine Umzonung im Gebiet «Tumbelen Nord» mit einer Gestaltungsplanpflicht sowie die Einführung der Grünflächenziffer wurden an der Gemeindeversammlung abgelehnt und sind daher nicht mehr Bestandteil der Genehmigungsvorlage.

Festsetzung Die Gemeindeversammlung Pfäffikon setzte mit Beschluss vom 16. September 2024 eine Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung fest. Gegen diesen Beschluss wurden gemäss Rechtskraftbescheinigung des Bezirksrats Pfäffikon vom 7. November 2024 keine Rechtsmittel eingelegt. Die Gemeinde beantragt die Genehmigung der Vorlage.

Anhörung Die Vorlage enthält unter anderem Bestimmungen zur Ausgestaltung eines zusätzlichen Vollgeschosses anstelle eines Attikageschosses sowie zur Emissionsbegrenzung, für welche das übergeordnete Recht den Gemeinden keine Regelungskompetenz einräumt. Entsprechend kann die Teilrevision nicht in allen Punkten genehmigt werden.

Die Genehmigungsprüfung hat gezeigt, dass die Vorlage teilweise nicht genehmigungsfähig ist. Mit Schreiben vom 4. Februar 2025 wurde die Gemeinde Pfäffikon angehört. Der Gemeinderat nahm mit Schreiben vom 4. März 2025 Stellung.

## **Erwägungen**

### **A. Formelle Prüfung**

Die massgebenden Unterlagen sind vollständig.

### **B. Materielle Prüfung**

Zusammenfassung der  
Vorlage

In der BZO werden bei den Grundmassen die neuen Begriffe und Messweisen gemäss IVHB eingeführt. Da die neuen Messweisen teilweise zu grösseren Bauvolumen führen, wurde die Baumassenziffer in den Wohnzonen W1.6, W2.1 und W2.6 leicht angehoben (neu W1.7, W2.2 und W2.7). Ebenfalls wäre die bestehende Freiflächenziffer durch die Grünflächenziffer gemäss IVHB zu ersetzen. Da die Gemeindeversammlung die neue Grünflächenziffer abgelehnt hat, entfällt eine entsprechende Vorgabe zur Begrünung.

Die Vorschriften zum Baumbestand wurden überarbeitet. Gestützt auf § 76 PBG werden die im Zonenplan und den Detailplänen bezeichneten Einzelbäume und Baumgruppen geschützt (Art. 39 BZO). Auf Antrag der Gemeindeversammlung entfällt die Pflicht zum Ersatz beim Abgang eines Baumes sowie die Möglichkeit für bewilligte Ersatzpflanzungen, sofern ein Baum die Grundstücksnutzung übermässig erschwert.

Art. 49 BZO zu den Energiesystemen wurde mit einem Abs. 2 ergänzt, wonach sich die Wahl des Energieträgers am kommunalen Energieplan zu orientieren hat. Art. 50 BZO regelt, in welchen Zonen Standorte für Mobilfunkanlagen vorzusehen sind. Gemäss dem üblichen Kaskadensystem sind in erster Priorität Standorte in Industrie- und Gewerbezo-  
nen sowie Zonen für öffentliche Bauten vorzusehen. Als zweite Priorität gelten Mischzo-  
nen, Zentrumszonen und Kernzonen und in dritter Priorität sind Standorte in reinen  
Wohnzonen möglich. Dabei sind bestehende Anlagenstandorte gegenüber neuen vorzu-  
ziehen.

Die Änderungen im Zonenplan umfassen eine untergeordnete Umzonung von der Indust-  
riezone in die Wohnzone, um die Bauzonenabgrenzung an die Parzellenstruktur anzupas-  
sen. Ausserdem werden drei Strassenabschnitte am Bauzonenrand eingezont, da diese  
der Erschliessung der Bauzone dienen.

Ergebnis der  
Genehmigungsprüfung

Den mit Vorprüfung des Amts für Raumentwicklung vom 14. Mai 2024 gestellten Auflagen  
und Empfehlungen wurde teilweise nicht entsprochen.

Aus der Formulierung von Art. 39 BZO wird nicht abschliessend klar, was unter den ge-  
nannten Detailplänen zu verstehen ist. Im Erläuternden Bericht wurde präzisiert, dass un-  
ter Detailpläne die Kernzonenpläne gemeint sind. Auf eine Präzisierung in den Vorschrif-  
ten wurde jedoch verzichtet. Die Kernzonenpläne sind auch nicht Bestandteil der vorlie-  
genden Teilrevision. Gemäss VDNP wären Bäume in einem Ergänzungsplan «Baum-  
schutz und Begrünung» (EP 8) aufzuführen. Da gemäss § 10 Abs. 2 VDNP die Inhalte  
der Ergänzungspläne auch kombiniert werden können, ist die Bezeichnung der Bäume im  
Kernzonenplan (EP1) zulässig. Im neuen Art. 39 Abs. 2 BZO wird im Weiteren auf § 238a  
Abs. 3 PBG und § 309 lit. n PBG verwiesen. § 238a Abs. 3 PBG regelt den Erhalt von be-  
stehenden Bäumen im Baubewilligungsverfahren, unabhängig ob diese gestützt auf § 76  
PBG geschützt sind. § 309 lit. n PBG regelt die Bewilligungspflicht für das Fällen von Bäu-  
men, welche gemäss § 76 PBG geschützt sind. Art. 39 Abs. 2 BZO verweist daher



lediglich auf übergeordnetes Recht und hat an sich keine Rechtswirkung. Da keine wesentlichen Widersprüche zum übergeordneten Recht vorliegen und die Anwendung der Vorschrift im Vollzug klar erscheint, kann Art. 39 BZO genehmigt werden.

Art. 40 BZO regelt die Begrünungspflicht von Flachdächern von Hauptgebäuden sowie Baumpflanzungen im Sinne von § 238a Abs. 3 PBG. Auf Antrag der Gemeindeversammlung wurde zusätzlich ein Verweis auf § 238a Abs. 1 PBG ergänzt, welcher die Umgebungsgestaltung regelt. Diese Ergänzung wurde bei Art. 40 Abs. 1 BZO (Regelung zur Begrünung von Dachflächen) vorgenommen. Die Ergänzung unter Abs. 1 ist sinnfremd und es ist daher davon auszugehen, dass die Absicht darin bestand, den Verweis auf § 238a PBG in Art. 40 Abs. 2 zur Umgebungsgestaltung zu ergänzen. Es handelt sich daher um einen Kanzleifehler. Die Ergänzung ist entsprechend von Art. 40 Abs. 1 BZO in Art. 40 Abs. 2 BZO zu verschieben. Gemäss der Stellungnahme des Gemeinderats vom 4. März 2025 soll am Verweis auf § 238a PBG festgehalten werden. Dementsprechend wird eine Verschiebung in Art. 40 Abs. 2 BZO befürwortet. Unter dieser Voraussetzung kann die Textergänzung («Es wird auf §238a Abs. 1 PBG verwiesen») als genehmigungsfähig beurteilt werden.

Der neue Art. 44 BZO sieht die Möglichkeit zur Ausgestaltung eines zusätzlichen Vollgeschosses anstelle eines Attikageschosses vor. Für ein solches zusätzliches Vollgeschoss gelten bestimmte Vorgaben zur Rückversetzung von Fassaden gegenüber dem unterliegenden Vollgeschoss und zur maximalen Fläche im Verhältnis zum darunterliegenden Vollgeschoss. De Facto handelt es sich dabei um ein flexibel gestaltbares Attikageschoss. Wie bereits in der Vorprüfung vorgebracht, ist das Attikageschoss in seinen maximal zulässigen Massen abschliessend im kantonalen Recht definiert. Art. 44 BZO wird daher als Erweiterung der abschliessenden kantonalen Regelung eingestuft und kann mangels Rechtsgrundlage nicht als genehmigungsfähig eingestuft werden.

Die Gemeinde entgegnet in der Stellungnahme vom 4. März 2025, dass es sich nicht um eine abweichende Definition des Attikageschosses, sondern um ein zusätzliches Vollgeschoss gemäss § 275 PBG handelt, für welches gewisse Einschränkungen gelten. Die Gemeinde stellt sich auf den Standpunkt, dass § 275 PBG die vorgesehenen Einschränkungen nicht ausschliesst. Das PBG enthält keine explizite Rechtsgrundlage, die Ausgestaltung und Dimension von Vollgeschossen näher zu regeln. Ausserdem kann die vorgesehene Regelung im Rahmen der festgelegten Grundmasse gar nicht umgesetzt werden. Ein zusätzliches Vollgeschoss gemäss § 275 PBG anstelle eines Dach- bzw. Attikageschosses wäre innerhalb der geltenden Fassadenhöhe zu realisieren. Da die festgelegte Fassadenhöhe nicht für ein zusätzliches Vollgeschoss ausreicht, könnte das vorgesehene zusätzliche Vollgeschoss faktisch gar nicht bewilligt werden. Art. 44 BZO kann somit auch unter Würdigung der gemeinderätlichen Stellungnahme nicht als genehmigungsfähig beurteilt werden.

Der neue Art. 45 BZO sieht eine Regelung zur Begrenzung von Lichtemissionen vor. Gemäss Art. 45 Abs. 2 BZO sind Leuchtkörper gegenüber oben und Dritten abzuschirmen. Gemäss der in Ziff. 2.3274 im Anhang zur BBV I als verbindlich bezeichneten SIA-Norm 491:2013, «Vermeidung unnötiger Lichtemissionen im Aussenraum» (Norm SN 586 491) kann eine Lichtemissionsbegrenzung im Baubewilligungsverfahren erfolgen. Im kantonalen Planungsrecht besteht aktuell keine hinreichend bestimmte Kompetenzdelegation für



die politischen Gemeinden, in der BZO-Vorschriften zur Lichtverschmutzung aufnehmen zu können. Da es jedoch als zweckmässig und wünschenswert beurteilt wird, unnötige Lichtemissionen im Aussenraum zu vermeiden, ist diese Thematik auf Stufe Baubewilligungsverfahren unter Berücksichtigung der genannten Hilfsmittel zu prüfen und umzusetzen.

In der Stellungnahme vom 4. März 2025 bringt die Gemeinde § 2 lit. c PBG und § 45 PBG als mögliche Rechtsgrundlagen für die Genehmigung der beabsichtigten Vorschrift vor. § 2 PBG regelt lediglich die Zuständigkeiten beim Erlass, respektive der Festsetzung von Anordnungen oder Bestimmungen gestützt auf die kantonale Planungs- und Baugesetzgebung. § 45 Abs. 2 PBG regelt den Rahmen, in welchem die Gemeinden Anordnungen in der kommunalen Nutzungsplanung treffen können. In § 45 Abs. 2 PBG steht dabei explizit, dass die Gemeinden an die Institute, Begriffe, Mess- und Berechnungsweisen sowie an die Mindestanforderungen des kantonalen Rechts gebunden sind, soweit es ihnen nicht ausdrücklich Abweichungen gestattet. Da das kantonale Recht den Gemeinden keine explizite Kompetenz für die vorgesehene Regelung auf Stufe BZO einräumt, wird Art. 45 Abs. 2 BZO weiterhin als nicht genehmigungsfähig beurteilt.

### **C. Ergebnis**

Die Vorlage erweist sich im Ergebnis grösstenteils als rechtmässig, zweckmässig sowie angemessen und kann genehmigt werden (§ 5 Abs. 1 PBG).

Nicht genehmigt werden:

- Art. 44 BZO «Voll- statt Attikageschoss»
- Art. 45 Abs. 2 BZO «Emissionsbeschränkung»

Durch diese Nichtgenehmigung entsteht im genehmigungsfähigen Teil der Vorlage keine Regelungslücke, weshalb diese genehmigt werden kann (Dispositiv I).

Der Gemeinderat wird beauftragt, den Teilsatz «Es wird auf § 238a Abs. 1 PBG verwiesen» von Art. 40 Abs. 1 BZO in Art. 40 Abs. 2 BZO «Begrünung / Grünflächen» zu verschieben (Korrektur Kanzleifehler).

Hinweise zur Ergreifung  
von allfälligen Rechts-  
mitteln

In Bezug auf die allfällige Ergreifung von Rechtsmitteln ergehen folgende Hinweise:

Durch die genehmigten Festlegungen (Dispositiv I) ist die Gemeinde nicht beschwert. Weiteren betroffenen Privaten und Verbänden steht jedoch der Rekurs offen (§§ 338a f. PBG).

Bezüglich der nichtgenehmigten Teile der Vorlage (Dispositiv II) ist die Gemeinde zum Rekurs legitimiert. Scheitert eine Planänderung im Genehmigungsverfahren, hängen die Anfechtungsmöglichkeiten von rekurslegitimierten Dritten davon ab, ob die Nichtgenehmigung eine zwingende Nachfolgefestlegung auslöst (§§ 19 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit § 19a Abs. 1 Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRG]; BRGE IV Nr. 0150/2016 vom 24. November 2016). Die Nichtgenehmigung kann jedoch durch Dritte angefochten werden, wenn der Zwischenentscheid einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken kann bzw. wenn die Gutheissung des Rekurses sofort einen Endentscheid herbeiführen und



damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (§ 19a Abs. 2 VRG). Das Baurekursgericht prüft die formellen Voraussetzungen von Amts wegen.

Die nichtgenehmigten Bestandteile der Bau- und Zonenordnung sind keine Nachfolgeregelung zugänglich (Dispositiv II). Es handelt sich demnach um eine verfahrensabschliessende Anordnung, die mit Rekurs angefochten werden kann (§§ 19 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit § 19a Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz [VRG]). Die Nachführung des Zonenplans und der Bau- und Zonenordnung nach Rechtskraft von Dispositiv II bedarf keiner erneuten Genehmigung durch die Baudirektion.

Gemäss § 5 Abs. 3 PBG ist der Genehmigungsentscheid von der Gemeinde zusammen mit dem geprüften Akt zu veröffentlichen und aufzulegen. Die Gemeinde wird eingeladen, im Publikationstext Hinweise anzubringen, inwieweit die teilweise nichtgenehmigten Inhalte eine verfahrensabschliessende Anordnung darstellen.

IVHB Es wird festgestellt, dass mit Genehmigung der vorliegenden Revision die BZO den Anforderungen gemäss dem mit Vorlage 5059/2014 (Harmonisierung der Baubegriffe; Änderung des PBG vom 1. März 2017) geänderten PBG übereinstimmt.

#### **Die Baudirektion verfügt:**

- I. Die Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung, welche die Gemeindeversammlung Pfäffikon Beschluss vom 16. September 2024 festgesetzt hat, wird unter Vorbehalt von Dispositiv II und III genehmigt.
  - II. Die Bestimmungen Art. 44 BZO «Voll- statt Attikageschoss» und Art. 45 Abs. 2 BZO «Emissionsbeschränkung» werden nicht genehmigt (keine Nachfolgeregelung möglich).
  - III. Der Teilsatz «Es wird auf § 238a Abs. 1 PBG verwiesen» ist von Art. 40 Abs. 1 BZO in Art. 40 Abs. 2 BZO «Begrünung / Grünflächen» zu verschieben (Korrektur Kanzleifehler).
  - IV. 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.
  - V. Die Gemeinde Pfäffikon wird eingeladen
- Dispositiv I bis IV sowie den kommunalen Beschluss samt Rechtsmittelbelehrung zu veröffentlichen;
  - diese Verfügung zusammen mit der kommunalen Planung aufzulegen;





- nach Rechtskraft die Inkraftsetzung zu veröffentlichen und diese dem Verwaltungsgericht, dem Baurekursgericht und dem Amt für Raumentwicklung mit Beleg der Publikation mitzuteilen;
- die BZO ist im Sinne von Dispositiv III nachzuführen;
- die Änderungen im Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster) nachführen zu lassen.

VI. Mitteilung an

- Gemeinde Pfäffikon (unter Beilage von zwei Dossiers)
- Verwaltungsgericht (unter Beilage von einem Dossier)
- Baurekursgericht (unter Beilage von zwei Dossiers)
- Amt für Raumentwicklung (unter Beilage von zwei Dossiers)
- Ingesa AG, Wetzikon (Katasterbearbeiterorganisation)

Im Auftrag der Baudirektion

S. Korn

VERSENDET AM - 6. JUNI 2025