

Teilrevision BZO «Abstandsvorschrift für Wind-
energieanlagen»

ERLÄUTERNDER BERICHT **GEMÄSS ART. 47 RPV**



SUTER
VON KÄNEL
WILD

Planer und Architekten AG

Förrlibuckstrasse 30, 8005 Zürich
+41 44 315 13 90, www.skw.ch

Inhalt

1	EINLEITUNG	3
2	HINTERGRUNDINFORMATIONEN ZU DEN VORGABEN	5
2.1	Übergeordnetes Planungsrecht	5
2.2	Kantonale Einschätzung	6
2.3	Vorgehen Kanton Zürich	7
2.4	Kantonaler und regionaler Richtplan	8
2.5	Zonenplan	8
2.6	Bau- und Zonenordnung	8
3	ANHÖRUNG UND ÖFFENTLICHE AUFLAGE GEMÄSS § 7 PBG	9
3.1	Einleitung	9
3.2	Anhörung	9
3.3	Kantonale Vorprüfung	9
3.4	Einwendungen	10

Auftraggeber

Gemeinde Hombrechtikon

Bearbeitung

SUTER • VON KÄNEL • WILD
Michael Camenzind

1 EINLEITUNG

Einzelinitiative

Mit Schreiben vom 30. Mai 2023 reichte Stephan Gafner, Blumenbergweg 1, Hombrechtikon, eine Einzelinitiative mit folgendem Text ein:

Ergänzung BZO

Die Bauordnung der Gemeinde Hombrechtikon wird wie folgt ergänzt:

Der Mindestabstand zwischen einer industriellen Windenergieanlage (Nabenhöhe ab 30 Meter) und einer zeitweise oder dauerhaft bewohnten Liegenschaft muss 700 Meter betragen.

Begründung

Der Initiant begründet die Initiative wie folgt:

Der Regierungsrat des Kantons Zürich möchte im ganzen Kantonsgebiet etwa 120 Windräder von circa 235 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 700 Meter eingeführt werden. In vielen Ländern sind zum Schutze der Anwohnerinnen und Anwohnern Abstandsregelungen bereits vorhanden, im Kanton Baselland wird im Richtplan ein Mindestabstand von 700 Meter vorgesehen, in Deutschland gilt ein genereller Mindestabstand von 1'000 Meter. Das Bundesgericht hat die Rechtmässigkeit solcher Vorschriften bestätigt (1C_149/2021, Urteil vom 25. August 2022).

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 Meter hohe Windturbinen. Es ist daher zeitgemäss, dass auch in Schweizer Gemeinden moderne Abstandsregelungen eingeführt werden.».

Beurteilung durch den Gemeinderat

Der Gemeinderat hat die Initiative an der Gemeinderatssitzung vom 11. Juli 2023 in Bezug auf die Rechtmässigkeit überprüft (siehe Beilage). Zusammenfassend hält der Gemeinderat fest, dass die Initiative nach den gesetzlichen Bestimmungen zulässig ist. Sie ist nach der erfolgten kantonalen Vorprüfung, Anhörung und Mitwirkung der Gemeindeversammlung zur Beschlussfassung zu unterbreiten.

Inhaltliche Stellungnahme des Gemeinderates

Über den Antrag von Stephan Gafner, dem Initiativbegehren zuzustimmen oder abzulehnen oder über einen eventuellen Gegenvorschlag zu befinden, entscheidet der Gemeinderat nach Abschluss des öffentlichen Planauflageverfahrens. Anschliessend wird die RGPK eingeladen, ebenfalls einen Abschied zu erstellen.

Bestandteile

Die vorliegende Teilrevisionsvorlage umfasst folgende Bestandteile:

- Anpassung Bau- und Zonenordnung
- Erläuternder Bericht gemäss Art. 47 RPV

Ablauf der Teilrevision

Der Ablauf der Teilrevision der BZO gestaltet sich wie folgt:

- Entwurf Teilrevisionsvorlage
- Verabschiedung durch den Gemeinderat zuhanden der kantonalen Vorprüfung, öffentlicher Auflage und Anhörung
- Öffentliche Auflage während 60 Tagen
- Auswertung Einwendungen
- Verabschiedung Teilrevisionsvorlage durch Gemeinderat
- Gemeindeversammlung
- Genehmigung durch die Baudirektion Kanton Zürich
- Publikation und Rekursmöglichkeit während 30 Tagen

Grundlagen

- Raumplanungsgesetz (RPG)
- Energiegesetz (EnG)
- Konzept Windenergie, Bundesamt für Raumentwicklung ARE
- Lärmschutzverordnung (LSV)
- Planungs- und Baugesetz (PBG)
- Kantonaler und regionaler Richtplan
- Zonenplan Hombrechtikon
- Bau- und Zonenordnung Hombrechtikon
- Mail des Kantonsplaners Wilhelm Natrup vom 6. Juli 2023 an die Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten sowie die Gemeindegeschreiberinnen und -schreiber des Kantons Zürich

Mitwirkungsverfahren

In einem nächsten Schritt wird das formelle Verfahren nach § 7 PBG gestartet. Die BZO wird durch den Gemeinderat zuhanden der Anhörung und Mitwirkung gemäss § 7 PBG freigegeben.

Während dieser 60-tägigen Auflagefrist können alle Personen zur Teilrevision der BZO Einwendungen einreichen. Gleichzeitig wird die Teilrevision dem Kanton, der Planungsregion Pfannenstil und den Nachbargemeinden zur Stellungnahme unterbreitet.

Bericht zur Mitwirkung

Dieser Planungsbericht wird anschliessend um das Ergebnis der öffentlichen Auflage, kantonalen Vorprüfung und Anhörung ergänzt. Zu den nicht berücksichtigten Einwendungen wird gesamthaft bei der Planfestsetzung an der Gemeindeversammlung entschieden.

2 HINTERGRUNDINFORMATIONEN ZU DEN VORGABEN

2.1 Übergeordnetes Planungsrecht

Energiegesetz (EnG)

Gemäss Art. 10 Abs. 1 des eidgenössischen Energiegesetzes müssen die Kantone dafür sorgen, dass insbesondere die für die Nutzung der Windkraft geeigneten Gebiete im Richtplan festgelegt werden. Dies ist auch unter Art. 8b des Raumplanungsgesetzes (RPG) festgehalten.

Konzept Windenergie

Das Konzept Windenergie ist ein Konzept nach Art. 13 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG). Wie im Konzept festgehalten wird, dient das Konzept den Windenergieplanungen auf kantonaler Ebene als Basis, um die massgeblichen Bundesinteressen rechtzeitig und adäquat berücksichtigen zu können. Mit dem Konzept sollen Konflikte mit Bundesinteressen, die in einer späteren Projektierungsphase zu einem Planungsstopp führen könnten, rechtzeitig erkannt und nach Möglichkeit vermieden werden.

Es wird darin auch festgehalten, dass Windenergieanlagen ab 30 Meter Gesamthöhe der Planungspflicht nach Art. 2 RPG unterliegen und mit ihrer Realisierung gewichtige Auswirkungen auf Raum und Umwelt verbunden sind.

Weiter wird definiert, welche Verpflichtungen die einzelnen Behörden bei der Anwendung des Konzepts haben. Es wird ausgeführt, dass auch die Gemeinden das Konzept anzuwenden haben, wenn sie Entscheide im Bereich Windenergieanlagen treffen, beispielsweise wenn sie Nutzungspläne für Windenergieanlagen erarbeiten und entsprechende Baubewilligungsgesuche bearbeiten. Im Konzept wird weiter Folgendes aufgeführt: «Sie berücksichtigen dabei die materiellen Aussagen des Konzepts und klären allenfalls die Vereinbarkeit mit den Bundesinteressen ab.»

Lärmschutzverordnung (LSV)

Der Bund hält im Konzept Windenergie fest, dass Windenergieanlagen Geräusche erzeugen. Es wird beschrieben, dass die Lärmimmissionen abhängig sind von Anzahl und Typ der Windturbinen, deren Betrieb, der Häufigkeitsverteilung der Windrichtungen und der Temperaturschichtung der Luft sowie dem Abstand und der Topographie zwischen Turbine und Ort der Ermittlung. Basierend auf Art. 7 und Anhang 6 Lärmschutz-Verordnung LSV ist die Lärmschutz-Verordnung massgebend für die Bestimmung der Abstände, die zu bewohnten Gebäuden und weiteren lärmempfindlichen Nutzungen einzuhalten sind.

2.2 Kantonale Einschätzung

Einschätzung des ARE

Keine kommunale Kompetenz für zonenübergreifende Abstandsvorschriften und Abstandsvorschriften ausserhalb der Bauzonen

Das 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.

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.

Keine vorgezogene Interessenabwägung auf kommunaler Stufe zulässig

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. kantonaler 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.

2.3 Vorgehen Kanton Zürich

Potenzialgebiete Windenergie

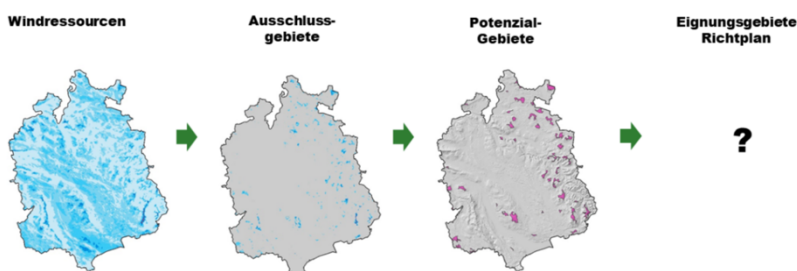
Ausschnitt aus der Karte der Potenzialgebiete Windenergie

Basierend auf einer Modellierung der Windverhältnisse auf einer Höhe von 100 Metern über Grund sowie verschiedenen Ausschlusskriterien hat der Kanton Zürich eine Karte mit Potenzialgebieten erstellt. Die Ausschlusskriterien waren folgende: ungenügendes Windpotenzial, Nähe zu bewohnten Gebäuden (Lärm), Flugverkehr, und Infrastrukturanlagen, schützenswerte Fauna und Flora, Landschafts- und Kulturgüterschutz, Gewässer und weitere. In den Potenzialgebieten könnte es gemäss Kanton möglich sein und sich lohnen, Windenergie zu nutzen.

Weitere Vorgehensschritte

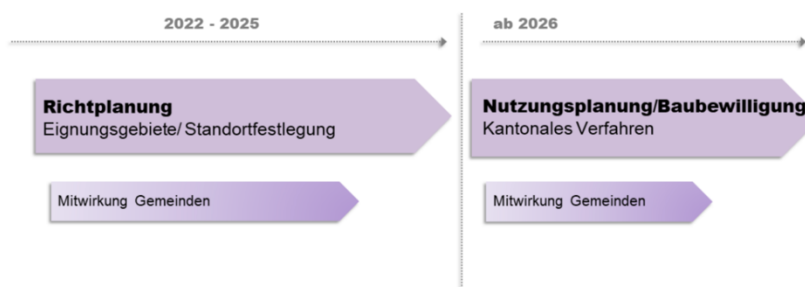
Nach der Definition der Potenzialgebiete überprüft die Baudirektion aktuell die Eignung dieser Gebiete mit den möglichen Standortgemeinden, den Natur- und Landschaftsschutzverbänden sowie der Windenergiebranche. Dabei werden weitere Ausschlussgründe und unter Umständen auch zusätzliche Potenziale identifiziert. Gemäss Kanton wird auf dieser Basis eine Interessenabwägung vorgenommen und die effektiven Eignungsgebiete für die kommende Richtplanteilrevision definiert.

Abbildung zu den Vorgehensschritten zur Nutzung von Windenergie im Kanton Zürich (Quelle: kantonale Website zur Windenergie, <https://www.zh.ch/de/umwelt-tiere/energie/energieplanung/windenergie.html>)



Wie der Kanton auf der Informationswebsite zur Windenergie festhält, ist ein Planungs- und Bewilligungsverfahren nötig, wenn ein Energieversorgungsunternehmen später in einem dieser Eignungsgebiete eine Windenergieanlage bauen will. Im Rahmen dieses Planungs- und Bewilligungsverfahrens können die entsprechenden Rechtsmittel ergriffen werden. Aktuell prüft die Baudirektion die Möglichkeit, das Planungs- und Bewilligungsverfahren für Windenergieanlagen durch eine Revision des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG) zu beschleunigen.

Abbildung zum Planungsverfahren Windenergie (Quelle: kantonale Website zur Windenergie, <https://www.zh.ch/de/umwelt-tiere/energie/energieplanung/windenergie.html>)



2.4 Kantonaler und regionaler Richtplan

Keine Einträge vorhanden

Da der Prozess zur Festlegung von Eignungsgebieten für Windenergieanlagen im kantonalen Richtplan aktuell noch läuft, bestehen in den übergeordneten Richtplänen aktuell noch keine Einträge diesbezüglich.

2.5 Zonenplan

Keine Veränderung des Zonenplans

Die vorliegende Teilrevision hat keine Veränderungen des Zonenplans zur Folge. Die Zonenbezeichnungen bleiben unverändert.

2.6 Bau- und Zonenordnung

Zusätzlicher Artikel

Gestützt auf die Einzelinitiative soll das Kapitel «2. Allgemeine Bestimmungen» um eine neue Ziffer 2.8 «Mindestabstand von industriellen Windenergieanlagen» ergänzt werden.

3 ANHÖRUNG UND ÖFFENTLICHE AUFLAGE GEMÄSS § 7 PBG

3.1 Einleitung

Gesetzliche Rahmenbedingungen

Gemäss § 7 PBG sind bei der Aufstellung und Änderung von Richt- und Nutzungspläne die nach- und nebengeordneten Planungsträger rechtzeitig anzuhören. Zudem sind die Pläne vor der Festsetzung wähen 60 Tagen öffentlich aufzulegen. Während der Auflagefrist konnte sich jedermann zur Planvorlage äussern und schriftliche Einwendungen dagegen vorbringen. Über die nicht berücksichtigten Einwendungen wird gesamthaft bei der Planfestsetzung entschieden.

Die Anhörung und öffentliche Auflage gemäss § 7 PBG erfolgte vom 1. März bis 30. April 2024. Gleichzeitig wurde die Revisionsvorlage dem Kanton zur Vorprüfung eingereicht.

Haltung des Gemeinderats

In den nachfolgenden Kapiteln sind die eingereichten Stellungnahmen zusammengefasst. Der Gemeinderat nimmt das Meinungsbild zur Kenntnis.

Da der Kanton im Rahmen der Vorprüfung aufgrund der fehlenden Rechtsgrundlage zur Regelung von Abständen für Windenergieanlagen eine Nichtgenehmigung in Aussicht gestellt hat, empfiehlt der Gemeinderat der Stimmbevölkerung, die Initiative abzulehnen.

3.2 Anhörung

Zustimmende Stellungnahmen

Während der öffentlichen Auflage fand die Anhörung der nach- und nebengeordneten Planungsträger, namentlich der Nachbargemeinden und der Zürcher Planungsgruppe Pfannenstil statt.

Gemeinde Grüningen

Die Gemeinde Grüningen hält in ihrem Schreiben fest, dass die Initiative keine Konfliktsituation mit der Ortsplanung der Gemeinde Grüningen ergibt.

Zürcher Planungsgruppe Pfannenstil

Der Vorstand der Zürcher Planungsgruppe Pfannenstil hat mitgeteilt, dass er auf eine Stellungnahme zur Teilrevision Nutzungsplanung Einzelinitiative «Mindestabstand von Windrädern» verzichtet.

3.3 Kantonale Vorprüfung

Stellungnahme

Die kantonalen Amtsstellen haben mit Schreiben vom 11. April 2024 zur Teilrevision Stellung genommen.

Zusammenfassend wird im Vorprüfungsbericht darauf hingewiesen, dass Windkraftanlagen erhebliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt besitzen und daher einen Eintrag im kantonalen Richtplan benötigen. Alle relevanten Nutzungs- und Schutzinteressen müssen vor einer Standortsicherung im kantonalen Richtplan in eine Interessenabwägung einbezogen werden. Eine pauschale Mindestabstandsregelung in der Bau- und Zonenordnung ist unzweckmässig und widerspricht den übergeordneten Planungen sowie den bundesrechtlichen und kantonalen Vorgaben zur Windenergienutzung.

Auf die Ergänzung der BZO um eine neue Ziffer 2.8 «Mindestabstand von industriellen Windenergieanlagen» ist daher zu verzichten.

Im Vorprüfungsbericht wird keine Genehmigung der Teilrevision Nutzungsplanung «Abstandsvorschriften für Windenergieanlagen» in Aussicht gestellt.

3.4 Einwendungen

Insgesamt wurden 5 Einwendungsschreiben eingereicht. Die darin enthaltenen Anträge sind nachfolgend zusammengefasst.

1 Verzicht auf neuen Artikel

Stefan Sulzer

Die Initiative sei abzulehnen.

Begründung:

Die Einzelinitiative «werfe» Windkraftanlagen unterschiedlicher Grösse «in den gleichen Topf» und widerspreche deshalb dem Prinzip der Verhältnismässigkeit. Bezüglich Schattenwurf und Schallemissionen sei die geographische Lage (Himmelsrichtung) zwischen einer Windkraftanlage und bewohntem Gebiet relevant und deshalb zu berücksichtigen. Die Einzelinitiative lasse die Topografie ausser Acht und werde deshalb dem Einzelfall nicht gerecht.

2 Rückweisung

GLP

Die Teilrevision sei zurückzuweisen.

Begründung:

Die glp-Hombrechtikon lehnt die aufgelegte Teilrevision der BZO bzgl. "Abstandsvorschriften Windkraftanlagen" ab. Abstandsvorschriften von Windkraftanlagen seien von übergeordnetem Interesse und müssten daher auf kantonaler/nationaler Ebene festgesetzt werden. Zudem gebe es bereits genügend formale Rechtsmittel - u.a. die verbindlich durchzuführende Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). In einer UVP würden alle Fragen von (negativen) Einflüssen auf den Menschen und die lokale Umwelt eines Projektes aufgenommen, geprüft, beurteilt und ggf. mittels verbindlicher Massnahmen verbessert. Eine Festsetzung von Abstandsvorschriften auf kommunaler Ebene könne insbesondere im Grenzbereich der Gemeinde zu zusätzlicher Rechtsunsicherheit führen.

3 Verzicht auf neuen Artikel

SP

Die Initiative sei abzulehnen. Sie führe zu einem absoluten Verbot von Windenergieanlagen und komme damit einem Technologieverbot gleich.

Begründung:

Die SP ist für den schnellen Ausbau von Windkraftanlagen im Kanton Zürich und wenn geeignet auch in Hombrechtikon. Nur so könne die Dekarbonisierung der Energieversorgung innert nützlicher Frist erfolgen.

Die SP sagt ja zu den Windkraftanlagen im Wissen, dass der Kanton Zürich nicht die besten Standorte für Windkraftanlagen biete. Die für Windkraftanlagen günstigen Standorte seien entsprechend sorgfältig zu eruieren: Die örtliche Bevölkerung sei frühzeitig in die Fachdiskussion einzubeziehen. Windkraftanlagen seien möglichst Natur- und Menschenschonend zu erstellen.

4 Verzicht auf neuen Artikel

FDP

Die Initiative sei abzulehnen.

Begründung:

Eine Vergrösserung des Abstands zu dauerhaft oder teilweise bewohnten Liegenschaften wie sie durch die Initiative vorgeschlagen werde, bedeute eine zu starke Einschränkung.

Im Hinblick auf den Energiebedarf und die Zielsetzungen des Bundes sei das Potenzial der Windenergie auszunutzen. Windenergie falle unabhängig von der Tageszeit und Jahreszeit an und biete damit eine ideale Ergänzung zur Photovoltaik, auch im Hinblick auf die Stabilität des Stromnetzes.