

# **ZH\_BAUREKURSGERICHT BRGE III Nr. 0036/2026 vom 4. März 2026**

ZH Baurekursgericht, 2026-03-04, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_baurekursgericht\\_BRGE III Nr. 0036\\_2026](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_baurekursgericht_BRGE_III_Nr._0036_2026)

FR: ZH\_BAUREKURSGERICHT BRGE III Nr. 0036/2026 du 4 mars 2026

IT: ZH\_BAUREKURSGERICHT BRGE III Nr. 0036/2026 del 4 marzo 2026

## **Regeste**

Zu beurteilen waren die Rekurse von zwei Gemeinden gegen die Nichtgenehmigung der Teilrevision der jeweiligen kommunalen BZO, mit der eine Abstandsvorschrift für Windenergieanlagen (bzw. in BRGE III Nr. 37/2026 zusätzlich auch eine Höhenbeschränkung und eine Rückbauverpflichtung) eingeführt werden sollte. Die Entscheide äussern sich zunächst zur Gemeinde- bzw. Planungsautonomie (E. 4.1) sowie zur Prüfungsbefugnis der Genehmigungsbehörde und zur Kognition der Rekursinstanz (E. 4.2). Geprüft werden sodann die seitens der Baudirektion geltend gemachte Unrechtmässigkeit (E. 5) und Unzweckmässigkeit (E. 6) der Abstandsvorschrift (bzw. der weiteren Vorschriften): Verworfen wird das Argument, wonach zonenübergreifende Regelungen – soweit nicht ausdrücklich erlaubt – unzulässig seien (E. 5.1). Die Abstandsvorschrift erweist sich jedoch insofern als unrechtmässig, als sie sich (auch) auf übergeordnete Zonen (insb. kantonale Landwirtschaftszone) und Waldareal bezieht, für welche den Gemeinden durch das kantonale Recht keine entsprechenden Regelungskompetenzen eingeräumt werden (E. 5.2). Indem die Abstandsvorschrift faktisch zu einem (fast) vollständigen Ausschluss von Windenergieanlagen auf dem Gemeindegebiet führt, erweist sie sich überdies als unzweckmässig, da ihre Anwendung zu einer Vereitelung der übergeordneten planerischen Vorgaben führen würde, wobei eine im Einzelfall bestehende Abweichungsmöglichkeit (mittels kantonalen Gestaltungsplans) systematisch in Anspruch genommen werden müsste (E. 6, insb. E. 6.2.2). Im Ergebnis war die jeweilige Nichtgenehmigung somit zu Recht erfolgt und die Rekurse dementsprechend abzuweisen.

## **Erwägungen**

### **E. 3**

Abschnitts des PBG stehende Normen (wie § 265 oder § 286 ff. PBG) Regelungskompetenzen einräumen, ohne diese auf einzelne Zonen zu beziehen, ist lediglich Ausdruck der verwendeten Regelungstechnik (mit gewissen Kompetenzeinräumungen im IV. Titel zum öffentlichen Baurecht anstatt ausschliesslich im II. Titel zum Planungsrecht), ohne dass damit eine implizite Aussage betreffend ein restriktiveres Verständnis der in Kapitel B des 3. Abschnitts des II. Titels enthaltenen Normen einherginge. Demgegenüber findet sich in § 69 PBG in der Tat eine Formulierung – wonach die BZO "in den Bauzonen allgemein, zonen- oder gebietsweise" Arealüberbauungen zulassen könne –, die explizit die Möglichkeit einer zonenübergreifenden Regelung anspricht, doch ist eine solche isolierte Verwendung von vornherein nicht geeignet, im Umkehrschluss (und implizit) den seitens der Baudirektion geltend gemachten Grundsatz zu fundieren. Gleiches gilt für eine seitens der Baudirektion angerufene Literaturstelle

(Steiner/Wipf, a.a.O., S. 159 a.E.), die nach Nennung möglicher Festlegungen und Instrumente der Bau- und Zonenordnung festhält, solche könnten "je nach Regelungsgegenstand beziehungsweise nach Massgabe der Kompetenzermächtigung aus dem PBG zonenübergreifend, für ganze Zonen oder so weit zweckmässig gebietsweise festgelegt werden", ist diese Aussage doch in mehrfacher Hinsicht ambivalent, da zum einen das Verhältnis zwischen Regelungsgegenstand und Kompetenzermächtigung ungeklärt scheint, während zum andern selbst bei Abstellen auf die Kompetenzermächtigung eine solche für zonenübergreifende Regelungen nach dem Gesagten schon darin gesehen werden könnte, dass für die von der Normierung erfassten Zonen – je einzeln – eine entsprechende Kompetenz besteht. Damit bleibt es zusammenfassend dabei, dass entgegen der Baudirektion der blosse Umstand einer zonenübergreifenden Regelung im Sinne einer Normierung, die generell und nicht lediglich für eine bestimmte Zone gilt, nicht zur Folge hat, dass eine entsprechende Vorschrift – ohne ausdrückliche Statuierung der Zulässigkeit im kantonalen Recht – unrechtmässig wäre.

R3.2025.00020 Seite 27

5.1.3 Wie bereits erwähnt handelt es sich nun aber bei der strittigen Abstandsvorschrift nicht lediglich um eine Norm, deren Geltung sich unterschiedslos auf alle Zonen erstrecken soll, sondern zudem um eine solche, deren Anknüpfungspunkte regelmässig in unterschiedlichen Zonen liegen, da sich die dauerhaft bewohnten Liegenschaften zur Hauptsache in Bauzonen befinden, während (insb. industrielle) Windenergieanlagen regelmässig ausserhalb derselben – primär im Wald, im Übrigen hauptsächlich in der kantonalen Landwirtschaftszone (vgl. E. 2.2.2 sowie zur jeweiligen Lage die kartographischen Darstellungen im Richtplangentext [Vorlage 6060], S. 36 ff., und in den Steckbriefen der Potenzialgebiete) – realisiert werden. Auch in dieser Konsultation stellt sich somit zwangsläufig die Frage, ob die Gemeinde über Regelungskompetenzen in allen involvierten Zonen verfügt bzw. was die Konsequenzen eines teilweisen Fehlens solcher Kompetenzen sind (vgl. dazu E. 5.2). Soweit aber entsprechende Regelungskompetenzen bestehen, ist entgegen dem Dafürhalten der Baudirektion nicht ersichtlich, inwiefern das kantonale Recht einer kommunalen Bestimmung, die Vorgaben zu Abständen formuliert, welche über eine Zonengrenze hinweg einzuhalten sind, per se entgegenstehen würde (auch wenn die Anwendungsmöglichkeiten solcher Vorschriften gering erscheinen und dabei insbesondere anlagenspezifische Regelungen [vgl. zu deren Zulässigkeit E. 5.1.4] im Vordergrund stehen dürften). Die Unzulässigkeit einer solchen, mehrere Zonen involvierenden Regelung lässt sich zum einen analog dem in E. 5.1.2 Ausgeführten nicht aus den allgemeinen kantonalen Vorgaben (insbesondere § 45 f. PBG) oder der Gesetzssystematik herleiten. Dabei ergibt sich (unbeschadet der in E. 5.1.2 in anderem Kontext erwähnten Möglichkeit zusätzlicher Kompetenzeinräumungen im IV. Titel des PBG) eine Beschränkung der Regelungskompetenz insbesondere auch nicht aufgrund des (seitens der Baudirektion denn auch zu Recht nicht ins Feld geführten) Umstands, dass im baurechtlichen IV. Titel mit § 260 ff. PBG spezifische Arten von Abständen normiert sind, da für den Umfang der kommunalen Regelungskompetenz primär die – keine entsprechende Spezifizierung enthaltende – Kompetenzeinräumung im planungsrechtlichen II. Titel des PBG (soweit eine solche besteht) massgebend ist. Zum andern betreffen die seitens der Baudirektion genannten kantonalen Normen, mit denen ausdrücklich zonenübergreifende kommunale Regelungen zugelassen werden sollen (vgl. zur Fragwürdigkeit dieses Ansatzes E. 5.1.2), fast ausschliesslich Konstellationen, in denen der Regelungsgegenstand nicht Anknüpfungspunkte in mehreren Zonen aufweist, so

dass sich den angerufenen Bestimmungen von vornherein (auch implizit) nichts zur Frage der Zulässigkeit entsprechend (d.h. im Sinne der vorliegenden E. 5.1.3) definierter zonenübergreifender Regelungen entnehmen lässt. Einzige Ausnahme bildet insoweit § 75 PBG, wonach die Bau- und Zonenordnung für im Zonenplan bezeichnete Lagen Anordnungen treffen kann, welche die Aussicht oder die Sicht auf besondere Geländeformen sichern, da insoweit typischerweise der Zielpunkt der Sichtbeziehung ausserhalb der Zone des Ausgangspunkts (allerdings überdies wohl auch häufig ausserhalb des Gemeindegebiets) liegt. Auch in diesem Zusammenhang gilt aber, dass die blosser Existenz einer einzelnen Bestimmung (bei der überdies offenkundig ein anderer Regelungsaspekt [vgl. zu diesem E. 5.2.1] im Vordergrund steht) keinen Schluss auf einen allgemeinen Grundsatz der Unzulässigkeit zonenübergreifender Vorschriften (im hier massgeblichen Sinn) zulässt. Im Gegenteil ist – wiederum gerade auch mit Blick auf die Gemeindeautonomie – davon auszugehen, dass bei Einräumung einer Regelungskompetenz (unter Einschluss von Abstandsvorschriften) für zwei unterschiedliche Zonen auch eine Regelung, die den Abstand zwischen einem Punkt der einen und einem Punkt der anderen Zone festlegt, kompetenzgemäss erlassenes Recht ist. Zusammenfassend ergibt sich die Unrechtmässigkeit der streitbetreffenden Abstandsvorschrift somit entgegen der Baudirektion auch nicht aus dem blossen Umstand, dass diese in ihrer praktischen Anwendung regelmässig Anknüpfungspunkte in unterschiedlichen Zonen aufweisen dürfte und (auch) in diesem Sinn als zonenübergreifende Regelung zu qualifizieren ist. 5.1.4

Rückt damit die – u.U. differenziert zu beantwortende – Frage der Regelungskompetenz für die einzelnen (potenziell) involvierten Zonen in den Vordergrund (vgl. E. 5.2), so ist vorab noch der vorinstanzliche Einwand zu klären, wonach Abstandsvorschriften für bestimmte Bauten oder Anlagen unzulässig seien, da diesfalls per se von der Unrechtmässigkeit der strittigen Vorschrift auszugehen wäre. Indessen ist insoweit auf die Rechtsprechung zur Zulässigkeit kommunaler Standortplanungen für Mobilfunkanlagen zu verweisen: Diese geht davon aus, dass die Gemeinden gestützt auf § 49a Abs. 3 PBG (vgl. zu dieser Bestimmung in anderem Zusammenhang bereits E. 5.1.2) kompetent sind,

R3.2025.00020 Seite 29

gewisse technische Bauten und Infrastrukturanlagen, die der – in der fraglichen Bestimmung angesprochenen – Nutzung zu Wohnzwecken oder gewerblichen Zwecken dienen, näher zu regeln und solche Bauten und Anlagen gegebenenfalls einzuschränken, so dass sich bei entsprechendem öffentlichem Interesse kommunale Regelungen über die Zulässigkeit von Mobilfunkanlagen in einzelnen Zonen willkürfrei auf die genannte Bestimmung stützen können (BGr 1C\_51/2012 und 1C\_71/2012 vom 21. Mai 2012, E. 3, insb. E. 3.4; vgl. auch Thomas Wipf/Daniel Kunz, in: Zürcher Planungs- und Baurecht, 7. Auflage 2024, Hrsg. Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Bd. 2, S. 1706, m.w.H.). Zwar bezieht sich § 49a PBG ausschliesslich auf Bauzonen, so dass sich die vorstehenden Aussagen nicht auf Regelungen betreffend regelmässig ausserhalb der Bauzonen erstellte Windenergieanlagen übertragen lassen. Die referierte Rechtsprechung zeigt aber, dass es nicht grundsätzlich unzulässig ist, anlagenspezifische Vorschriften zu erlassen, wobei die Möglichkeit, sogar den Ausschluss eines Anlagentyps in bestimmten Zonen vorzusehen, nahelegt, dass umso mehr auch Vorgaben, die (zumindest formell) lediglich gewisse zusätzliche Einschränkungen (wie die Einhaltung bestimmter Abstände) vorschreiben, nicht schon deshalb unzulässig sind, weil sie anlagenspezifisch erfolgen. Eine

andere Frage ist selbstverständlich, ob in den jeweils interessierenden Zonen überhaupt entsprechende Regelungskompetenzen bestehen (vgl. zu dieser Frage in einem allgemeineren Sinn sogleich E. 5.2) und ob gegebene – falls weitere –  
Regelungsvoraussetzungen erfüllt sind (vgl. E. 5.2.3 zu spezifischen Voraussetzungen rein umweltrechtlich motivierter Vorschriften). Festzuhalten ist aber, dass nicht schon allein unter Verweis auf die anlagen-spezifische Formulierung einer Abstandsvorschrift deren Unrechtmässigkeit dargetan werden kann. 5.2.1 Gemäss § 2 lit. c PBG sind die politischen Gemeinden im Kanton Zürich – soweit das PBG oder das übrige kantonale Recht nichts Besonderes bestimmt – zum Erlass der ihnen vorbehaltenen Ausführungsvorschriften, zur Festsetzung kommunaler Pläne und zur erstinstanzlichen Gesetzesanwendung zuständig. Wie teilweise bereits in E. 5.1.2 dargelegt, sind die Gemeinden insbesondere zum Erlass von Regelungen (unter Einschluss von Abstandsvorschriften) in Bauzonen befugt (vgl. § 49 ff. PBG). Ihre Regelungskompetenz erstreckt sich sodann auch auf Teile der Nichtbauzonen, da Erholungszonen – für welche die Gemeinden gemäss § 62 Abs. 2 HS 2 PBG R3.2025.00020 Seite 30

die nötigen Bauvorschriften erlassen – soweit sie ausserhalb des Siedlungsgebiets liegen als solche gelten (VB.2022.00328 vom 13. Juli 2023, E. 4.2; Steiner/Wipf, a.a.O., S. 181 f.). Wie ebenfalls bereits erwähnt haben die Gemeinden zudem gemäss § 46 Abs. 2 PBG in ihrer Bau- und Zonenordnung eine Zuweisung des nicht von übergeordneten Zonen oder Waldareal erfassten Gebiets zu kommunalen Zonen vorzunehmen, wozu neben Bau- und Erholungszonen auch kommunale Freihaltezonen, Reservezonen sowie – gemäss Abs. 3 – kommunale Landwirtschaftszonen gehören. Inwiefern mit dieser Kompetenz zur Zonierung auch eine Kompetenz zum Erlass allfälliger Bauvorschriften einhergeht, ist nicht ohne weiteres klar, nachdem in den jeweiligen Spezialbestimmungen (§ 61 ff. und § 65 PBG) keine entsprechende Ermächtigung erfolgt. Für eine kommunale Regelungskompetenz könnte grundsätzlich sprechen, dass gemäss § 46 Abs. 1 PBG die BZO die Überbaubarkeit und Nutzweise der Grundstücke regelt und gemäss Abs. 2 "zu diesem Zweck" die erwähnten Zonierungen vorgenommen werden, was an sich impliziert, dass in Verbindung damit auch die materiellen Vorgaben geklärt sein müssen (auch wenn aufgrund des Charakters der genannten drei Zonen ohnehin nur sehr eingeschränkte Bautätigkeiten denkbar sind, was die Praxisrelevanz einer entsprechenden Klärung schmälert). Denkbar wäre immerhin, dass umgekehrt für kommunale Freihaltezonen – gerade mit Blick auf die geringe Praxisrelevanz – die über den Verweis in § 62 Abs. 1 PBG anwendbare Regelung gemäss § 40 PBG als ausreichend erachtet wird; auch fällt in diesem Zusammenhang auf, dass § 62 Abs. 2 PBG ausdrücklich die Regelungskompetenz für Erholungszonen erwähnt, so dass es naheliegend ist, jedenfalls bezüglich kommunaler Freihaltezonen von einem qualifizierten Schweigen auszugehen. Die Frage kann letztlich offenbleiben, da sich vorliegend – wie sogleich aufzuzeigen ist – ohnehin die Regelungskompetenz betreffend übergeordnete Zonen und Wald als entscheidend erweist. Als übergeordnete Zonen nennt das PBG die (kantonale) Landwirtschaftszone (§ 36 PBG) sowie kantonale und regionale Freihaltezonen (§ 39 ff. PBG); es handelt sich mithin – mit Ausnahme der vollständig im Siedlungsgebiet gelegenen (sog. "innen liegenden") Freihaltezonen – um Nichtbauzonen im Sinne des Bundesrechts, wobei das Bauen ausserhalb der Bauzonen weitgehend bundesrechtlich geregelt ist (vgl. insb. § 16 ff. RPG für zonenkonforme Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone sowie § 24 ff. RPG für nicht zonenkonforme Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen). Dabei regelt das Bundesrecht grundsätzlich (vgl. aber zu R3.2025.00020 Seite 31

Einschränkungen dieses Grundsatzes die erwähnten § 40 und 62 PBG) abschliessend, was ausserhalb der Bauzonen gebaut werden darf bzw. welchen Nutzweisen Bauten und Anlagen dort zugeführt werden dürfen (wobei immerhin Art. 27a RPG bezüglich bestimmter RPG-Bestimmungen einschränkende kantonale Bestimmungen als zulässig erklärt); hingegen kommen hinsichtlich der Frage, wie ausserhalb der Bauzonen gebaut werden darf, ergänzend auch Regelungen des kantonalen Rechts zur Anwendung (Alain Griffel, in: Basler Kommentar zur Bundesverfassung, hrsg. von Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney, 2. Aufl., Basel 2025, Art. 75 N 27 [wo als Beispiele für Letzteres feuerpolizeiliche Vorschriften, Abstandsregelungen oder Mindestanforderungen an Wohnräume genannt werden]). In diesem Sinn hat das Bundesgericht beispielsweise die Anwendung einer kommunalen Ästhetikvorschrift auf ein in der Landwirtschaftszone zonenkonformes Gebäude als zulässig erachtet (BGr 1C\_80/2015 vom 22. Dezember 2015, E. 2.4, insb. E. 2.4.3 [wobei zu beachten ist, dass dabei argumentiert wird, mit der fraglichen Bestimmung werde die Entfaltung zonenkonformer Aktivitäten in der Landwirtschaftszone nicht verhindert]; vgl. auch BGr 1C\_228/2022, 1C\_229/2022 vom 22. Februar 2023, insb. E. 5.1.2). In gleicher Weise geht die Rechtsprechung davon aus, das Bundesrecht lasse Raum für ergänzende kantonale und u.U. kommunale Bauvorschriften zum Grenzabstand in der Landwirtschaftszone (BGr 1C\_4/2015 vom 13. Juni 2018, E. 4.5 ["facoltà dei Cantoni ed eventualmente dei Comuni"]); vgl. dazu auch Antonio Frigerio/Daniel Kunz, in: Zürcher Planungs- und Baurecht,

### **E. 3.1**

In der angefochtenen Verfügung wird zur Begründung der Nichtgenehmigung der strittigen Abstandsvorschrift ausgeführt, die Gemeinden im Kanton Zürich müssten sich beim Erlass einer Bau- und Zonenordnung, in der sie die Überbaubarkeit und Nutzweise von Grundstücken regeln würden, an die im PBG eingeräumten Regelungskompetenzen halten. Dabei seien sie gemäss § 45 Abs. 2 PBG an die Institute, Begriffe, Mess- und Berechnungsweisen sowie die Mindestanforderungen des kantonalen Rechts gebunden, soweit es ihnen nicht ausdrücklich Abweichungen gestatte. Die kommunalen Regelungen müssten grundsätzlich zonenspezifisch erfolgen, d.h. für jede von einer Gemeinde ausgeschiedene Zone seien Bestimmungen über die Bau- und Nutzweise, die bloss innerhalb der jeweiligen Nutzungszone gelten würden, zu erlassen. Das kantonale Recht (insb. § 66 ff. PBG) erlaube den Gemeinden nur für bestimmte Themen zonenübergreifende Regelungen; für Windenergieanlagen sehe das PBG – im Gegensatz zu anderen seitens der Gemeinde (im Rahmen der Stellungnahme zur vorgesehenen Nichtgenehmigung) ins Feld geführten kommunalen Bestimmungen (bezüglich deren Grundlage die Baudirektion auf § 71, 75 und 286 ff. PBG verweist) – keine solchen vor. Die strittige Vorschrift wirke jedoch zonenübergreifend, da sie einen Mindestabstand zwischen Bauten und Anlagen innerhalb unterschiedlicher Nutzungszonen regeln solle; dafür bestehe keine Rechtsgrundlage. Weiter erforderten industrielle Windenergieanlagen in der Regel einen Standort ausserhalb der Bauzonen. Die Gemeinden könnten aber grundsätzlich nur in Bauzonen Bestimmungen über die Bau- und Nutzweise von Grundstücken erlassen (wobei auf die Überschrift zu § 47 ff. PBG verwiesen wird) und hätten keine Kompetenz, Abstandsvorschriften in Nutzungszonen ausserhalb von Bauzonen festzulegen (wobei die Gemeinde auch aus dem geltend gemachten Umgebungsschutz – im Sinne eines Schutzes des Siedlungsgebietes vor den Auswirkungen der gegebenenfalls ausserhalb des

Siedlungsgebiets gelegenen Windenergieanlagen – kein Regelungsrecht für sich ableiten könne). Die vorgesehene Abstandsvorschrift sei somit nicht rechtmässig. Geltend gemacht wird zudem, Richtplaneinträge betreffend Windenergieanlagen seien mit einer überkommunalen (Sonder-)Nutzungsplanung zu konkretisieren und es seien für die geplante Anlage spezifische Bauvorschriften (u.a. Mindestabstände zu benachbarten Nutzungen sowie Bauten und Anlagen) zu formulieren, wozu für jede Anlage eine Interessenabwägung am konkreten Standort erfolgen müsse. Eine kommunale Vorschrift, die einen strengen Mindestabstand vorsehe, verunmögliche jedoch eine umfassende und stufengerechte Abwägung aller betroffenen Schutz- und Nutzungsinteressen im Einzelfall; die Beurteilung einer potenziellen Einfügung ins Landschafts- und Ortsbild dürfe nicht durch generell-abstrakte Vorschriften von vornherein unterbunden werden. Weiter hätten die Gemeinden beim Erlass ihrer BZO die übergeordneten Planungen sowie die Richtplanung zu berücksichtigen. Die strittige Abstandsvorschrift würde die Erstellung von Windenergieanlagen in den auf dem Gemeindegebiet von Hittnau [im Zeitpunkt des angefochtenen Entscheids; vgl. vorstehend E. 2.2.2 a.E.] vorgesehenen Eignungsgebieten verhindern. Schliesslich würden der Ausbau und die Förderung der Windenergienutzung bundesrechtlichen und kantonalen Vorgaben (insb. Art. 2 und 10 ff. EnG, § 1 lit. f des kantonalen Energiegesetzes [EnerG] sowie Energiestrategie und Energieplanung 2022 des Kantons Zürich) entsprechen; ein fixer Mindestabstand, der (industrielle) Windenergieanlagen auf nahezu dem gesamten Gemeindegebiet ausschliesse, würde diese Vorgaben vereiteln. Aus diesen Gründen sei die BZO-Vorschrift unzumutbar. Hingewiesen wird schliesslich auf den Umstand, dass die Gemeinde Hittnau keine Anhörung und öffentliche Auflage nach § 7 PBG durchgeführt habe, wobei offenbleiben könne, ob die Teilrevision entsprechend auch aus formalen Gründen nicht genehmigungsfähig wäre.

### **E. 3.2**

Die Rekurrentin weist in ihrer Rekursschrift zunächst darauf hin, die im Hügelland des Zürcher Oberlands gelegene und gemäss kantonalem Richtplan zum grössten Teil im Landschaftsförderungsgebiet befindliche Gemeinde Hittnau sei sorgfältig gepflegt und bilde einen beliebten und wichtigen Teil des Naherholungsgebiets Zürcher Oberland. Für einen grossen Teil R3.2025.00020 Seite 11

der Bevölkerung sei es unverständlich, wenn diese Hügellandschaft durch einige wenige und ineffiziente Windräder mit Höhen bis zu 220 m unwiederbringlich verunstaltet werde. Die strittige BZO-Änderung sei mit dem grossen Mehr von 99 zu 13 Stimmen beschlossen worden. In rechtlicher Hinsicht wird geltend gemacht, es finde sich im PBG keine Bestimmung, die zonenübergreifende Regelungen verbieten würde, sofern sie nicht ausdrücklich erlaubt seien; aus § 45 Abs. 2 PBG lasse sich ein solches Verbot jedenfalls nicht herauslesen. Im Kapitel 7 der BZO ("weitere Bestimmungen") fänden sich weitere zonenübergreifend anzuwendende Regelungen, die teilweise nicht auf einer entsprechenden Kompetenzvorgabe im PBG beruhen würden, so z.B. Regelungen für Abgrabungen oder für die Gestaltung der Umgebung. Sodann sei gemäss Art. 50 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet und anerkannt der Kanton Zürich gemäss Art. 1 Abs. 4 der Kantonsverfassung (KV) die Selbständigkeit der Gemeinden. Gemeinden seien in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordne, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlasse und ihr in diesem

Bereich eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräume. Art. 85 Abs. 1 KV gewähre den Gemeinden ein verfassungsmässiges Recht, den gewährten Handlungsspielraum auszuschöpfen und gegen Beeinträchtigungen durchzusetzen, und auferlege dem Kanton die Pflicht, den Gemeinden (nach Massgabe des Subsidiaritätsprinzips) einen möglichst weiten Handlungsspielraum einzuräumen. Schliesslich sei das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden – im Sinne des Zusammenarbeitsgebots gemäss Art. 4 KV – ein partnerschaftliches; Massnahmen, welche die Gemeinde in Erfüllung ihrer Aufgaben treffe, seien vom Kanton zu respektieren, solange sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen würden, im überwiegenden öffentlichen Interesse lägen und verhältnismässig seien. Im Bereich des Baurechts verfügten die Gemeinden über ganz erhebliche Autonomiebereiche. Bezüglich der Ortsplanung belasse das PBG den Gemeinden erhebliche Handlungsspielräume; noch grösser sei die Autonomie bei der Durchsetzung des Baupolizeirechts, das auch ausserhalb des Siedlungsgebiets allein der Gemeinde überlassen sei. Mit diesen Instrumenten der Ortsplanung, der BZO und den mannigfaltigen Ermessensspielräumen bei der Erteilung von Baubewilligungen trage die Gemeinde ganz massgeblich die R3.2025.00020 Seite 12

Verantwortung für die Ausgestaltung und die Qualität des Ortsbilds. In diesen Autonomiebereich greife der Kanton mit seiner Planung der Eignungsgebiete für Windenergieanlagen in starkem Masse ein. Windenergieanlagen mit einer Höhe von über 200 m hätten einen viel grösseren Einfluss auf das Ortsbild als jede kommunale planungsrechtliche Massnahme, würden den Sinn von Kernzonenvorschriften konterkarieren und durch ihre Dominanz auch bei einem Standort ausserhalb der Bauzonen das Bild des Siedlungsgebiets stark beeinflussen. Sie beeinträchtigten das Ortsbild und die Lebensqualität, zwei Auswirkungen, deren Bekämpfung Aufgabe der kommunalen Ortsplanung und Bauordnung sei. Es sei Aufgabe der Gemeinde, das Siedlungsgebiet vor schädlichen Auswirkungen zu schützen; bei Windkraftanlagen seien dies ideelle Immissionen wie die unerwünschte Störung des Landschaftsbilds, aber auch Eisschlag, Lärm und Beschattung. Massgeblicher Massstab für den Schutz vor Immissionen sei der Empfangspunkt, und der Schutz habe an der Quelle zu erfolgen, unabhängig davon, ob diese in der gleichen Zone wie der Empfangspunkt liege oder nicht. Der Abstand von 800 m von einer Windenergieanlage mit einer Höhe von 220 m sei sodann zum Schutz des Siedlungsgebiets nicht unverhältnismässig hoch, sondern im Vergleich mit dem deutschsprachigen Ausland sogar ausgesprochen gering. Dass mit einem Abstand von 800 m die Anlagen in den [damals] vorgesehenen Eignungsgebieten nicht mehr gebaut werden könnten, zeige höchstens, dass das Gemeindegebiet von Hittnau so dicht bebaut sei, dass sich bei einem adäquaten Schutz des Siedlungsgebiets Windkraftanlagen nicht mehr bauen liessen. Im Übrigen sei der Wirkungsgrad der Anlagen im windschwachen Zürcher Oberland ohnehin zu niedrig, da die Windgeschwindigkeit die Schwelle von 5 m/s nicht erreiche. Es sei in Anbetracht der geringen Energieausbeute ausgesprochen fraglich, ob die Anlagen bei einer umfassenden Interessenabwägung überhaupt bewilligungsfähig wären. Die Abstandsvorschriften seien unter diesen Umständen verhältnismässig. Weiter seien pauschale Abstandsvorschriften zweckmässig, da die Emissionen von Windenergieanlagen innerhalb eines Radius von 800 m unabhängig von Gerätetyp und Höhe wahrgenommen würden und für das Erscheinungsbild und die Emissionen auch Gelände, Topographie, Windgeschwindigkeit und Wettermuster nicht entscheidend seien. Geltend gemacht wird schliesslich, der kommunale Souverän habe einzig über die Festsetzung von Abstandsvorschriften in der kommunalen BZO die Möglichkeit, die

Interessen seiner Gemeinde bei der Planung von Windenergieanlagen zu wahren, da  
R3.2025.00020 Seite 13

die Baudirektion im Übrigen mit dem geplanten Vorgehen (Festsetzung von Eignungsgebieten im kantonalen Richtplan, kantonale Sondernutzungsplanung für die einzelnen Windenergieanlagen) Planung und Bewilligung von Windenergieanlagen dem kommunalen Souverän vollständig entziehe, obwohl die Bevölkerung der Gemeinde von solchen Anlagen am meisten betroffen sei.

### **E. 3.3**

Die Baudirektion hält vernehmlassungsweise – in teilweiser Wiederholung der Begründung der angefochtenen Verfügung (vgl. dazu E. 3.1) – Folgendes fest: Mit Blick auf § 45 Abs. 2 PBG seien die Gemeinden auf die Legifirationungskompetenzen beschränkt, die ihnen das PBG sowie die ausführenden Erlasse überhaupt eröffneten. Dass die kommunalen Regelungen grundsätzlich zonenspezifisch erfolgen müssten, ergebe sich aus der Systematik von Kapitel B des 3. Abschnitts des PBG. Verwiesen wird zum einen auf § 46 PBG; zum andern wird aus § 49 Abs. 1 und Abs. 2 lit. b PBG abgeleitet, Abstandsbestimmungen seien für einzelne Bauzonen zu regeln, während eine gebietsweise und damit zonenübergreifende Regelung nicht zulässig sei. Ebenfalls unzulässig seien Abstandsvorschriften für bestimmte Bauten oder Anlagentypen. Die Gemeinden seien im Kanton Zürich demnach nicht legitimiert, Bauvorschriften zu erlassen, die einen Mindestabstand zwischen Bauten und Anlagen innerhalb unterschiedlicher Nutzungszonen vorsehen würden. Nur wo das PBG dies zulasse, seien zonenübergreifende Regelungen zulässig (wobei beispielhaft auf § 49a Abs. 3, § 49b Abs. 1, § 51 Abs. 2 und § 76 PBG – wo gebietsweise Festlegungen erlaubt würden – verwiesen wird). Die streitgegenständlichen Abstandsvorschriften würden zwischen Bauten und Anlagen innerhalb unterschiedlicher Nutzungszonen gelten, zumal die Windkraftanlagen in der Regel ausserhalb der Bauzonen (bspw. in der Landwirtschaftszone oder im Wald) und die bewohnten Gebäude vorwiegend in einer Bauzone liegen würden; es fehle eine Grundlage im PBG, die eine solche zonenübergreifende Regelung zulassen würde. Zudem liege es nicht in der Kompetenz der Gemeinden, Abstandsvorschriften für Nutzungszonen ausserhalb von Bauzonen festzulegen. In der Folge legt die Baudirektion bezüglich der in Kapitel 7 der BZO der Gemeinde Hittnau enthalten Bestimmungen im Einzelnen dar, auf welcher Rechtsgrundlage im PBG diese aus ihrer Sicht jeweils beruhen würden, so dass sich eine allenfalls zonenübergreifende Wirkung dieser Regelungen bereits aus dem PBG ergebe. Festgehalten wird weiter, soweit die Rekurrentin geltend mache, R3.2025.00020 Seite 14

eine ausserhalb der Bauzonen gelegene Windkraftanlage beeinflusse das Siedlungsgebiet und es sei Aufgabe der Gemeinde, dieses vor schädlichen Immissionen und das Ortsbild vor negativen Auswirkungen zu schützen, lasse sich daraus keine Kompetenzgrundlage zur Einführung einer Mindestabstandsvorschrift für Windkraftanlagen auch ausserhalb der Bauzonen herleiten; entsprechende Auswirkungen seien im Einzelfall im Rahmen einer stufengerechten Interessenabwägung zu beurteilen. Aufgrund der fehlenden Rechtsgrundlage erweise sich die strittige Vorschrift als unrechtmässig. Unter Berufung auf die Vorgaben im RPG sowie das Konzept Windenergie (vgl. E. 2.2.1) wird weiter ausgeführt, im Kanton Zürich erfolge auf Stufe Nutzungsplanung – mangels "Energiezonen" o.ä. – in aller Regel eine Sondernutzungsplanung, wobei eine stufengerechte Interessenabwägung durchzuführen sei, in welche sämtliche relevanten

Schutz- und Nutzungsinteressen einfließen würden. Diese Abwägung könne nicht in der kommunalen BZO mit einer pauschalen Abstandsvorschrift vorweggenommen werden ohne Kenntnis des konkreten Projekts und Standorts. So seien die Lärmmissionen abhängig 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. Ähnliches gelte für die Auswirkungen auf Landschafts- und Ortsbild sowie weitere Aspekte wie z.B. Schattenwurf oder Risiko eines Eis- schlags. Indem die strittige pauschale Mindestabstandsvorschrift eine stufengerechte Interessenabwägung im Einzelfall verunmögliche, widerspreche sie einem wesentlichen Grundsatz der Raumplanung (Art. 3 RPV) und lasse sie sich nicht mit dem Konzept Windenergie vereinbaren. Zudem bezwecke die streitbetroffene Vorschrift in ihrer Wirkung die Aushebelung möglicher künftiger Einträge für Windkraftanlagen bzw. von Eignungsgebieten für Windenergie im kantonalen Richtplan auf dem Gemeindegebiet der Rekurrentin, was dem Grundsatz des planerischen Stufenbaus widerspreche. Unter Verweis auf Bestimmungen in EnG, EnV und RPG sowie im kantonalen EnerG und der Energiestrategie und Energieplanung 2022 des Kantons Zürich hält die Baudirektion weiter fest, der Ausbau und die Förderung der Windenergie entspreche den bundesrechtlichen und kantonalen Vorgaben. Die streitgegenständliche Mindestabstandsvorschrift schliesse in ihrer Wirkung die Erstellung von Windkraftanlagen mit einer Nabenhöhe ab 30 m auf nahezu dem gesamten Gemeindegebiet der Rekurrentin aus. Insoweit dieser faktische Ausschluss Anlagen von nationalem Interesse betreffe, R3.2025.00020 Seite 15

widerspreche er dem nationalen Interesse an der Erstellung von Windkraftanlagen sowie den bundesrechtlichen Vorgaben zur Interessenabwägung gemäss Art. 12 Abs. 3 EnG; für weitere Anlagen laufe er einem entsprechenden überkommunalen öffentlichen Interesse zuwider und vereitle dessen Umsetzung. Keine Grundlage für eine pauschale Mindestabstandsvorschrift sei weiter die – bestrittene – rekurrentische Auffassung, wonach das Gemeindegebiet zur Nutzung der Windenergie nicht geeignet sei. Unter dem Titel der Unangemessenheit macht die Vorinstanz sodann geltend, ein pauschaler Ausschluss von Windkraftanlagen sei unverhältnismässig, wobei sich auch aus im Ausland teilweise geltenden Mindestabständen (zu denen sich die Vernehmlassung z.T. im Detail äussert) nichts anderes ergebe. Schliesslich wird in der Vernehmlassung ausgeführt, bei der Genehmigung von Nutzungsplänen bestimme der Umfang der Überprüfungsbefugnis der kantonalen Genehmigungsbehörde, wann eine Gemeinde durch deren Entscheidung in ihrer Autonomie verletzt sei (wobei bereits einleitend dargelegt wird, da die Prüfungsbefugnis gemäss § 5 PBG Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit umfasse, seien die "diesbezüglichen" Ausführungen im den Kanton Bern – der keine Zweckmässigkeits- und Angemessenheitsprüfung kenne – betreffenden Entscheid BGr 1C\_149/2021 vom 25. August 2022 betreffend eine Mindestabstandsvorschrift der Gemeinde Tramelan vorliegend nicht einschlägig). Die Mindestabstandsvorschrift entspreche nicht dem vom PBG vorgegebenen Kompetenzrahmen und sei somit nicht mit dem übergeordneten Recht vereinbar; zudem sei sie unzweckmässig, da sie eine stufengerechte Interessenabwägung verunmögliche und den überkommunalen Vorgaben und Interessen am Ausbau der Windenergie entgegenstehe. Vor diesem Hintergrund werde die Gemeindeautonomie durch die Nichtgenehmigung in keiner Weise verletzt.

#### **E. 3.4**

In der Replik macht die Rekurrentin ergänzend insbesondere geltend, im erwähnten Entscheid BGr 1C\_149/2021 habe das Bundesgericht aus der im Genehmigungsverfahren des kantonalen bernischen Rechts fehlenden Zweck- und Angemessenheitsprüfung einzig abgeleitet, dass die Behörden die Genehmigung der dort strittigen Abstandsvorschrift nicht aufgrund ihrer angeblichen Nutzlosigkeit bzw. Unzweckmässigkeit hätten verweigern dürfen. Gleichwohl habe es die von den Behörden vorgebrachte Nutzlosigkeit bzw. Unzweckmässigkeit geprüft und festgehalten, es sei nicht R3.2025.00020 Seite 16

auszuschliessen, dass die Mindestabstandsregelung künftig Anwendung finden werde, weshalb die Regelung weder nutzlos noch unzweckmässig sei. Damit sei klargestellt, dass Mindestabstandsvorschriften zweckmässig sein könnten; auch sei damit gesagt, dass eine solche Vorschrift weder übergeordnetem Recht noch wegleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung widerspreche, d.h. dass sie grundsätzlich rechtmässig sei. Unzutreffend sei, dass Gemeinden auf die Legiferierungskompetenzen beschränkt seien, die ihnen das PBG sowie die ausführenden Erlasse eröffnen. § 45 PBG befasse sich nur mit den Messweisen und Begriffen, nicht aber mit dem materiellen öffentlichen Baurecht. Die Kompetenzen der Gemeinden würden in § 46 PBG geregelt; diese Bestimmung enthalte eine Generalklausel, gemäss welcher die Gemeinde gesetzgeberisch tätig werden könne, wo sie durch die eidgenössische und kantonale Gesetzgebung nicht eingeschränkt werde, mithin auch in einem Bereich, den das PBG nicht regle. Das PBG enthalte keine Regelung, die zonenübergreifende Bauvorschriften verbiete (sondern kenne selbst eine Reihe solcher Vorschriften wie z.B. über den Weg- und Strassenabstand); auch gäbe es für ein solches Verbot keinen inhaltlichen Grund. Auch enthalte das PBG keine Vorschriften über Windkraftanlagen, so dass die Gemeinden frei seien, die Thematik selbst in der BZO zu regeln, wozu auch Abstandsvorschriften gehörten. Aufgrund der enormen Grösse und Wirkung von Windenergieanlagen im öffentlichen Raum sei es zudem angemessen, wenn die Gemeinde diese Anlagenform in besonderer Weise regle. Wenn die Gemeinde aus Sorge vor den negativen visuellen Auswirkungen und Immissionen Abstandsvorschriften zu bewohnten Gebäuden erlasse, so erlasse sie diese jedenfalls im Siedlungsgebiet im Rahmen ihrer Rechtsetzungskompetenz. Sei die Regelung zweckmässig, müsse die "Grenzabstandsvorschrift" auch auf die Landwirtschaftszone oder den Wald ausgreifen, da der Schutz der Wohnbevölkerung vor Immissionen und der Schutz des Siedlungsbilds dem Bedürfnis nach einer Windenergieanlage zweifellos vorgehe und es im PBG keine Vorschrift gebe, die es der Gemeinde untersage, Abstandsvorschriften zu erlassen, die sich auf die Landwirtschaftszone oder den Wald auswirken würden. Die Zweckmässigkeit betreffend hält die Rekurrentin fest, eine Interessenabwägung sei auch mit einer Mindestabstandsvorschrift möglich, werde durch eine solche doch bloss die Erfüllung einer einzigen zusätzlichen Voraussetzung verlangt; dies werde auch im erwähnten Bundesgerichtsentscheid R3.2025.00020 Seite 17

bestätigt. Die strittige Vorschrift führe einzig dazu, dass sie im Rahmen der umfassenden Interessenabwägung konkret zu berücksichtigen sei. Auch bezwecke die Vorschrift den Schutz des Siedlungsgebiets und seiner Einwohner und nicht die Aushebelung möglicher künftiger Einträge für Windkraftanlagen bzw. von Eignungsgebieten im kantonalen Richtplan. Ebenso wenig unterlaufe sie den planerischen Stufenbau: Derzeit bestünden im kantonalen Richtplan keine Einträge betreffend Windenergieanlagen bzw. Windeignungsgebiete; zudem sei der Kanton bei der Festlegung nicht an die kommunalen BZO gebunden und in diesem Sinn ohnehin frei, habe sich aber mit den untergeordneten

Planungsträgern zu verständigen und daher im Rahmen des Planungsdialogs kommunale Abstandsvorschriften zu beachten, wobei es durchaus Gemeinden gebe, die Windenergieanlagen positiv gegenüberstünden, so dass deren Bau durch die strittige Bestimmung nicht verunmöglicht werde. Hinsichtlich des angeblichen Widerspruchs zum nationalen bzw. überregionalen Interesse an der Erstellung von Windkraftanlagen sei festzuhalten, dass gemäss dem erwähnten Bundesgerichtsentscheid die Errichtung solcher Anlagen keiner bundesrechtlichen Verpflichtung entspreche und die kommunalen Interessen nicht in jedem Fall gegenüber jenen an der Errichtung eines Windparks zurücktreten müssten. Die Angemessenheit der Vorschrift betreffend bringt die Rekurrentin schliesslich vor, bereits aus den natur- und umweltrechtlichen Vorgaben, insb. der LSV, ergäben sich Mindestabstandsvorschriften von mindestens 500 m, so dass eine Abstandsvorschrift von 800 m nur zu geringfügig zusätzlichen Einschränkungen führe; die Massnahme sei angesichts der voraussichtlich geringen Energieausbeute mehr als angemessen und überdies von den Stimmbürgern gewollt und entschieden.

### **E. 3.5**

In ihrer Duplik bringt die Baudirektion ergänzend insbesondere vor, die Ausführungen im Entscheid BGr 1C\_149/2021 seien im konkreten Kontext zu verstehen und nicht auf den vorliegenden Fall übertragbar, da er eine Gemeinde im Kanton Bern betreffe. Dieser kenne im Gegensatz zum Kanton Zürich keine Zweckmässigkeits- und Angemessenheitsprüfung. Im bundesgerichtlichen Verfahren sei es im Wesentlichen um die Frage gegangen, ob die umstrittene Abstandsvorschrift der Gemeinde Tramelan keine Tragweite habe, weil die Gemeinde gleichentags eine der Abstandsvorschrift vorgehende Sondernutzungsplanung für einen konkreten Windpark beschlossen hatte. Das Bundesgericht sei zum Schluss gekommen, dies sei eine Frage R3.2025.00020 Seite 18 der – im Kanton Bern vom Prüfungsumfang ausgeschlossenen – Zweckmässigkeit. In Anlehnung an die Rechtsprechung zur Gültigkeit von Volkinitiativen habe es geprüft, ob die fragliche Norm offensichtlich keine Anwendungsmöglichkeit biete. Es habe jedoch keine eigentliche, umfassende Zweckmässigkeits- und Angemessenheitsprüfung vorgenommen. Angesichts der Regelungskompetenz der Gemeinden und des Umfangs der Genehmigungsprüfung im Kanton Zürich könne die Rekurrentin aus diesem Entscheid nichts zu ihren Gunsten ableiten. Unzutreffend sei weiter die rekurrentische Auffassung, wonach die Gemeinden im Kanton Zürich im Planungs- und Baurecht über eine Art subsidiäre Generalkompetenz verfügen würden. Gemäss § 45 Abs. 2 PBG seien die Gemeinden u.a. an die Institute des kantonalen Rechts gebunden, womit auch das materielle Baurecht gemeint sei. Das PBG enthalte keine Kompetenzgrundlage für kommunale zonenübergreifende Abstandsregelungen zwischen Windkraftanlagen ausserhalb der Bauzonen und Gebäuden in Bauzonen, wobei sich aus dem Umstand, dass das PBG in gewissen Fällen zonenübergreifende Regelungen zulasse, nichts anderes ableiten lasse. Es brauche gerade eine solche ausdrückliche Kompetenzgrundlage; wenn diese wie vorliegend fehle, sei eine zonenübergreifende Regelung unzulässig. Ebenso wenig bestehe eine Kompetenzgrundlage für kommunale Abstandsvorschriften für Anlagen ausserhalb der Bauzonen, wobei sich die umstrittene Vorschrift ausserhalb der Bauzonen nicht bloss indirekt auswirke, sondern auf ausserhalb der Bauzone gelegene Windkraftanlagen anwendbar sein solle. Den Aspekt der Zweckmässigkeit betreffend sei zu beachten, dass die Abstandsvorschrift nicht nur als zusätzliche Vorschrift wirke, sondern die Verhinderung von Windkraftanlagen auf praktisch dem gesamten Gemeindegebiet der Rekurrentin bewirke,

so dass eine umfassende und ergebnisoffene Interessenabwägung durch die Erfüllung der Vorschrift von vornherein ver- unmöglich würde. Auch seien die von der Rekurrentin angeführten Aus- gen im zitierten Bundesgerichtsentscheid – betreffend fehlende bundes- rechtliche Verpflichtung zur Erstellung von Windkraftanlagen und betreffend Verhältnis der Interessen an der Abstandsvorschrift und an der Errichtung eines Windparks – unter dem Aspekt der Rechtmässigkeitsprüfung und der Vereinbarkeit mit übergeordneten Planungen erfolgt; gerade nicht beurteilt worden sei demgegenüber, ob die Planung aufgrund überkommener R3.2025.00020 Seite 19

Interessen unzweckmässig sei. Unter dem Titel der – fehlenden – Angemes- senheit wird schliesslich geltend gemacht, ein Abstand von 800 m schränke die möglichen Flächen für Windkraftanlagen im Vergleich zu einem Abstand von 500 m erheblich ein; die Abstände wirkten als Radien um bewohnte Ge- bäude, so dass die entsprechende Kreisfläche ca. 2,5 mal grösser sei. 4.1 Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale oder das eidgenössische Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Ge- meinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Ent- scheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder zum Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kanto- nalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeau- tonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich an- wendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 147 I 433, E. 4.1, vgl. auch E. 4.4.1 a.E.; BGE 136 I 265, E. 2.1). Der Gestaltungsspiel- raum muss, um als Garantie des Kantons gelten zu können, sowohl quanti- tativ (Befugnis, eine wesentliche Frage eigenständig zu beantworten) als auch qualitativ erheblich sein (BGE 143 I 272, E. 2.3.2). Nach Art. 85 Abs. 1 KV regeln die Gemeinden ihre Angelegenheiten selb- ständig, wobei ihnen das kantonale Recht möglichst weiten Handlungsspiel- raum gewährt (vgl. auch Art. 83 Abs. 1 KV, wonach die politischen Gemein- den alle öffentlichen Aufgaben wahrnehmen, für die weder Bund noch Kan- ton zuständig sind). Der Kanton berücksichtigt die möglichen Auswirkungen seines Handelns auf die Gemeinden, die Städte und auf die Agglomeratio- nen (Art. 85 Abs. 2 KV). Wie das Bundesgericht wiederholt festgehalten hat, steht den Zürcher Gemeinden aufgrund von § 2 lit. c und 45 ff. PBG insbe- sondere beim Erlass der Ortsplanung ein weiter Gestaltungsspielraum zu; sie sind insoweit grundsätzlich autonom (BGE 147 I 433, E. 4.4.2; 136 I 265, E. 2.2; 112 Ia 268, E. 2b). R3.2025.00020 Seite 20

Wann eine Gemeinde durch den Entscheid einer kantonalen Rechtsmittel- oder Genehmigungsbehörde in ihrer Autonomie verletzt ist, hängt vom Um- fang der Überprüfungsbefugnis der kantonalen Behörde ab. Bei umfassen- der Prüfungsbefugnis (im Sinne des sogleich in E. 4.2 Dargelegten) kann die Gemeinde nur dann mit Erfolg eine Verletzung ihrer Autonomie geltend ma- chen, wenn die Nichtgenehmigung sich nicht mit vernünftigen, sachlichen Gründen vertreten lässt (BGE 112 Ia 268, E. 2c; 113 Ia 192, E. 2d; vgl. auch Alexander Ruch, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, hrsg. von Heinz Aemisegger / Pierre Moor / Alexander Ruch / Pierre Tschannen, Zürich/Ba- sel/Genf 2016, Art. 26 Rz. 31 [unter Hinweis darauf, dass demgegenüber die Frage, ob Beurteilungsspielräume im Sinne der Gemeindeautonomie beste- hen, gemäss

Bundesgericht nicht mit der Frage, welche Überprüfungsbe- fugnis der kantonalen Genehmigungsbehörde zusteht, zusammenhängt], 49 [mit dem Hinweis, dass die in der Regel weitreichende Prüfungsbe- fugnis der Genehmigungsbehörde den Umfang der Gemeindeautonomie – im Sinne der Frage, wann diese verletzt ist – erheblich einschränke]). 4.2 Gemäss Lehre und Rechtsprechung hat sich die Genehmigungsbehörde bei der – im Grundsatz bereits von Bundesrechts wegen vorgesehenen (vgl. Art. 26 RPG) – Überprüfung von Nutzungsplänen und Sondernutzungsplänen unbesehen ihrer im Kanton Zürich grundsätzlich uneingeschränkten Über- prüfungsbe- fugnis (vgl. § 5 Abs. 1 PBG, wonach eine Prüfung von Rechtmäs- sigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit erfolgt) aus Gründen der aus der Gemeindeautonomie (Art. 50 BV und Art. 85 KV; vgl. vorstehend E. 4.1) abgeleiteten Planungsautonomie Zurückhaltung aufzuerlegen. Diese Zu- rückhaltung gilt insbesondere dann, wenn es auf die Beurteilung der örtlichen Verhältnisse ankommt. Zudem ist das den Gemeindebehörden bei der Nut- zungsplanung zustehende erhebliche prospektiv-technische Ermessen zu berücksichtigen. Die Genehmigungsbehörde darf nicht unter mehreren verfügbaren und an- gemessenen Lösungen wählen bzw. eine zweckmässige Würdigung der Ge- meinde durch ihre eigene ersetzen. Beruht der kommunale Entscheid auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Umstände, so hat ihn die Genehmigungsbehörde zu respektieren. Indessen ist ein Einschreiten der Genehmigungsbehörde nicht erst dann verlangt, wenn die Würdigung der Gemeinde schlechthin unhaltbar oder willkürlich ist; es genügt, wenn sich die R3.2025.00020 Seite 21 kommunale Planung aufgrund überkommunaler Interessen als un Zweck- mässig erweist, sie den begleitenden Zielen und Grundsätzen der Raumpla- nung widerspricht oder wenn sie offensichtlich unangemessen ist. Insofern ist die Gemeindeautonomie durch übergeordnetes Recht eingeschränkt und die Gemeinde hat ihrem Planungsentscheid eine nachvollziehbare Würdi- gung der massgebenden Verhältnisse des Einzelfalls sowie eine vertretbare Interessenabwägung zu Grunde zu legen (BGE 112 Ia 268, E. 2c; AN.2016.00001 vom 13. Juli 2017, E. 2.2; vgl. auch Marco Donatsch, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 20 Rz. 77). Die Kognition der Genehmigungsbehörde unterscheidet sich demnach nicht von derjenigen der Rekursinstanz. Zwar wird zum Teil die Ansicht vertreten, die Kognition der Rekursinstanz sei im Gegenteil weitergehend (AN.2016.00001 vom 13. Juli 2017, E. 2.2; unter Bezugnahme auf diesen Entscheid sowie Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG ebenso Michael Steiner/Thomas- Wipf, in: Zürcher Planungs- und Baurecht, 7. Auflage 2024, Hrsg. Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Bd. 1, S. 229). In der Tat verweist die im genannten Entscheid zitierte Rechtsprechung hinsichtlich der Zulässigkeit eines Einschreitens der Rekursinstanz generell auf Konstella- tionen der Unangemessenheit oder Rechtswidrigkeit (BGr 1C\_428/2014 vom 22. April 2015, E. 2.2; VB.2014.00480 vom 21. September 2015, E. 2.3). Diese – der Umschreibung der analogen Prüfungsbe- fugnisse der Genehmi- gungsbehörde in § 5 Abs. 1 PBG entsprechenden – Formulierungen sind jedoch im Lichte derjenigen präzisierenden Entscheide zu lesen, welche für die Rekursinstanz ausdrücklich den vorstehend für die Genehmigungsbe- hörde umschriebenen Prüfungs- massstab statuieren, mithin ein korrigieren- des Eingreifen als zulässig erachten, wenn sich die kommunale Planung auf- grund überkommunaler Interessen als un Zweckmässig erweist, sie den weg- leitenden Zielen und Grundsätzen der Raumplanung widerspricht oder wenn sie offensichtlich unangemessen ist (vgl. in diesem Sinn für die Rekurs- instanz VB.2014.00077 vom 9. April 2015, E. 2.1; VB.2019.00681 vom 30. April 2021, E. 2.1 [mit dem Zusatz, wonach ein Einschreiten "namentlich" in diesen Konstellationen möglich sei]; BRGE III Nrn. 0166 und

0167/2017, E. 4.4, in BEZ 2018 Nr. 4; ebenso Donatsch, a.a.O., § 20 Rz. 77 ff.; vgl. bemerkenswerterweise auch die identische Umschreibung in Steiner/Wipf, a.a.O., S. 233). In diesem Sinn ist an der seitens des Baurekursgerichts in ständiger Rechtsprechung bejahten – dem Erfordernis des Herstellens praktischer Konkordanz zwischen der Gemeindeautonomie und dem R3.2025.00020 Seite 22

verfassungsmässigen Anspruch rekursberechtigter Dritter auf Ausschöpfung der gerichtlichen Überprüfungsbefugnis Rechnung tragenden – Identität der Kognition von Genehmigungsbehörde und Rekursinstanz festzuhalten. Im Übrigen erweist sich in der vorliegend zu beurteilenden Konstellation – in der insbesondere nicht allfällige mit der Planung einhergehende Grundrechtseingriffe von Planungsunterworfenen (vgl. dazu Steiner/Wipf, a.a.O., S. 229) im Vordergrund stehen – ohnehin nicht primär der Umfang der Kognition der Rekursinstanz, als vielmehr derjenige der Genehmigungsbehörde (hier im Sinne der Frage, ob diese die Genehmigung zulässigerweise verweigern durfte) als entscheidend, bezüglich dessen die vorstehend wiedergegebene Umschreibung von vornherein unstrittig ist.

5.1.1 Wie in E. 3 aufgezeigt, beruft sich die Baudirektion zur Begründung der fehlenden Genehmigungsfähigkeit zunächst auf einen Grundsatz, demzufolge die Gemeinden keine zonenübergreifenden Regeln treffen dürften, soweit dies im kantonalen Recht nicht ausdrücklich vorgesehen sei. Bei der Diskussion dieses Arguments werden seitens der Parteien allerdings zwei Fragen vermischt, die nachfolgend getrennt zu betrachten sind: Zum einen kann unter einer zonenübergreifenden Regelung eine Norm verstanden werden, die einen bestimmten Gegenstand nicht lediglich für eine einzelne Zone, sondern generell regelt, wobei aber die im Einzelfall nach Massgabe der fraglichen Norm zu beurteilende Konstellation sich in der Regel innerhalb einer spezifischen Zone realisiert (vgl. dazu E. 5.1.2). Beispielhaft lässt sich die – auch in den Rechtsschriften diskutierte – Ziff. 7.1.1 BZO (hier und im Folgenden: der Gemeinde Hittnau) anführen, mit der in allgemeiner Form ein Strassen- und Wegabstand für unterirdische Gebäude festgelegt wird (wobei die Baudirektion als Kompetenzgrundlage auf § 265 PBG verweist). Die Geltung für mehrere Zonen ist insoweit lediglich eine Frage der Gesetzestechnik, könnten solche Bestimmungen doch ohne weiteres durch gleichlautende Normen, die eine entsprechende Regelung für jede einzelne Zone treffen, ersetzt werden. Davon zu unterscheiden sind Regelungen, die insofern zonenübergreifend sind, als sie eine Konstellation normieren, die auch im konkreten Anwendungsfall regelmässig mehrere Zonen involviert, indem beispielsweise für eine Abstandsvorschrift Anknüpfungspunkte gewählt werden, die sich in unterschiedlichen Zonen befinden (vgl. dazu E. 5.1.3), so dass die Regelung – soweit eine solche zulässig ist – zwangsläufig

R3.2025.00020 Seite 23

zonenübergreifend getroffen werden muss. Die Relevanz dieser doppelten Bedeutung des Begriffs der zonenübergreifenden Regelung liegt darin, dass sich Argumente, die gegen die Zulässigkeit der einen Ausprägung ins Feld geführt werden, nicht automatisch auf die andere Ausprägung übertragen lassen.

5.1.2 Auffallend ist nun, dass die Baudirektion zwar die strittige Abstandsvorschrift als eine solche zwischen Bauten und Anlagen innerhalb unterschiedlicher Nutzungszonen charakterisiert (vgl. dazu E. 5.1.3), zur Begründung des propägierten Grundsatzes, wonach zonenübergreifende Regelungen nur zulässig seien, wenn das PBG dies ausdrücklich vorsehe, aber fast ausnahmslos auf Bestimmungen zurückgreift, in denen sich zwar gewisse Aussagen zum Anwendungsbereich kommunaler Normen, die sich auf diese Bestimmungen stützen, finden, ohne dass aber

Regelungsgegenstand Konstellationen wären, die im Einzelfall Anknüpfungspunkte in unterschiedlichen Zonen aufweisen würden (vgl. z.B. § 49a Abs. 3 Satz 1 HS 1 PBG, wonach für ganze Zonen, gebietsweise oder für einzelne Geschosse die Nutzung zu Wohnzwecken oder gewerblichen Zwecken zugelassen, vorgeschrieben oder beschränkt werden kann, womit – unabhängig vom regelungstechnischen Vorgehen – im Anwendungsfall eine entsprechende Vorgabe auf einem bestimmten Grundstück und damit regelmässig innerhalb einer bestimmten Zone im Streit stehen dürfte). Der argumentative Rückgriff auf solche PBG-Bestimmungen macht somit deutlich, dass die Baudirektion den fraglichen Grundsatz zunächst umfassend dahingehend versteht, jegliche kommunalen Regelungen des Bau- und Planungsrechts müssten (bereits regelungstechnisch) zonenspezifisch erfolgen, soweit der Gemeinde nicht ausdrücklich eine andere geartete Kompetenz eingeräumt worden sei. Diese Auffassung wird durch das geltende kantonale Recht nicht gestützt: Gemäss § 45 PBG erlassen die Gemeinden eine Bau- und Zonenordnung (Abs. 1), wobei sie an die Institute, Begriffe, Mess- und Berechnungsweisen sowie an die Mindestanforderungen des kantonalen Rechts gebunden sind, soweit es ihnen nicht ausdrücklich Abweichungen gestattet (Abs. 2). Gemäss § 46 PBG regelt die Bau- und Zonenordnung die Überbaubarkeit und die Nutzweise der Grundstücke, soweit diese nicht abschliessend durch eidgenössisches oder kantonales Recht bestimmt sind (Abs. 1); zu diesem Zweck wird der nicht von übergeordneten Zonen und nicht von Waldareal erfasste

R3.2025.00020 Seite 24

Gemeindebann rechtsverbindlich in Bauzonen, Erholungszonen, Freihaltzonen und Reservezonen unterteilt (Abs. 2); auch können ergänzende Landwirtschaftszonen, namentlich im Siedlungsgebiet, festgesetzt werden (Abs. 3). Diesen Bestimmungen lässt sich die behauptete Beschränkung auf zonenspezifische Regelungen nicht entnehmen. Insbesondere ergibt sich eine entsprechende Vorgabe auch nicht aus der in § 45 Abs. 2 PBG statuierten Bindung an die Institute des kantonalen Rechts: Zwar ist damit in der Tat der materiellrechtliche Gehalt des kantonalen Planungs- und Baurechts angesprochen, so dass eine Gemeinde beispielsweise nicht befugt wäre, in ihrer BZO eine Unterbauungsziffer einzuführen, wenn das kantonale Recht ihr dieses Rechtsinstitut nicht zur Verfügung stellt. Mit den vorliegend striktigen Abstandsvorschriften wird indessen auf das klassische baurechtliche Instrumentarium zurückgegriffen (vgl. für Bauzonen § 49 Abs. 2 lit. b PBG [hier und im Folgenden – aufgrund der noch nicht erfolgten Anpassung der BZO – in der vor dem 1. März 2017 in Kraft stehenden Fassung]). Damit kann sich zwar bei einer kommunalen Vorschrift, die – wie vorliegend – als umfassend anwendbar konzipiert ist, die Frage stellen, für welche Zonen der Gemeinde überhaupt eine entsprechende Regelungskompetenz zukommt (vgl. dazu E. 5.2). Soweit aber eine solche besteht (wie dies für Abstandsvorschriften nebst den verschiedenen Bauzonen insbesondere auch in Erholungszonen gestützt auf § 62 Abs. 2 HS 2 PBG der Fall wäre), ist nicht ersichtlich, inwiefern eine Regelung, die für mehrere der fraglichen Zonen Geltung beansprucht, allein aufgrund dieses Umstands (dem – wie in E. 5.1.1 aufgezeigt – letztlich ohnehin untergeordnete Bedeutung zukommt) unzulässig sein sollte. Im Gegenteil obliegt bei Einräumung identischer Regelungskompetenzen für unterschiedliche Zonen die gesetzestechnische Umsetzung der Gemeinde und wäre – gerade auch mit Blick auf die Gemeindeautonomie – eine Einschränkung im Sinne der Unzulässigkeit kommunaler Bestimmungen, die in mehreren Zonen anwendbar sind, im kantonalen Recht ausdrücklich zu statuieren (und nicht umgekehrt deren Zulässigkeit in bestimmten Konstellationen zu normieren [wobei Letzteres indessen – entgegen der Baudirektion – auch gar nicht der Fall

ist; vgl. dazu nachstehend]). Etwas anderes lässt sich auch nicht aus der Systematik von Kapitel B des

## **E. 7**

Auflage 2024, Hrsg. Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Bd. 1, S. 609). Von Bundesrechts wegen wäre somit eine die bundesrechtliche Regelung ergänzende kantonale oder kommunale Abstandsvorschrift nicht von vorn- herein unzulässig. Spezifisch mit Blick auf den Kanton Zürich wird allerdings in der Literatur festgehalten, für kantonale Regelungen verbleibe beim Bauen ausserhalb der Bauzonen gemäss dem heutigen Recht prak- tisch kein Raum, von Art. 27a RPG – der vorliegend ohnehin nicht einschlä- gig ist – habe der Kanton keinen Gebrauch gemacht und die kantonale recht- lichen Regelungen würden sich im Wesentlichen auf ausführende verfahren- rechtliche Vorschriften beziehen (Frigerio/Kunz, a.a.O., S. 594). Diese Einschätzung ist immerhin insoweit zu relativieren, als die Rechtsprechung zumindest bezüglich der allgemeinen kantonalen Einordnungs- und Gestal- tungsvorschrift von § 238 PBG von einer Anwendbarkeit auch in der R3.2025.00020 Seite 32

Landwirtschaftszone ausgeht (VB.2022.00446 vom 27. Juni 2024, E. 4.1 und 4.4.2). Unabhängig davon, in welchem Umfang für das Bauen ausserhalb der Bauzonen ergänzende kantonale planungs- oder baurechtliche Vor- schriften bestehen (deren Anwendung sodann gegebenenfalls der Ge- meinde obliegt [vgl. Frigerio/Kunz, a.a.O., S. 604]), ist aber die im vorliegen- den Verfahren entscheidende Frage ohnehin, ob im Kanton Zürich auch die Gemeinden zum Erlass entsprechender Vorschriften befugt sind. Dabei wird der Umfang der kommunalen Regelungskompetenz durch das kantonale Recht bestimmt, wobei im Lichte der Umschreibung der Gemeindeautono- mie in E. 4.1 davon auszugehen ist, dass im Sinne der Argumentation der Baudirektion die entsprechende Kompetenz den Gemeinden durch das PBG oder ausführende Erlasse eingeräumt werden muss (in diesem Sinn auch Steiner/Wipf, a.a.O., S. 160; vgl. analog auch BGr 1C\_228/2022, 1C\_229/2022 vom 22. Februar 2023, E. 5.1.2 [wo für den Kanton Waadt die Zulässigkeit einer Beurteilung in der Landwirtschaftszone gemäss einer kom- munalen Ästhetikbestimmung gerade unter Verweis auf die kantonale rechtli- che Grundlage des kommunalen Rechts bejaht wird]), was bezüglich der übergeordneten Zonen – und damit insbesondere der kantonalen Landwirt- schaftszone – gerade nicht der Fall ist. Für dieses Verständnis spricht neben dem Wortlaut von § 2 lit. c PBG ("Ausführungsvorschriften") auch die Über- legung, dass die in § 45 Abs. 2 PBG statuierte Bindung an die Institute des kantonalen Rechts (vgl. dazu bereits E. 5.1.2) nicht dahingehend verstanden werden kann, mit der Nennung eines bestimmten Regelungsgegenstands (wie Abstände) im Rahmen der Einräumung von Regelungskompetenzen für bestimmte Zonen (wie in § 49 Abs. 2 lit. b PBG für alle Bauzonen) würde generell ein Institut "Abstände" eingeführt, auf das seitens der Gemeinden auch bei der Regelung anderer Zonen (für die nicht – zumindest generalklau- selartig [wie in § 62 Abs. 2 HS 2 PBG] – entsprechende Kompetenzen ein- geräumt werden) zurückgegriffen werden könnte; vielmehr ist das massge- bliche, mit § 49 Abs. 2 lit. b PBG geschaffene Institut "Abstände in Bauzo- nen", während beispielsweise ein Institut "Abstände in kantonalen Landwirt- schaftszonen" im PBG gerade nicht vorgesehen ist. Die demgegenüber sei- tens der Rekurrentin vertretene Auffassung, wonach mit § 46 PBG (vgl. auch dazu bereits E. 5.1.2) eine generalklauselartige Kompetenzerinräumung er- folge, ist demgegenüber schon insofern fragwürdig, als zwar Abs. 1 der Be- stimmung eine Regelungsbefugnis betreffend Überbaubarkeit und Nutz-

weise statuiert, soweit diese nicht abschliessend durch eidgenössisches oder kantonales Recht bestimmt sind, Abs. 2 sich aber hinsichtlich der "zu R3.2025.00020 Seite 33

diesem Zweck" vorzunehmenden Zonierung ausschliesslich auf denjenigen Teil des Gemeindegebiets bezieht, der nicht von übergeordneten Zonen und nicht von Waldareal erfasst ist, was nahelegt, dass auch die in Abs. 1 statuierte Regelungsbefugnis nicht diese Zonen bzw. Gebiete betrifft (wodurch der Vorbehalt abschliessender Regelungen i.Ü. nicht seinen Sinn verliert, da solche [z.B. immissionsseitige Vorgaben des Bundesumweltschutzes, kantonale Einordnungsbestimmungen] gerade auch in inhaltlichen Teilbereichen der im Übrigen den Gemeinden zur Regelung überlassenen Zonen denkbar sind). Ein solches Verständnis von § 46 PBG (vgl. im Ergebnis ebenso Steiner/Wipf, a.a.O., S. 159 wonach die Gemeinden im Sinne einer negativen Voraussetzung nur zur Regelung befugt seien, soweit das Gebiet nicht von übergeordneten Zonen oder Waldareal erfasst sei) stimmt denn auch mit der Gesetzssystematik überein, da die Bestimmung Teil von Kapitel B des 3. Abschnitts des II. Titels des PBG bildet, während die kantonalen und regionalen Nutzungszonen in Kapitel A geregelt sind und damit von vornherein ausserhalb der Umschreibung des "Hauptinhalts" (so die Marginalie von § 46 PBG) der Bau- und Zonenordnung stehen (wobei Abs. 4 sich lediglich dazu äussert, dass übergeordnete Zonen soweit möglich im Zonenplan darzustellen sind). Im Übrigen ist – im Sinne einer Eventualbegründung – ohnehin davon auszugehen, dass das kantonale Recht die bundes- und kantonalrechtliche Regelung für die jeweiligen übergeordneten Zonen bzw. Gebiete als abschliessend erachtet: Gerade in Regelungsbereichen die nach Massgabe der fundamentalen Unterscheidung zwischen kantonalen (bzw. regionalen) und kommunalen Nutzungszonen grundsätzlich als Domäne übergeordneter Staatsebenen erscheinen und deren bundes- und gegebenenfalls kantonale Normierungen in sich geschlossene und nicht per se ergänzungsbedürftige Ordnungen darstellen, kann nicht verlangt werden, dass der Kanton eine entsprechende Einschätzung (als "abschliessend") ausdrücklich statuiert, sondern lässt sich eine solche unmittelbar aus der fehlenden Kompetenzermächtigung der Gemeinden – selbst dann wenn eine solche entgegen dem oben Ausgeführten nicht ohnehin als zwingend erachtet würde – herleiten. Unbehelflich ist insoweit insbesondere auch das rekurrente Argument, wonach das PBG keine Vorschriften über Windkraftanlagen enthalte, da zum einen die für die fraglichen Zonen bzw. Gebiete generell fehlende Einräumung einer Regelungskompetenz dadurch nicht wettgemacht wird und zum andern – soweit auf den abschliessenden Charakter der übergeordneten Regelung abgestellt würde – gerade auch der Verzicht auf entsprechende Vorschriften Teil einer abschliessenden Regelung sein kann. R3.2025.00020 Seite 34

Fehl geht weiter das Vorbringen, wonach es kein Verbot kommunaler Abstandsregeln, die sich auf Landwirtschaftszone oder Wald auswirken würden, gebe, da die strittige Regelung aufgrund der Wahl eines regelmässigen in entsprechenden Zonen liegenden Anknüpfungspunkts unmittelbar einzuwirken – auch – in diesen Zonen geltenden (und damit nach dem Gesagten unzulässigen) Abstand vorgibt, so dass insoweit gerade nicht lediglich Auswirkungen einer an sich auf andere Zonen (wie namentlich Bauzonen) beschränkten Regelung zur Diskussion stehen. Schliesslich kann auch aus dem Umstand, dass § 75 PBG hinsichtlich des Aussichtsschutzes (vgl. dazu bereits E. 5.1.3) kommunale Anordnungen auch betreffend Zonen ermöglichen, zu deren Regelung die Gemeinden nach Massgabe des vorstehend Ausgeführten gerade nicht befugt sind – was nachgerade als charakteristischer Gehalt dieser Bestimmung erscheint –, keine entsprechende generelle

Kompetenz hergeleitet werden, wird damit doch vielmehr in einem ganz spezifischen Bereich durch das kantonale Recht zulässigerweise eine Ausweitung der kommunalen Regelungskompetenzen vorgenommen. Wie teilweise bereits angetönt, gelten diese Überlegungen neben den im PBG normierten übergeordneten Zonen gleichermaßen für das Waldareal, das gemäss Art. 18 Abs. 3 RPG durch die Forstgesetzgebung umschrieben und geschützt ist und von dem gesagt wird, dass es in einer besonderen, bundesrechtlich umschriebenen Zone liege (Rudolf Muggli, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, hrsg. von Heinz Aemisegger / Pierre Moor / Alexander Ruch / Pierre Tschannen, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 18 Rz. 41), planungsrechtlich eine Nichtbauzone darstelle (Steiner/Wipf, a.a.O., S. 212) bzw. keiner Nutzungszone im Sinne des Planungsrechts zugewiesen werde (Frigerio/Kunz, a.a.O., S. 669). Die Normierung erfolgt insoweit primär bundesrechtlich in Waldgesetz (WaG) und Waldverordnung (WaV), wobei für nichtforstliche Bauten und Anlagen (neben einer Rodungsbewilligung) grundsätzlich – soweit nicht eine entsprechende Sondernutzungsplanung besteht – eine Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 RPG erforderlich ist (A- lain Maunoir/Gaëtan Glaser-Suarez, Kommentar zum Waldgesetz, hrsg. von Thomas Abt / Roland Norer / Florian Wild / Nicolas Wisard, Zürich/Genf 2022, Art. 11 Rz. 7, 22, 24 ff.); auch bestehen mit dem kantonalen Waldgesetz (KWaG) und der kantonalen Waldverordnung (KWaV) weitere Regelungen auf Ebene des Kantons. Unabhängig davon, inwieweit bezüglich der Errichtung von Bauten und Anlagen im Wald die vorstehend referierte Unterscheidung zwischen Regelungen zur Frage was und solchen zur Frage wie gebaut R3.2025.00020 Seite 35

werden darf überhaupt einschlägig ist, lässt sich jedenfalls konstatieren, dass sich weder unmittelbar aus dem Bundesrecht noch aus dem kantonalen Recht des Kantons Zürich eine – die zweite Fallgruppe betreffende – Kompetenzerweiterung zugunsten der Gemeinden ergibt. Die seitens der Rekurrentin ins Feld geführte Generalklausel von § 46 Abs. 1 PBG wäre sodann – ganz abgesehen von den vorstehend erörterten Einschränkungen – in Bezug auf den Wald von vornherein nicht einschlägig, nachdem das Bauen im Wald nicht Regelungsgegenstand des PBG (das sich lediglich in § 66 und 262 zu Waldabstandslinien und Waldabstand äussert) bildet. Damit ergibt sich zusammenfassend, dass gemäss der generellen Kompetenzausscheidung zwischen Kanton und Gemeinden eine kommunale Regelungsbefugnis für die übergeordneten Zonen (und damit namentlich die kantonale Landwirtschaftszone) sowie das Waldareal zu verneinen ist. 5.2.2 An diesem Ergebnis vermag auch die rekurrentische Argumentation nichts zu ändern, wonach die Gemeinde aufgrund der Auswirkungen von Windenergieanlagen – einerseits Beeinträchtigung von Orts- und Landschaftsbild, andererseits Immissionen wie Lärm, Beschattung und Eisschlag – auf die jeweiligen Zonen (namentlich die Bauzonen), bezüglich denen ihr unbestritten Regelungskompetenzen eingeräumt sind, zum Erlass der strittigen Abstandsvorschrift berechtigt sei. Eine solche wirkungsbezogene Betrachtungsweise lässt sich weder der Konzeption des PBG entnehmen, noch ist sie als allgemeiner Grundsatz im Bundesrecht angelegt (vgl. zu einem spezifischen Anwendungsfall den folgenden Abschnitt sowie zu einem besonderen Aspekt des umweltrechtlichen Schutzes vor Emissionen E. 5.2.3). Dabei ist eine Verschiebung der regulären Kompetenzaufteilung umso weniger angezeigt, als die seitens der Rekurrentin angeführten Aspekte nicht unberücksichtigt bleiben, wenn dieser die in Anspruch genommene Regelungsbefugnis abgesprochen wird. Wie in E. 2.2.1 und 2.2.2 aufgezeigt, finden die fraglichen, dem Realisierungsinteresse betreffend Windenergieanlagen entgegengesetzten Interessen bereits im Rahmen der kantonalen

Richtplanung bei Bestimmung der Eignungsgebiete Beachtung (vgl. – zusätzlich zur bereits in E. 2.2 referierten Thematik des Lärmschutzes – insbesondere die zahlreichen Bezugnahmen auf Aspekte des Landschafts- und Ortsbildschutzes im Kontext der Bestimmung – gemäss der im Konzept Windenergie [insb. S. 11 f., 14 ff.] vorgesehenen Unterteilung in Schutzklassen – von R3.2025.00020 Seite 36

Schutzgebieten ohne Interessenabwägung, grundsätzlichen Ausschlussgebieten, Gebieten mit Interessenabwägung bei nationalem Interesse und Vorbehaltsgebieten [Grundlagenbericht zur ersten Phase, S. 16 f.; Grundlagenbericht zur Phase 2, S. 13 ff., 35 ff., unter Hinweis u.a. auf pauschale Puffer von 500 m um Kerngebiete von ISOS-Ortsbildern bzw. 300 m um Kerngebiete von KOBİ-Ortsbildern]). Die entsprechenden Schutzinteressen werden sodann zwingend auch in die Interessenabwägung auf Stufe Nutzungsplanung – vorliegend mithin im Rahmen der Festsetzung kantonaler Gestaltungspläne – einfließen (vgl. auch dazu bereits E. 2.2.1 und 2.2.2), soweit ihnen nicht ohnehin durch spezifische (bundes-) rechtliche Vorgaben, wie sie namentlich im Bereich des Lärmschutzes bestehen, Rechnung getragen wird. Auch wäre es im Lichte des in E. 5.2.1 Ausgeführten dem Kanton unter dem Aspekt der Regelungskompetenz bei Bejahung eines entsprechenden Regelungsbedürfnisses grundsätzlich unbenommen, Abstandsvorschriften festzulegen (soweit diese nicht im Widerspruch zu anderen Vorgaben [vgl. dazu E. 5.2.3 und 6.2.2] stehen würden). Bei dieser rechtlichen Ausgangslage ist es den Gemeinden verwehrt, allein aufgrund einer – im Verhältnis zur Haltung des Bundes und des Kantons – abweichenden Interessenlage bezüglich der ortsspezifischen Auswirkungen von Windenergieanlagen Regelungskompetenzen für sich in Anspruch zu nehmen, die ihnen wie aufgezeigt nach Massgabe der planungsrechtlichen Grundordnung nicht zustehen. Dies umso mehr, als die geltend gemachten Auswirkungen – die im Übrigen zum Teil, beispielsweise bezüglich "Lebensqualität", ohnehin hochgradig unbestimmt sind – jedenfalls von vornherein nicht geeignet sind, eine zonenkonforme Nutzung namentlich der Bauzonen zu verunmöglichen, so dass sich entgegen der Rekurrentin auch nicht sagen lässt, dass dadurch bestimmte kommunale planungsrechtliche Massnahmen (wie beispielsweise Kernzonenvorschriften, mit denen ein klar abgrenzbarer Teilbereich des Ortsbildschutzes normiert wird) konterkariert würden. Eine – vorstehend verworfene – wirkungsbezogene Betrachtungsweise, mit der die Notwendigkeit von Abstandsvorschriften aus den Wirkungen einer Baute oder Anlage auf eine angrenzende Zone hergeleitet wird, propagiert die Rechtsprechung immerhin im Zusammenhang mit dem (seitens der Parteien nicht thematisierten) Zonengrenzabstand zur Landwirtschaftszone (vgl. den Leitentscheid BGE 145 I 156). Demnach erfordert bei Bauten, die direkt oder ganz nahe an die Grenze zu einer anderen Zone gestellt werden sollen, die Prüfung der Zonenkonformität auch den Einbezug ihrer Auswirkungen

R3.2025.00020 Seite 37

auf die Umgebung, so dass – von Bundesrechts wegen – eine in der Bauzone realisierte nichtlandwirtschaftliche Wohnbaute (soweit sie mangels Zonenkonformität in der Landwirtschaftszone nicht [ausnahme-] bewilligungsfähig wäre) so weit von der Zonengrenze zurückversetzt werden muss, dass ihre Erstellung auf die Landwirtschaftszone keine nennenswerten Auswirkungen mehr hat (a.a.O., E. 6.3). Von dieser Konstellation unterscheidet sich allerdings die vorliegend interessierende – welche mutatis mutandis sowohl räumlich als auch hinsichtlich der involvierten Regelungsebenen als eine Umkehrung der Problemlage aufgefasst werden könnte – in mehrfacher Hinsicht: Zunächst betrifft die

referierte Rechtsprechung wie erwähnt den Nahbereich einer Zonengrenze (vgl. auch a.a.O., E. 6.3, wonach es sich aufgrund der Auswirkungen um ein grenzüberschreitendes Vorhaben handle), während der Anwendungsbereich der strittigen Abstandsvorschrift viel weitergehend in diejenigen Zonen ausgreift, zu deren Regelung die Gemeinde an sich gerade nicht befugt ist. Zweck des Zonengrenzabstands bildet sodann die Verhinderung von Beeinträchtigungen der zonenkonformen Nutzung des Landwirtschaftslandes (vgl. a.a.O., E. 6.4), während vorliegend wie erwähnt eine zonenkonforme Nutzung in den Zonen, deren Regelung (z.T.) den Gemeinden obliegt (wie namentlich Bauzonen), durch die Windenergieanlagen nicht in Frage gestellt wird, zumal gerade in lärmrechtlicher Hinsicht über die Vorgaben der LSV bereits ein effektiver Schutzmechanismus besteht. In diesem Sinn ergibt sich denn auch der weitere Unterschied, dass der Rechtsprechung betreffend den Zonengrenzabstand zur Landwirtschaftszone eine Problematik zugrunde liegt, deren – letztlich bundesrechtliche – Lösung im konkreten Anwendungsfall u.U. gerade nicht durch Vorgaben untergeordneter Gemeinwesen ermöglicht würde (vgl. a.a.O., E. 6.4, wonach die Kantone nicht verpflichtet sind, Zonengrenzabstände vorzusehen), während die vorliegend seitens der Rekurrentin adressierten Schutzinteressen wie vorstehend aufgezeigt im Rahmen der bundes- und kantonrechtlich vorgeschriebenen raumplanungsrechtlichen Verfahren umfassend einbezogen (und dabei in besonders zentralen Bereichen wie dem Lärmschutz auch durch entsprechende materiellrechtliche Vorgaben abgesichert) werden. Damit bleibt es im Ergebnis dabei, dass sich auch unter Verweis auf die (behaupteten) Auswirkungen von Windenergieanlagen keine die strittige Abstandsvorschrift umfassende kommunale Regelungskompetenz begründen lässt. R3.2025.00020 Seite 38

5.2.3 Spezifisch die Berufung auf Einwirkungen wie Lärm, Beschattung und Einschlag betreffend könnte sich die Frage stellen, ob sich eine Regelungskompetenz der Gemeinde unmittelbar aus dem bundesrechtlich im Umweltschutzgesetz (USG) geregelten Immissionsschutz ergibt. Art. 7 Abs. 2 USG unterscheidet zwischen Emissionen (beim Austritt aus Anlagen) und Immissionen (am Ort des Einwirkens). Gemäss Art. 65 USG dürfen die Kantone grundsätzlich im Rahmen des USG (nach Anhören des Bundes) eigene Vorschriften erlassen, solange der Bundesrat von seiner Verordnungskompetenz nicht ausdrücklich Gebrauch gemacht hat (Abs. 1), wobei sie aber keine neuen Immissionsgrenzwerte, Alarmwerte oder Planungswerte festlegen dürfen (Abs. 2). Zulässig (und u.U. nach Art. 11 Abs. 2 und 3 USG geboten) sind dagegen Emissionsbegrenzungen, sofern keine abschliessende bundesrechtliche Regelung besteht (vgl. zum Ganzen auch BGr 1C\_3/2024 vom 29. Januar 2025, E. 6.2 [und zu dieser Entscheid – "Wuppenau" – näher nachfolgend in E. 6.1.2]). Gemäss Art. 11 Abs. 2 USG sind Emissionen unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist; gemäss Abs. 3 werden die Emissionsbegrenzungen verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden. Emissionsbegrenzungen werden durch Verordnungen oder durch unmittelbar auf das USG gestützte Verfügungen vorgeschrieben (Art. 12 Abs. 2 USG). Als Massnahme der Emissionsbegrenzung an der Quelle gilt auch die Wahl des Standortes einer Emissionsquelle im Sinne der Wahrung eines ausreichenden Abstandes (André Schrade/Theo Loretan, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., Hrsg. Vereinigung für Umweltrecht/Helen Keller, Zürich 1998 ff., Art. 11 Rz. 16 [mit dem Beispiel der Abstandsvorschriften für geruchsemitternde Anlagen der Tierhaltung], 17). Im Rahmen

des Lärmschutzes ist die Anordnung vorsorglicher Emissionsbegrenzungen zusätzlich zur – immissionsseitigen – Einhaltung der Planungswerte zu prüfen (BGE 141 II 476, E. 3.2), wobei eine Anordnung im Einzelfall unmittelbar gestützt auf Art. 11 Abs. 2 USG – und damit unter Einhaltung der entsprechenden Vorgaben – erfolgen kann (vgl. BGE 126 II 399 E. 3c, wo auf die abweichende Rechtslage in den Bereichen der Luftreinhalte- und der nicht-ionisierenden Strahlung [mit abschliessender Regelung des Masses der vorsorglichen Emissionsbegrenzung in den jeweiligen bundesrechtlichen Verordnungen] verwiesen wird). Gleiches gilt grundsätzlich für den der Strahlung R3.2025.00020 Seite 39 zugerechneten Schattenwurf (vgl. BGr 1C\_3/2024 vom 29. Januar 2025, E. 6.1 und 6.3.1), während Eisschlag als vom USG nicht erfasste Einwirkung (vgl. Art. 7 Abs. 1 USG) ausserhalb der entsprechenden Vorgaben regelbar ist, eine Regelungskompetenz aber damit von vornherein nicht aus dem USG hergeleitet werden kann. Indessen ergibt sich auch bezüglich einer (u.a.) mit dem Schutz vor Lärm und Schattenwurf begründeten Abstandsvorschrift als vorsorgliche Emissionsbegrenzung, dass sich die entsprechende Kompetenzeräumung (bzw. im Sinne von Art. 11 USG auch ein allfälliges Gebot, entsprechende Anordnungen zu treffen) von Bundesrechts wegen ausschliesslich an die Kantone richtet (vgl. Art. 65 USG sowie zur Vollzugszuständigkeit der Gemeinden nur nach Massgabe der Delegation kantonaler Vollzugsaufgaben Schrade/Loretan, a.a.O., Art. 12 Rz. 42), so dass die Frage, inwieweit in einem bestimmten Kanton die Gemeinden zur Anordnung entsprechender Massnahmen befugt (bzw. u.U. verpflichtet) sind, ausschliesslich nach Massgabe des jeweiligen kantonalen Rechts beantwortet werden kann und erst bei grundsätzlich bestehender kommunaler Regelungskompetenz in einem bestimmten Bereich auch allfällige korrespondierende emissionsbegrenzende Massnahmen den Gemeinden obliegen. Etwas anderes könnte höchstens gelten, wenn dem Kanton die Nichterfüllung eines ihn treffenden Regelungsauftrags zur Last gelegt werden müsste (vgl. für eine solche Konstellation in anderem Kontext [Gesetzgebungsauftrag gemäss Art. 5 Abs. 1 RPG] BGE 142 I 177, E. 4.2), was vorliegend schon deshalb nicht der Fall ist, weil der Kanton Zürich wie vorstehend aufgezeigt den mit der strittigen Abstandsvorschrift adressierten Schutzinteressen in anderer Weise planungsrechtlich Rechnung trägt. Unbehelflich ist es sodann, wenn die Rekurrentin zur Begründung ihrer Regelungsbefugnis auf die Massgeblichkeit des Empfangspunktes von Immissionen verweist; im Gegenteil legt gerade der Umstand, dass sich allfällige Anordnungen nach dem Gesagten von Bundesrechts wegen auf emissionsseitige Massnahmen beschränken würden, nahe, dass für die Frage der Regelungskompetenz primär auf die Lage der Emissionsquelle abzustellen ist (ganz abgesehen davon, dass selbst ein grundsätzliches Abstellen auf den Empfangspunkt nichts daran ändern würde, dass die konkret strittige Abstandsvorschrift – regelmässig – einen Anknüpfungspunkt in anderen Zonen aufweist). R3.2025.00020 Seite 40

Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass auch die materielle Zulässigkeit einer als pauschale Abstandsvorschrift ausgestalteten emissionsbegrenzenden Massnahme im Lichte der neusten bundesgerichtlichen Rechtsprechung fraglich erscheint: So hält BGr 1C\_649/2024 vom 31. Dezember 2025 betreffend eine – Gegenstand einer Volksinitiative im Kanton Genf bildenden – Regelung, mit der zum Schutz der öffentlichen Gesundheit generell ein Abstand von mindestens 300 m zwischen "zones d'exploitations" (mit potenziell gesundheitsgefährdenden Aktivitäten) und "zones d'habitation" vorgeschrieben werden sollte, fest, Art. 11 Abs. 2 USG sei auf eine Einzelfallbeurteilung ausgerichtet und

generell-abstrakte Abstandsvorschriften (als Massnahmen vorsorglicher Emissionsbegrenzung) daher zwar gemäss Art. 12 Abs. 2 USG theoretisch möglich, jedoch nur sehr schwer vorstellbar, da sie die von Art. 11 Abs. 2 USG geforderte einzelfallbezogene Interessen- abwägung verunmöglichen und dem Vorsorgeprinzip (unter Einschluss des Verhältnismässigkeitsprinzips) entgegenstehen würden (a.a.O., E. 3.3.2 und 3.3.4; vgl. auch die – spezifisch auf Abstandsvorschriften betreffend Wind- energieanlagen bezogene – übereinstimmende Einschätzung in Christoph Jäger [im Auftrag des BFE], Rechtsgutachten Windenergieanlagen, Rege- lungsspielraum der Kantone, Bern 2019, Rz. 60 ff., 73 ff.). Immerhin weist der referierte Entscheid auch auf die gemäss dem einschlägigen kantonalen Recht sehr eingeschränkten Möglichkeiten einer Abweichung von der fragli- chen Abstandsvorschrift hin (vgl. zu diesem Aspekt in der vorliegend zu be- urteilenden Konstellation nachstehend E. 6.2), womit eine vorbehaltlose Übertragung auf die hier strittige Abstandsvorschrift ausscheiden muss. Die zitierte Rechtsprechung unterstreicht aber, wie prekär der rechtliche Status einer ausschliesslich umweltrechtlich (als Massnahme der vorsorglichen Emissionsbegrenzung) begründeten pauschalen Abstandsvorschrift und da- mit auch einer aus diesem Aspekt der Vorschrift abgeleiteten – aber wie auf- gezeigt ohnehin verworfenen – Regelungskompetenz wäre (was jedenfalls vorliegend auch für eine Begründung über Art. 11 Abs. 3 USG – mithin im Sinne einer verschärften Emissionsbegrenzung – gelten würde, da die dafür erforderliche Erwartbarkeit schädlicher oder lästiger, d.h. die Immissions- grenzwerte überschreitender Einwirkungen nicht ersichtlich ist, nachdem im Gegenteil im Rahmen der nutzungsplanerischen Verfahren generell die Ein- haltung der gesetzlichen Grenzwerte nachzuweisen sein wird [vgl. zu Letz- terem bereits E. 2.2.2]). Festzuhalten ist allerdings, dass eine allfällige Un- zulässigkeit einer umweltrechtlich begründeten Abstandsvorschrift vorlie- gend nicht unmittelbar zur fehlenden Genehmigungsfähigkeit führen würde, R3.2025.00020 Seite 41 da mit der strittigen Regelung wie erwähnt auch andere Zwecke – namentlich des Landschafts- und Ortsbildschutzes – verfolgt werden (vgl. zu den Rege- lungsmotiven auch act. 9.3, S. 3, 10). Eine entsprechend motivierte Vor- schrift wäre somit – ungeachtet der Nichteinhaltung der Vorgaben von Art. 11 USG – nicht per se unzulässig (vgl. BGE 118 Ia 112, E. 1b; BGr 1C\_649/2024 vom 31. Dezember 2025, E. 3.3.4; Alain Griffel/Heribert Rausch, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Auf- lage, Zürich 2011, Art. 65 Rz. 2), würde aber selbstredend von vornherein nicht an einer in der vorliegenden E. 5.2.3 diskutierten (und verworfenen), über Art. 11 USG begründeten Regelungskompetenz partizipieren. Bezüglich der entscheidenden Frage der Regelungskompetenz lässt sich so- mit abschliessend festhalten, dass sich eine solche auch nicht über den um- weltrechtlichen Gehalt der strittigen Abstandsvorschrift (als Massnahme i.S.v. Art. 11 USG) herleiten lässt, da sich wie dargelegt – und unabhängig von der Frage der materiellen Zulässigkeit der Bestimmung – aus dem Bun- desumweltrecht jedenfalls keine Erweiterung der kommunalen Kompeten- zen über die vom kantonalen Recht eingeräumten Regelungsbefugnisse hin- aus ergibt. 5.2.4 Im Ergebnis führt dies dazu, dass die strittige Abstandsvorschrift, die für das gesamte Gemeindegebiet Geltung beansprucht, für einen Teil der betroffe- nen Zonen – und zwar für alle hinsichtlich der potenziellen Standorte von Windenergieanlagen faktisch relevanten Zonen – zufolge fehlender kommu- naler Regelungskompetenz unrechtmässig ist. Irrelevant sind bei dieser Aus- gangslage die rekurrentischen Ausführungen zur Verhältnismässigkeit des gewählten Abstandsmasses im Vergleich mit Bestimmungen in anderen Län- dern. Gleiches gilt für die Ausführungen zum Wirkungsgrad der auf dem Ge- meindegebiet realisierbaren Anlagen, dem lediglich im

Rahmen der richt- und nutzungsplanerischen Interessenabwägungen Bedeutung zukommt. Unbehelflich ist schliesslich das Vorbringen, wonach die Festsetzung von Abstandsvorschriften für den kommunalen Souverän die einzige Möglichkeit der Einflussnahme darstelle: Zum einen vermag auch diese Argumentation die fehlende Regelungskompetenz nicht zu ersetzen. Zum andern ist die Bezeichnung von Eignungsgebieten im kantonalen Richtplan schon von Bundesrechts wegen geboten (Art. 8b RPG), wobei hinsichtlich der konkreten Anlagenstandorte aufgrund der Planungspflicht (Art. 2 RPG) und des R3.2025.00020 Seite 42

Fehlens entsprechender besonderer Zonen im Recht des Kantons Zürich von vornherein Gestaltungspläne – und zwar aufgrund von § 84 Abs. 2 PBG zwingend kantonale Gestaltungspläne – erforderlich sind (vgl. zum Ganzen bereits E. 2.2.2), so dass das seitens des Kantons gewählte Vorgehen nicht zu beanstanden ist, zumal umgekehrt kein – über gewisse Anhörungs- und Mitwirkungsrechte hinausgehender – rechtlicher Anspruch auf Einflussnahme seitens der Standortgemeinde im Sinne eines eigentlichen Vetorechts (worauf die strittige Abstandsvorschrift faktisch hinauslaufen würde [vgl. dazu E. 6.2.2]) besteht (vgl. in diesem Kontext auch den im Beschleunigungserlass enthaltenen neuen Art. 14a Abs. 2 EnG, wonach im – noch nicht umgesetzten – kantonalen Plangenehmigungsverfahren für Windenergieanlagen von nationalem Interesse zwar grundsätzlich die Zustimmung der Standortgemeinden erforderlich ist, das kantonale Recht aber etwas anderes bestimmen kann). Die Unrechtmässigkeit der strittigen Abstandsvorschrift hat sodann zur Folge, dass deren Nichtgenehmigung auch keine Verletzung der Gemeindeautonomie darstellt. Im Lichte des in E. 4.1 und E. 5.2 Ausgeführten ergibt sich zum einen, dass die Gemeinden im Kanton Zürich hinsichtlich der Normierung des Bauens in übergeordneten Zonen oder Waldareal zufolge fehlender Regelungskompetenz gar nicht über einen geschützten Autonomiebereich verfügen. Damit korrespondierend schliesst zum andern auch der Umstand, dass die Nichtgenehmigung zutreffend mit der – schon von der Vorinstanz u.a. aus der fehlenden Regelungskompetenz für übergeordnete Zonen und Waldareal abgeleiteten – Unrechtmässigkeit der Abstandsvorschrift begründet wird, eine Verletzung der Gemeindeautonomie aus, so dass sich die Rekurrentin vorliegend zu Unrecht auf diese beruft. Festzuhalten ist schliesslich, dass eine geltungserhaltende Reduktion der Bestimmung im Sinne einer Geltung derselben für diejenigen Zonen, in denen die Gemeinde zum Erlass von Abstandsvorschriften befugt ist, von vornherein nicht durch das Baurekursgericht vorzunehmen ist: Ausgeschlossen erscheint insoweit eine Teilgenehmigung bei gleichbleibendem Wortlaut, da dies für die Rechtsunterworfenen mit erheblicher Rechtsunsicherheit verbunden wäre; eine Umformulierung im Sinne einer Beschränkung des Anwendungsbereichs der Bestimmung würde demgegenüber der Gemeinde obliegen, wobei immerhin darauf hinzuweisen ist, dass die Zweckmässigkeit einer solchen Bestimmung – der aufgrund der Standorte von Windenergieanlagen prima vista keine praktische Bedeutung zukäme – zumindest fraglich erscheint. R3.2025.00020 Seite 43

Zusammenfassend ist die Nichtgenehmigung der strittigen Abstandsvorschrift durch die Baudirektion zufolge Unrechtmässigkeit im Ergebnis nicht zu beanstanden. 6.1 Die Verweigerung der Genehmigung wird überdies mit der Unzweckmässigkeit der fraglichen Bestimmung begründet. Während vorliegend die Begründung der Unrechtmässigkeit Aspekte (namentlich der Regelungskompetenz) betrifft, die primär nach Massgabe des kantonalen Rechts zu beurteilen sind und zu denen sich das Bundesgericht im

Zusammenhang mit entsprechenden Abstands Vorschriften in anderen Kantonen soweit ersichtlich noch nicht geäussert hat, bezieht sich die geltend gemachte Unzweckmässigkeit auf Fragen, zu denen die bundesgerichtliche Rechtsprechung teilweise – wenn gleich in den jeweiligen Verfahren jeweils nicht unter dem Titel der Zweckmässigkeit – bereits Stellung bezogen hat, so dass vorab (E. 6.1) die einschlägigen Entscheide darzustellen sind. 6.1.1 Der Entscheid BGr 1C\_149/2021 vom 25. August 2022 betrifft eine Regelung der Gemeinde Tramelan (Kanton Bern), mit welcher zwischen industriellen Windenergieanlagen (mit einer minimalen Nabenhöhe von 50 m) und Wohnhäusern ein minimaler Abstand von 500 m vorgeschrieben wird. Die Verweigerung der Genehmigung wurde seitens der Vorinstanz (Verwaltungsgericht des Kantons Bern) u.a. damit begründet, da am gleichen Tag wie die strittige Vorschrift auch eine – dem Gestaltungsplan des PBG entsprechende – Überbauungsordnung (gemäss Art 88 ff. des Baugesetzes des Kantons Bern [BauG]) für einen Windpark auf dem Gemeindegebiet verabschiedet worden sei und diese Sondernutzungsplanung von der fraglichen Abstandsvorschrift abweichen könne, und da zudem richtplanerisch im Gemeindegebiet keine anderen Standorte für Windenergieanlagen vorgesehen seien, bestehe kein öffentliches Interesse an der Abstandsvorschrift, was auch für den Fall einer neuen Überbauungsordnung gelten würde, da diese jedenfalls von der Vorgabe abweichen könnte; überdies sei die Vorschrift mit den Zielen der regionalen und kantonalen Richtplanung schwer zu vereinbaren, wobei an der Realisierung einer Windenergieanlage ein grosses öffentliches Interesse bestehe.

R3.2025.00020 Seite 44

Das Bundesgericht hält zunächst fest, unter dem Titel der Verneinung eines öffentlichen Interesses sei die Vorinstanz in Wirklichkeit davon ausgegangen, dass der strittigen Bestimmung aufgrund fehlenden Anwendungsbereichs keine Bedeutung zukomme. Die behauptete "inutilité" der Norm sei aber nicht Gegenstand der Überprüfung durch die Genehmigungsbehörde – die sich im Kanton Bern gemäss Art. 61 BauG darauf beschränke, ob die Vorschrift rechtmässig und mit den übergeordneten Planungen vereinbar sei (vgl. Art. 61 Abs. 1 Satz 2 BauG) –, sondern betreffe den Bereich der "opportunité" (was im Licht der Terminologie des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Bern [VRPG] mit Angemessenheit zu übersetzen wäre [vgl. Art. 66 und 80 VRPG, jeweils in der deutschen und französischen Fassung], während die im Abdruck des Entscheids in der Jurisprudence administrative bernoise [JAB] 2022, S. 503, eingefügte Regeste den Begriff mit Zweckmässigkeit wiedergibt). In Analogie zur Rechtsprechung betreffend die Ungültigkeit von Volksinitiativen prüft das Bundesgericht sodann, ob die fragliche Bestimmung offensichtlich keinen Anwendungsbereich habe, was mit der Begründung verneint wird, die zeitgleich festgesetzte Überbauungsordnung bilde ihrerseits Gegenstand eines Rechtsmittelverfahrens, was gegebenenfalls zur Ausarbeitung eines neuen Projekts führen könne, auf welches die strittige Regelung sodann anwendbar wäre, so dass die Nichtgenehmigung unzulässig sei (zum Ganzen a.a.O., E. 2.2 f.). In der Folge setzt sich das Bundesgericht mit dem vorinstanzlichen Argument der fehlenden Vereinbarkeit mit der Richtplanung auseinander und bestätigt zunächst, dass es sich bei der Realisierung von Windenergieanlagen um ein wichtiges öffentliches Interesse handle, hält sodann aber Folgendes fest: "Toutefois, dans la mesure où la réalisation de telles installations ne correspond pas à une obligation découlant du droit fédéral (cf. a contrario en matière de téléphonie mobile, ATF 141 II 245 consid. 7.1 et les arrêts cités), l'application des règles communales d'aménagement du territoire destinées notamment à la protection des habitants ne peut pas être a priori écartée. Ces dispositions doivent être prises en compte de manière

concrète dans le cadre de la pesée globale des intérêts. De ce point de vue également, la cour cantonale ne pouvait soutenir sans arbitraire que l'intérêt poursuivi par l'art. 26 al. 5 RCC [mithin die strittige Abstandsvorschrift] devrait en tout les cas céder le pas face à l'intérêt à la construction d'un parc éolien" (a.a.O., E. 2.4; vgl. auch die Kurzzusammenfassung dieses Entscheids in BGr 1C\_3/2024 vom 29. Januar 2025, E. 9.4.1, wo insbesondere festgehalten wird, die Einschätzung, wonach die Bestimmungen des kommunalen Raumplanungsrechts im R3.2025.00020 Seite 45

Sondernutzungsplanverfahren, im Rahmen der gebotenen umfassenden Interessenabwägung, konkret zu berücksichtigen seien, stütze sich auf die Feststellungen der Vorinstanz zum bernischen Recht, wonach die Sondernutzungsplanung von der streitigen Abstandsvorschrift abweichen dürfe; auch hätten die Beschwerdeführer im Fall "Tramelan" dargelegt, dass mit einem Mindestabstand von 500 m noch drei weitere Windenergieanlagen – zusätzlich zu den zwei bestehenden – möglich wären [vgl. zu Letzterem auch BGr 1C\_149/2021 vom 25. August 2022, E. 2, vor E. 2.1]). 6.1.2 Der Entscheid BGr 1C\_3/2024 vom 29. Januar 2025 betrifft die teilweise Nichtgenehmigung von kommunalem Richtplan und revidierter Ortsplanung (bestehend aus Zonenplan und Baureglement [BauR]) der Gemeinde Wuppenau (Kanton Thurgau). Dabei beinhaltet die strittige richtplanerische Festlegung insbesondere die Vorgabe, wonach in einem bestimmten Gebiet – das Teil des im kantonalen Richtplan festgesetzten, sich auch auf eine weitere Gemeinde erstreckenden Potenzialgebiets für Grosswindkraftanlagen (> 30 m Gesamthöhe) "Windenergiegebiet Braunau-Wuppenau" ist – Grosswindanlagen u.a. nur realisiert werden dürfen, wenn sie unter bestimmten noch zu definierenden Grenzwerten liegen, wobei insoweit festgehalten wird, es seien insbesondere Grenzwerte für menschlich hörbaren Schall und Infraschall (je Emissionen und Immissionen), Lichtblinkanlagen/Lichtverschmutzung, architektonische Wirkmächtigkeit, Schattenwurf von Rotorblättern sowie Abstand zu Kleinsiedlungen mit mehreren Wohneinheiten festzulegen (vgl. a.a.O., E. 5). Das Bundesgericht verneinte für einen Teil der fraglichen Grenzwerte die Vereinbarkeit mit bundesrechtlichen Vorgaben im Bereich des Umweltrechts (vgl. zu diesen Fragen z.T. auch vorstehend E. 5.2.3) und des Luftfahrtsrechts (a.a.O., E. 6) und ging im Übrigen – für die verbleibenden Grenzwerte – davon aus, die Nichtgenehmigung der entsprechenden Teile des kommunalen Richtplans sei aufgrund des insoweit bestehenden Widerspruchs zum kantonalen Richtplan gerechtfertigt (a.a.O., E. 7). In diesem Zusammenhang wird – bezogen auf die Rechtslage im Kanton Thurgau – u.a. dargelegt, gemäss den Erläuterungen zum kantonalen Richtplan erfordere die Bewilligung von Grosswindanlagen eine geeignete Nutzungszone in der kommunalen Nutzungsplanung, so dass die Gemeinden im Rahmen des Nutzungsplanverfahrens (Rahmen- oder Sondernutzungsplan) eine entsprechende Zone für Grosswindanlagen sowie die dazugehörigen Bestimmungen in der Bauordnung festlegen würden; die Entscheidungshoheit R3.2025.00020 Seite 46

über die Nutzungsplanung obliege den Standortgemeinden (a.a.O., E. 7.1). Der kantonale Richtplan gehe davon aus, dass keines der im fraglichen Windenergiegebiet bestehenden Schutzinteressen die Errichtung von Windenergieanlagen von vornherein ausschliesse, sondern eine umfassende Interessenabwägung durchzuführen sei. Diesem Planungsgrundsatz widerspreche es, wenn die Gemeinde abstrakte Kriterien u.a. zum Nachbarschutz (Abstände) festlege, die vollständig, d.h. ohne Abwägungsmöglichkeit, erfüllt sein müssten, bevor ein Nutzungsplanverfahren eingeleitet und Standorte für

Windenergieanlagen aufgrund einer gesamthaften Interessenabwägung ausgeschieden werden könnten (a.a.O., E. 7.2). Zu berücksichtigen sei, dass es sich um ein Windenergiegebiet von kantonaler bzw. nationaler Bedeutung handle, der Kanton jedoch die für Grosswindkraftanlagen notwendige nutzungsplanerische Grundlage nicht selbst schaffen könne, da das Thurgauer Recht nur kommunale Nutzungspläne kenne, so dass der Kanton für die Umsetzung seiner Windkraftstrategie auf die Mitwirkung der Gemeinden angewiesen sei, welche die konkreten Standorte mittels (Rahmen- und/oder Sonder-) Nutzungsplanung festlegen müssten (a.a.O., E. 7.3). Entsprechend hätten die kantonalen Instanzen der Festlegung des kommunalen Richtplans, mit der die Nutzungsplanung für Grosswindanlagen von der Festlegung und der Einhaltung kommunaler Grenzwerte abhängig gemacht werde, die Genehmigung versagen dürfen (a.a.O., E. 7.4). Hinsichtlich des Baureglements betrifft die teilweise Nichtgenehmigung soweit vor Bundesgericht strittig die Vorgabe, wonach der "Grenzabstand" von Grosswindanlagen zu Bauten mit Wohn- oder Arbeitsräumen mindestens 700 m betrage (Art. 44 Abs. 3 BauR) sowie die Festlegung eines maximalen Betrachtungswinkels von Gebäudefassaden mit Wohn- oder Arbeitsräumen bis zur Rotorspitze von höchstens 18 Grad (Art. 44 Abs. 4 BauR). Unter Verweis auf die Ausführungen zur kommunalen Richtplanung (und in z.T. wörtlicher Wiederholung derselben) hält das Bundesgericht insoweit fest, es widerspreche grundsätzlich der kantonalen Richtplanung, wenn die Gemeinde abstrakte Kriterien zur Landschaftsverträglichkeit (architektonische Wirkmächtigkeit) und zum Nachbarschutz (Abstände) festlege, die vollständig, d.h. ohne Abwägungsmöglichkeit, erfüllt sein müssten, bevor ein Nutzungsverfahren eingeleitet und Standorte für Windenergieanlagen aufgrund einer gesamthaften Interessenabwägung ausgeschieden werden könnten; dies gelte jedenfalls, wenn die festgelegten Kriterien die Standortwahl wesentlich einschränken würden (a.a.O., E. 9.1). In Auseinandersetzung mit R3.2025.00020 Seite 47

dem Argument der beschwerdeführenden Gemeinde, wonach die streitigen Bestimmungen einer umfassenden Interessenabwägung nicht entgegenstehen würden, sondern lediglich in deren Rahmen konkret berücksichtigt werden müssten, referiert das Bundesgericht zunächst den Entscheid Tramelan unter ausdrücklicher Hervorhebung der im Recht des Kantons Bern für die Sondernutzungsplanung vorgesehenen Abweichungsmöglichkeit und der Möglichkeit, trotz Einhaltung des in jenem Verfahren strittigen Mindestabstands Windenergieanlagen im fraglichen Gebiet zu realisieren (a.a.O., E. 9.4.1; vgl. bereits den vorstehenden Hinweis in E. 6.1.1 a.E.). Sodann hält der Entscheid fest, vorliegend zeige die Beschwerdeführerin nicht auf, inwiefern mit einer künftigen (Sonder-) Nutzungsplanung von Art. 44 Abs. 3 und 4 BauR abgewichen werden dürfe, wobei deren Formulierung sowie die Festlegung absoluter Abstände bzw. Sichtwinkel gegen die Annahme, dass es sich um blosser Planungsgrundsätze handle, sprechen würden und auch der Planungsbericht von verbindlichen Vorschriften ausgehe (a.a.O., E. 9.4.2). Auch begründe die Beschwerdeführerin den gewählten Abstand von 700 m und die Herleitung des Betrachtungswinkels von 18° nicht näher (a.a.O., E. 9.5). Unter diesen Umständen hätten die kantonalen Instanzen davon ausgehen dürfen, es handle sich um Normen, welche auf die Verhinderung von Windenergieanlagen abzielten, jedenfalls aber einer gesamthaften Interessenabwägung bei der Festlegung konkreter Windenergiestandorte und -projekte entgegenstehen würden, so dass ihre Nichtgenehmigung wegen Widerspruchs zur kantonalen Richtplanung nicht zu beanstanden sei. 6.2.1 Im Hinblick auf die nachfolgende Prüfung der Parteistandpunkte betreffend die Frage der (Un-)Zweckmässigkeit der strittigen Abstandsvorschrift, ist vorab auf den Einwand der Vorinstanz einzugehen, wonach der

Entscheid Tramelan vorliegend nicht einschlägig sei, da sich die Prüfungsbefugnis der Genehmigungsbehörde im Kanton Bern von derjenigen im Kanton Zürich da- hingehend unterscheide, dass im Kanton Bern die Zweckmässigkeit (und ebenso die Angemessenheit) gerade nicht Teil des Prüfprogramms bilde. Zwar ist Letzteres zutreffend. Indessen ergibt sich daraus lediglich, dass im Entscheid Tramelan eine Beurteilung der dort strittigen Abstandsvorschrift nicht unter dem Titel der Zweckmässigkeit vorgenommen werden konnte, was aber gerade impliziert, dass nicht bloss keine Bejahung der Zweckmässigkeit erfolgte, sondern auch nicht umgekehrt die – vorliegend seitens der Baudirektion behauptete – Unzweckmässigkeit der Bestimmung festgestellt R3.2025.00020 Seite 48

wurde. Die entsprechende, vorliegend zu klärende Frage wurde insofern noch nicht beurteilt. Diese Ausgangslage bedeutet jedoch nicht, dass die im Entscheid Tramelan enthaltenen Aussagen für das vorliegende Verfahren bedeutungslos wären: Kein Thema ist in letzterem zwar der Aspekt des Anwendungsbereichs bzw. der praktischen Bedeutung der strittigen Vorschrift (da der Entscheid Tramelan insoweit auf einer speziellen Konstellation – gleichzeitige Verabschiedung einer Überbauungsordnung – beruht). Soweit der Entscheid aber generelle Ausführungen zur Frage enthält, ob bzw. inwie- weit und unter welchen Voraussetzungen ein Einbezug einer kommunalen Abstandsvorschrift in eine umfassende Interessenabwägung möglich ist (vgl. insb. die a.E. von E. 6.1.1 zitierte Passage [BGr 1C\_149/2021 vom 25. August 2022, E. 2.4]; unvollständig insoweit die Wiedergabe im – vorstehend in E. 5.2.3 referierten – BGr 1C\_649/2024 vom 31. Dezember 2025, E. 3.3.2), ist dieser Positionsbezug des Bundesgerichts auch in einem den Kanton Zürich betreffenden Verfahren zu berücksichtigen. Dass im konkreten Fall die Ausführungen lediglich im Hinblick darauf, ob im Rahmen einer Prüfung der Rechtmässigkeit (bzw. der Vereinbarkeit mit den übergeordneten Planun- gen) eine Nichtgenehmigung zulässig war, erfolgten, hat nicht zur Folge, dass den generellen Aussagen zum Verhältnis von kommunaler Abstands- vorschrift und Interessenabwägung keine Bedeutung als Grundlage einer – vom Bundesgericht noch nicht vorgenommenen – Beurteilung der Zweck- mässigkeit entsprechender Vorschriften zukommen würde. Soweit sich die Baudirektion auf den Standpunkt stellt, eine kommunale Ab- standsvorschrift sei bereits aufgrund ihres generell-abstrakten Charakters unzweckmässig, da sie eine – planungsrechtlich gebotene (vgl. Art. 3 RPV) – umfassende und stufengerechte Interessenabwägung im Einzelfall verun- mögliche, ist ihr zu widersprechen. Ausgangspunkt muss dabei gedanklich die hypothetische Rechtslage bilden, der zufolge – entgegen dem vorste- hend in E. 5.2 Dargelegten – eine entsprechende kommunale Regelungs- kompetenz für sämtliche betroffenen Zonen bestehen würde, so dass die Vorschrift unter diesem Titel genehmigungsfähig wäre. In einer solchen Konstellation einer Abstandsvorschrift die Genehmigung ausschliesslich deshalb – und damit unabhängig davon, ob sie sich faktisch im Sinne eines vollständigen Ausschlusses von Windenergieanlagen auswirkt (vgl. zu dieser Frage E. 6.2.2) – zu versagen, weil eine Interessenabwägung bei Fehlen entsprechender Vorgaben ungebundener (und damit nach Ansicht der die Interessenabwägung vornehmenden Behörde gegebenenfalls R3.2025.00020 Seite 49 sachgerechter) erfolgen kann, ist in einer Rechtsordnung, die planungsrecht- lich Abweichungsmöglichkeiten gegenüber der fraglichen Abstandsvorschrift zur Verfügung stellt, nicht angängig. Dies unterstreicht zunächst die in E. 6.1.1 wörtlich zitierte Passage des Entscheids Tramelan, lässt sich dieser doch – in genereller, vom Prüfungsmassstab im konkreten Fall nicht beein- flusst Weise – entnehmen, dass das Bundesgericht in jenem

Fall (und damit in einer Konstellation, in der die einschlägige Rechtsordnung eine Abweichungsmöglichkeit zur Verfügung stellte) davon ausging, es sei möglich und geboten, eine entsprechende Abstandsvorschrift im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung mitzubersichtigen. Auch wenn damit zur Frage der Zweckmässigkeit einer solchen Vorschrift noch nichts gesagt wurde, ergibt sich daraus jedenfalls, dass eine Unzweckmässigkeit nicht damit begründet werden kann, die generell-abstrakte Vorschrift würde eine Interessenabwägung per se verunmöglichen, da Letzteres nach dem Gesagten gerade nicht der Fall ist. Die Unzweckmässigkeit könnte sich somit – soweit von den faktischen Wirkungen der Bestimmung (vgl. E. 6.2.2) abstrahiert wird – lediglich daraus ergeben, dass die Existenz der Vorschrift als solcher die Interessenabwägung in einer als unzweckmässig erachteten Weise beeinflusst, was aber bei gegebener Abweichungsmöglichkeit ausgeschlossen werden kann, da in diesem Fall mit der fraglichen Vorschrift zwar ein bestimmtes Schutzinteresse seitens der Gemeinde formuliert wird, die – einzelfallbezogene – Gewichtung und letztlich Übersteuerung desselben im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung aber weiterhin möglich bleibt. Der später ergangene Entscheid Wuppenau hat diesbezüglich nicht zu einer Relativierung des Entscheids Tramelan geführt, sondern bestätigt im Gegenteil die vorstehend dargelegte Lesart: Zwar enthält der Entscheid Wuppenau wie in E. 6.1.2 aufgezeigt Ausführungen, die sich – in jenem Verfahren unter dem Titel des Widerspruchs zur kantonalen Richtplanung – gegen die Zulässigkeit abstrakter Kriterien wie Abstandsvorschriften richten. Dabei war aber – ganz abgesehen von einer teilweise erfolgten Verknüpfung mit der Frage der faktischen Auswirkungen der Regelung (vgl. nachstehend E. 6.2.2) – zum einen entscheidend, dass die Einhaltung der fraglichen Vorschrift Voraussetzung der Einleitung eines (ausschliesslich kommunal möglichen) Nutzungsplanverfahrens und insofern keiner Abwägung zugänglich war, was in einer Rechtsordnung, die – wie das Zürcher Recht – mit dem kantonalen Gestaltungsplan (vgl. zu dessen Einsatz bei der Realisierung von R3.2025.00020 Seite 50

Windenergieanlagen bereits E. 2.2.2 und 5.2.4) ein Instrument kennt, auf welches das übergeordnete Gemeinwesen – losgelöst von der vorgängigen Erfüllung der strittigen Abstandsvorschrift – Zugriff hat, gerade nicht zutrifft. Zum andern hebt das Bundesgericht im Entscheid Wuppenau ausdrücklich die Bedeutung des Bestehens oder Nichtbestehens einer Abweichungsmöglichkeit hervor, wenn es sowohl die Differenzierung gegenüber dem Entscheid Tramelan u.a. nach Massgabe dieses Kriteriums vornimmt als auch spezifisch auf den fehlenden Nachweis einer Abweichungsmöglichkeit durch die Beschwerdeführerin (im Verfahren Wuppenau) verweist. Etwas anderes lässt sich denn auch dem – bereits in E. 5.2.3 referierten – Entscheid 1C\_649/2024 vom 31. Dezember 2025 nicht entnehmen: Soweit dieser sich dahingehend äussert, dass ein (in jenem Verfahren nicht auf Windenergieanlagen bezogener) genereller Minimalabstand einer einzelfallbezogenen Interessenabwägung entgegenstehe, bezieht er sich zum einen spezifisch auf die Zulässigkeit einer rein umweltrechtlich begründeten Abstandsvorschrift nach Massgabe der Voraussetzungen von Art. 11 Abs. 2 USG, wobei allerdings anzuerkennen ist, dass die verwendeten Formulierungen grundsätzlich auf andere Konstellationen der Interessenabwägung übertragbar erscheinen. Zum andern und vor allem thematisiert aber auch dieser Entscheid die Frage der planungsrechtlichen Abweichungsmöglichkeit (gemäss dem einschlägigen kantonalen Recht), welche jedenfalls für einen wesentlichen Teil der von der Abstandsvorschrift erfassten Konstellationen verneint wird (a.a.O., E. 3.3.4). Die nach dem Entscheid Tramelan ergangene Rechtspre-

chung bestätigt mithin die Relevanz des Kriteriums der Abweichungsmöglichkeit im Rahmen der Beurteilung der Frage, ob eine generell-abstrakte Regelung einer umfassenden Interessenabwägung per se entgegensteht oder in diese integriert werden kann. Nachdem im Kanton Zürich gemäss § 83 Abs. 1 Satz 2 PBG für Gestaltungspläne eine entsprechende Abweichungsmöglichkeit besteht – da eine hypothetisch unter allen anderen Titeln genehmigungsfähige kommunale Abstandsvorschrift als Teil der Regelbauweise gelten würde –, ist entgegen der Baudirektion festzuhalten, dass nicht bereits der generell-abstrakte Charakter der strittigen Vorschrift eine umfassende Interessenabwägung ausschliesst und die geltend gemachte Unzweckmässigkeit sich mithin nicht in dieser Weise begründen lässt. R3.2025.00020 Seite 51

6.2.2 Die Baudirektion begründet die Unzweckmässigkeit allerdings auch damit, die konkret vorgesehene Abstandsvorschrift würde die Erstellung von Windenergieanlagen auf nahezu dem gesamten Gemeindegebiet faktisch ausschliessen. Diese Auffassung ist zunächst insofern zutreffend, als eine Anwendung der Vorschrift nachweislich diesen Effekt hätte, da lediglich ein marginaler Randbereich im Südosten des Gemeindegebiets verbleiben würde, in dem Windenergieanlagen mit der fraglichen Regelung kompatibel wären (vgl. act. 9.3 S. 10). Dem Kriterium der faktischen Auswirkungen (im Sinne eines Ausschlusses oder zumindest einer wesentlichen Einschränkung der Realisierbarkeit von Windenergieanlagen bei Anwendung der Abstandsvorschrift) kommt in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (wie in E. 6.1 dargelegt) neben dem Kriterium der Abweichungsmöglichkeit ebenfalls Bedeutung zu. So lag dem Entscheid Tramelan eine räumliche Konstellation zugrunde, in der auch bei vollständiger Einhaltung der strittigen Vorschrift eine Realisierung von Windenergieanlagen in gewissem Umfang möglich geblieben wäre. Demgegenüber hebt der (die Nichtgenehmigung stützende) Entscheid Wuppenau gerade den Umstand hervor, dass – gemäss vorinstanzlicher, aber seitens des Bundesgerichts unwidersprochener Einschätzung – die Realisierung von Windenergieanlagen auf dem Gebiet der Gemeinde Wuppenau mit der beurteilten Abstandsvorschrift praktisch verunmöglicht oder zumindest unverhältnismässig erschwert würde (a.a.O., E. 9.2), was überdies in Kombination mit u.a. der fehlenden Begründung des Abstandsmasses die Schlussfolgerung erlaubte, dass die strittigen Normen auf die Verhinderung von Windenergieanlagen abzielten. Im Lichte dieser Rechtsprechung präsentiert sich die vorliegend zu beurteilende Konstellation wie folgt: Soweit ausschliesslich auf die Wirkungen bei umfassender Anwendung der strittigen Abstandsvorschrift abgestellt würde, erwiese sich diese als unzweckmässig, da sie auf dem Gemeindegebiet die Umsetzung der (in E. 2.2 dargestellten) planerischen Intentionen der übergeordneten Gemeinwesen verunmöglichen würde (wobei es insoweit unerheblich ist, welche Haltung andere Gemeinden – denen allfällige Regelungsspielräume in gleicher Weise offenstehen würden – zur Windenergie einnehmen [vgl. zu Letzterem auch BGr 1C\_3/2024 vom 29. Januar 2025, E. 9.3.3]). Zwar wäre nun nach dem in E. 6.2.1 Ausgeführten im Einzelfall eine R3.2025.00020 Seite 52

Realisierung von Windenergieanlagen aufgrund der für kantonale Gestaltungspläne eröffneten Möglichkeit einer Abweichung von der Abstandsvorschrift nicht ausgeschlossen. Von dieser Abweichungsmöglichkeit müsste jedoch von vornherein für (fast) jede auf dem Gemeindegebiet realisierte Windenergieanlage Gebrauch gemacht werden, so dass die Abweichung nicht mehr als einzelfallbezogene – und die gebotene Interessenabwägung ermöglichende – Flexibilisierung einer grundsätzlich anwendbaren

kommunalen Norm erscheint, sondern die Umsetzung der übergeordneten planerischen Vorgaben einer systematischen Übersteuerung dieser Norm bedarf. Eine entsprechende Regelung, mit der gerade nicht die gemeindeinterne Zuweisung von Standorten für Windenergieanlagen unmittelbar beeinflusst werden soll, sondern letztlich die generelle Ablehnung entsprechender Anlagen zum Ausdruck gebracht wird, erweist sich als unzweckmässig, da nur ihre – in sämtlichen Konstellationen der Realisierung von Windenergieanlagen praktizierte – Nichtbeachtung sicherstellen kann, dass die in der übergeordneten Planung formulierten Ziele überhaupt verwirklicht werden können. Immerhin ist zu konstatieren, dass die strittige Vorschrift auch dann, wenn bei Realisierung von Windenergieanlagen systematisch eine Übersteuerung erforderlich ist, u.U. die Wahl von Standorten indirekt beeinflussen könnte, falls nämlich das Mass der Abweichung (z.B. im Sinne der Anzahl unterschrittener Abstände und des Umfangs der Unterschreitung) als Kriterium in eine umfassende Interessenabwägung einfliessen würde, doch erscheint dieser Effekt seinerseits zu unbestimmt, als dass die Zweckmässigkeit der Vorschrift sich allein damit begründen liesse (ganz abgesehen davon, dass eine entsprechende, aufgrund des Wortlauts nicht erwartbare Handhabung der Bestimmung der Rechtssicherheit in hohem Masse abträglich wäre). Mit Blick auf eine generelle Einschätzung könnte sich schliesslich die Frage stellen, ob es grundsätzlich denkbar wäre, dass eine Gemeinde das konkret gewählte Abstandsmass so überzeugend begründet, dass auch eine zu einem vollständigen oder weitgehenden Ausschluss von Standorten für Windenergieanlagen im gesamten Gemeindegebiet führende Abstandsvorschrift als zweckmässig erachtet würde (was vorliegend schon deshalb ausser Betracht fällt, weil letztlich unklar bleibt, weshalb genau dieses Mass gewählt wurde). Zumindest im Kanton Zürich und damit ausgehend von der im Rahmen der laufenden Richtplanrevision gewählten Vorgehensweise hat die Frage allerdings rein theoretischen Charakter (und ist sie insofern zu verneinen), da es aufgrund der umfassenden und fundierten richtplanerischen Berücksichtigung derjenigen Schutzinteressen, die – wie Lärm- oder R3.2025.00020 Seite 53

Landschafts- und Ortsbildschutz – tendenziell zur grossräumigen Freihaltung von Gebieten führen können (vgl. dazu bereits E. 2.2.2 und 5.2.2), ausgeschlossen erscheint, dass ein entsprechendes Regelungsmotiv ein konkretes Abstandsmass begründen könnte, mit dem eine Verunmöglichung oder erhebliche Beeinträchtigung der Realisierung der richtplanerischen Intentionen einhergehen würde (ganz abgesehen davon, dass einem solchen Vorgehen [unter Vorbehalt des sogleich zu Ergänzenden] die fehlende Richtplankonformität entgegengehalten werden könnte). Präzisierend ist in diesem Zusammenhang schliesslich auf Folgendes hinzuweisen: Wie in E. 2.2.2 dargelegt, ist die Festsetzung von Eignungsgebieten für Windenergieanlagen im kantonalen Richtplan noch nicht erfolgt, sondern Teil einer laufenden Richtplanrevision. In diesem Sinn kann – im Unterschied insbesondere zum Entscheid Wuppenau – noch nicht von einer Richtplanwidrigkeit der strittigen Vorschrift, die im Sinne eines Verstosses gegen Art.

## **E. 9**

Abs. 1 RPG und § 16 Abs. 1 PBG als Unrechtmässigkeit zu qualifizieren wäre, gesprochen werden. Sowohl die – im Sinne des soeben Ausgeführten – mit Abstandsvorschriften der fraglichen Art verbundene Vereitelung der laufenden Revisionsbestrebungen als auch das Unterlaufen der in weiteren Dokumenten (wie namentlich dem Konzept Windenergie) festgehaltenen planerischen Absichten der übergeordneten Gemeinwesen (vgl. dazu E. 2.2) hat jedoch – zumindest – die Unzweckmässigkeit der strittigen Bestimmung zur Folge

(wobei dem weiteren Kriterium der Unangemessenheit im vorliegenden Kontext keine eigenständige Bedeutung zukommt). Damit ergibt sich zusammenfassend, dass auch die – u.a. mit der Vereitelung der übergeordneten planerischen Vorgaben begründete – Nichtgenehmigung zufolge Unzweckmässigkeit im Ergebnis nicht zu beanstanden ist. Erweist sich die kommunale Vorschrift in diesem Sinn aufgrund überkommener Interessen als unzweckmässig, so ist ein Einschreiten der Genehmigungsbehörde gemäss dem in E. 4.2 Ausgeführten – und unabhängig von der vorstehend in E. 5.2 konstatierten Unrechtmässigkeit der Vorschrift – zulässig. Entsprechend geht auch die Rüge einer Verletzung der Gemeindeautonomie fehl (vgl. E. 4.1), auch wenn es sich zufolge ausstehender Festsetzung im kantonalen Richtplan noch nicht um eine Konstellation handelt, in der bereits aufgrund der von der kantonalen Richtplanung gezogenen Grenzen der Gemeindeautonomie eine Verletzung derselben ausgeschlossen R3.2025.00020 Seite 54 wäre (wie dies in BGr 1C\_3/2024 vom 29. Januar 2025 der Fall war [vgl. a.a.O., E. 9.6]). 7. Zusammengefasst ist die Nichtgenehmigung – sowohl zufolge Unrechtmässigkeit als auch (unabhängig davon) zufolge Unzweckmässigkeit der strittigen Abstandsvorschrift – zu Recht erfolgt, so dass der Rekurs abzuweisen ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens erübrigt es sich, auf die in der angefochtenen Verfügung im Sinne eines Hinweises erwähnten allfälligen formellen Gründe für eine Nichtgenehmigung (vgl. vorstehend E. 3.1 a.E.) näher einzugehen. 8.1 Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten der Rekurrentin aufzuerlegen (§ 13 VRG). Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimmten Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 500.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.). Im Lichte des Umfangs des vorliegenden Urteils sowie der Komplexität der zu behandelnden Rechtsfragen ist die Gerichtsgebühr auf Fr. 8'000.-- festzusetzen. 8.2 Bei diesem Ausgang des Verfahrens entfällt die beantragte Zusprechung einer Umtriebsentschädigung an die Rekurrentin von vornherein. R3.2025.00020 Seite 55

Das Baurekursgericht erkennt: I. Der Rekurs wird abgewiesen. II. Die Kosten des Verfahrens, bestehend aus Fr. 8'000.-- Gerichtsgebühr Fr. 120.-- Zustellkosten Fr. 8'120.-- Total ===== werden der Rekurrentin auferlegt. Rechnung und Einzahlungsschein werden der Kostenpflichtigen nach Eintritt der Rechtskraft dieses Entscheides zugestellt. Die Kosten sind innert 30 Tagen ab Zustellung der Rechnung zu bezahlen. III. Es werden keine Umtriebsentschädigungen zugesprochen. IV. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Freischützgasse 1, Postfach, 8090 Zürich, schriftlich Beschwerde eingereicht werden. Die Beschwerdeschrift ist in genügender Anzahl für das Verwaltungsgericht, die Vorinstanz und jede Gegenpartei einzureichen. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Entscheid ist beizulegen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen. R3.2025.00020 Seite 56

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.