



Gemeindeversammlung
17. Juni 2024

Antrag gemäss Initiative

5 Initiative «Mindestabstand von Windrädern» Erheblichkeitserklärung

5 Initiative «Mindestabstand von Windrädern» Erheblichkeitserklärung

Antrag gemäss Initiative

1. Die Einzelinitiative „Mindestabstand von Windrädern“ wird als allgemeine Anregung erheblich erklärt.
-

Antrag des Gemeinderats

Der Gemeinderat empfiehlt der Gemeindeversammlung, die Initiative «Mindestabstand von Windrädern» abzulehnen.

Die Vorlage in Kürze

Am 6. Juni 2023 wurde die Einzelinitiative «Mindestabstand von Windrädern» in Form einer allgemeinen Anregung eingereicht. Die Initiative regt an, dass die Bau- und Zonenordnung wie folgt ergänzt werden soll (Text kursiv gesetzt):

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

Der Gemeinderat hat im Sinne von § 148 Abs. 2 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) die Einzelinitiative am 20. Juni 2023 als allgemeine Anregung für gültig erklärt. Die Gültigkeit ist rechtskräftig.

Die Initiative strebt eine generell-abstrakte Einschränkung für Windkraftanlagen an, die Verbotscharakter hat. Das ist in den Augen des Gemeinderats raumplanerisch nicht sinnvoll. Die angestrebte Einschränkung ist rechtlich mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht durchsetzbar. Der von der Initiative anvisierte Immissionsschutz für zeitweise oder dauernd bewohnte Liegenschaften wird im Wesentlichen bereits durch die eid-

genössische Lärmschutzverordnung mit den entsprechenden Lärmgrenzwerten sichergestellt. Es ist nicht ersichtlich, weshalb im Umfeld von Windkraftanlagen ein weitergehender Immissionsschutz erforderlich sein soll. Für den Schutz vor mindestens so störenden Immissionen wie beispielsweise von Schiessanlagen, Strassen, Bahnlinien, usw, gelten ausser den Grenzwerten nach der Lärmschutzverordnung ebenfalls keine zusätzlichen Bestimmungen.

Gemäss dem Vorprüfungsbericht des Kantons Zürich vom 11. Dezember 2023 kann eine Genehmigung einer kommunalen Abstandsregelung von Windenergieanlagen nicht in Aussicht gestellt werden. Begründet wird dies in erster Linie mit der fehlenden planungsrechtlichen Grundlage im kantonalen Planungs- und Baugesetz (PBG). Die Argumentation des Kantons Zürich zur rechtlichen Umsetzbarkeit der Initiative ist für den Gemeinderat nachvollziehbar und zutreffend.

Aus den oben dargelegten Gründen empfiehlt der Gemeinderat der Gemeindeversammlung, die Initiative abzulehnen.

Beleuchtender Bericht

1. Vorgeschichte

Der Gemeinderat hatte sich im Rahmen des Dialogs Windkraft des Kantons Zürich bereits zum Thema Windkraft geäussert. Mit Beschluss vom 17. Januar 2023 hat er einen potenziellen Standort für Windkraftanlagen auf dem «Obsirain» im Gemeindegebiet von Stäfa abgelehnt. Ausschlaggebend für seine Ablehnung waren die möglichen Beeinträchtigungen der dortigen hohen Natur-, Landschafts- und Erholungsqualitäten durch den Bau und Betrieb einer Windenergieanlage am betreffenden Standort.

Der Gemeinderat hielt jedoch fest, dass die Aktivierung aller möglichen Ressourcen zur selbständigen Deckung des landesinternen Energiebedarfs für ihn grundsätzlich unbestritten ist.

2. Einzelinitiative «Mindestabstand von Windrädern»

Am 6. Juni 2023 wurde eine Initiative mit folgendem Wortlaut eingereicht (Text kursiv gesetzt):

"Der Regierungsrat des Kantons Zürich möchte im ganzen Kantonsgebiet etwa 120 Windräder von circa 235 Meter Höhe aufstellen. Es kann damit gerechnet werden, dass demnächst kantonale Plangenehmigungsverfahren durchgeführt werden sollen, um die Mitspracherechte der Gemeinden auszuhebeln.

Da solche gigantische Windkraftanlagen Gefahren und Belästigungen für Bewohner/innen in der Nähe bilden (z.B. Eiswurf, Lärm, Infraschall, oszillierende Beschattung, Lichtverschmutzung durch rote Blinklichter in der Nacht, Beeinträchtigung der Umwelt durch massive Fundamente und geteerte Zufahrtsstrassen etc), soll ein Mindestabstand von 700 Meter eingeführt werden. In vielen Ländern sind zum Schutze der Anwohnerinnen und Anwohnern Abstandsregelungen bereits vorhanden, im Kanton Baselland wird im Richtplan ein Mindestabstand von 700 Meter vorgesehen, in Deutschland gilt ein genereller Mindestabstand von 1'000 Meter. Das Bundesgericht hat die Rechtmässigkeit solcher Vorschriften bestätigt (1C_149/2021, Urteil vom 25. August 2022).

Für den Schutz der Natur gibt es bereits strenge Vorschriften (Fledermäuse, Vögel, Grundwasser, Bäume, Wildtiere etc.), jedoch spielt der Schutz des Menschen bei der

Planung von Windkraftanlagen kaum eine Rolle. Die Lärmschutzverordnung beispielsweise stammt aus dem Jahr 1986 und die Normen zur Beurteilung von Windkraftanlagen beziehen sich auf maximal 30 Meter hohe Windturbinen. Es ist daher zeitgemäss, dass auch in Schweizer Gemeinden moderne Abstandsregelungen eingeführt werden.

*Die in der Gemeinde Stäfa wohnhaften unterzeichnenden Stimmberechtigten stellen aus diesen Gründen gestützt auf § 146 ff. des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) **in der Form der allgemeinen Anregung** folgendes Begehren:*

Die Bauordnung der Gemeinde Stäfa wird wie folgt ergänzt:

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

3. Gültigkeitserklärung und Vorgehen

Der Gemeinderat hat im Sinne von § 148 Abs. 2 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) die Einzelinitiative am 20. Juni 2023 als allgemeine Anregung für gültig erklärt. Die Gültigkeit ist rechtskräftig.

Gemäss § 7 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) muss bei Änderungen von Nutzungsplänen ein planungsrechtliches Anhörungs- und Mitwirkungsverfahren von 60 Tagen durchgeführt werden. Der Gemeinderat gab deshalb die Einzelinitiative zur öffentlichen Auflage frei, bevor die Initiative zum Entscheid der Gemeindeversammlung vorgelegt wird.

4. Einzelinitiative in Form der allgemeinen Anregung

Vorliegend handelt es sich bei der Einzelinitiative «Mindestabstand von Windrädern» um eine allgemeine Anregung. Über eine solche wird nach den gesetzlichen Regeln in zwei Schritten entschieden:

- 1. Schritt** Die Gemeindeversammlung entscheidet in einem ersten Schritt, ob sie die Initiative für erheblich erklären und damit eine Vorlage ausarbeiten lassen möchte, die dem Initiativbegehren entspricht oder ob sie die Initiative ablehnt (§ 154 des Gesetzes über die politischen Rechte, GPR). Lehnt die Gemeindeversammlung die allgemein anregende Einzelinitiative ab, ist sie erledigt. Das Referendum ist ausgeschlossen, es findet keine weitere Volksabstimmung statt (§ 93 Ziff. 7 des Gemeindegesetzes, GG; § 139 Abs. 3 GPR).

- 2. Schritt** Hat die Gemeindeversammlung die Initiative für erheblich erklärt, ist der Gemeinderat verpflichtet, innert 18 Monaten nach der ersten Abstimmung die Umsetzungsvorlage zur erheblich erklärten Initiative vorzulegen. Der Entscheid der Gemeindeversammlung über diese Umsetzungsvorlage stellt den zweiten Schritt dar. Die Gemeindeversammlung ist frei, ob sie der Umsetzungsvorlage zustimmen will oder nicht.

Da die Einzelinitiative eine Änderung der Bauordnung anregt, wurde das dafür vorgesehene Anhörungs- und Mitwirkungsverfahren nach den Bestimmungen des kantonalen Planungs- und Baugesetzes durchgeführt.

5. Ergebnisse des Anhörungs- und Mitwirkungsverfahrens

Vom 3. November 2023 bis zum 8. Januar 2024 wurde die Initiative öffentlich aufgelegt, dem Kanton zur Vorprüfung eingereicht sowie bei den Nachbargemeinden und der Region in die Anhörung gegeben.

Innerhalb der Auflagefrist sind Rückmeldungen von der Gemeinde Hombrechtikon und von der Grünliberalen Partei Stäfa (GLP) eingegangen. Hombrechtikon hat keine Einwände gegen eine entsprechende Anpassung der BZO vorgebracht. Die GLP beantragt, die Initiative abzulehnen.

Die Zürcher Planungsgruppe Pfannenstil (ZPP) hat an ihrer Vorstandssitzung vom 23. November 2023 beschlossen, auf eine Stellungnahme zu verzichten.

6. Rechtliche Würdigung durch den Kanton Zürich

Gemäss dem Vorprüfungsbericht des Kantons Zürich vom 11. Dezember 2023 kann eine Genehmigung eines zusätzlichen BZO-Artikels mit einer Abstandsregelung von Windenergieanlagen nicht in Aussicht gestellt werden.

Begründet wird dies in erster Linie mit der fehlenden planungsrechtlichen Grundlage im kantonalen Planungs- und Baugesetz. Windkraftanlagen haben in der Regel gewichtige Auswirkungen auf Raum und Umwelt, weshalb sie einen Eintrag im kantonalen Richtplan benötigen. Für die Festlegung von geeigneten Windenergiegebieten im Richtplan sind alle relevanten Nutzungs- und Schutzinteressen in eine Interessenabwägung einzubeziehen. Mit einer überkommunalen (Sonder-)Nutzungsplanung ist der Richtplaneintrag zu konkretisieren und es sind für die geplante Anlage spezifische Bauvorschriften zu formulieren. Dazu gehören beispielsweise auch die Mindestabstände zu benachbarten Nutzungen. Dafür muss für jede Anlage eine Interessenabwägung am konkreten Standort erfolgen. Diese Abwägung kann nicht auf kommunaler

Stufe in Unkenntnis des geplanten Projekts und des Standorts mit einer generellen Abstandsregelung vorweggenommen werden.

Im Weiteren ist zu beachten, dass die Gemeinden beim Erlass ihrer Bau- und Zonenordnung (BZO) die übergeordneten Planungen sowie die Richtplanung berücksichtigen müssen. Schliesslich steht eine BZO-Vorschrift, die pauschal für industrielle Windkraftanlagen einen fixen Mindestabstand zu zeitweisen oder dauerhaft bewohnten Liegenschaften vorsieht und damit solche Anlagen nahezu auf dem gesamten Gemeindegebiet ausschliesst, den bundesrechtlichen und kantonalen Verpflichtungen zum Ausbau und zur Förderung der Windenergienutzung entgegen. Aus diesen Gründen erachtet die Baudirektion Kanton Zürich eine solche BZO-Vorschrift nicht als genehmigungsfähig.

7. Inhaltliche Stellungnahme des Gemeinderates

Der Gemeinderat empfiehlt der Gemeindeversammlung, die Initiative abzulehnen. Zwar geht der Gemeinderat mit der Initiative insofern einig, als Windkraftanlagen raumplanerisch und landschaftlich eine bedeutende Wirkung entfalten können, die nicht zum vornherein als angemessen oder vertretbar beurteilt werden kann. So hat sich der Gemeinderat im Januar 2023 im Rahmen des kantonalen Winddialogs aus raumplanerischen und standortbezogenen Erwägungen negativ zum Potenzialgebiet «Obsirain» für Windkraft auf dem Gemeindegebiet von Stäfa geäussert (s. Beschluss 2023-11 vom 17. Januar 2023). Er hat dies allerdings im Ergebnis einer konkreten, auf den damaligen Standort bezogenen Abwägung beschlossen. Demgegenüber strebt die Initiative eine generell-abstrakte Einschränkung für Windkraftanlagen an, die für das Gemeindegebiet von Stäfa verbotsähnlichen Charakter hat. Das ist in den Augen des Gemeinderats raumplanerisch nicht sinnvoll oder notwendig, und die Einschränkung ist rechtlich nicht oder kaum durchsetzbar.

Der von der Initiative vordergründig anvisierte Immissionsschutz für zeitweise oder dauernd bewohnte Liegenschaften wird im Wesentlichen bereits durch die eidgenössische Lärmschutzverordnung mit den entsprechenden Lärmgrenzwerten sichergestellt. Es ist nicht ersichtlich, weshalb im Umfeld von Windkraftanlagen kommunalrechtlich ein weitergehender Immissionsschutz erforderlich sein soll, während für den Schutz vor vermutlich mindestens so störenden Immissionen von Schiessanlagen, Strassen, Bahnlinien etc. lediglich die Grenzwerte nach der Lärmschutzverordnung zur Anwendung kommen sollen.

Die Argumentation des Kantons Zürich zur rechtlichen Zulässigkeit der Initiative ist für den Gemeinderat nachvollziehbar und zutreffend. Kommunales Recht bzw. die kommunale Richt- und Nutzungsplanung müssen als unterste Stufe dem kantonalen und eidgenössischen Recht bzw. deren Raumplanungen entsprechen. Das ist ein staats-

rechtlicher Grundsatz. Die Initiative würde hier eine Differenz schaffen, deren rechtliche Zulässigkeit stark bezweifelt werden muss. Die Gemeinde kann ausserhalb ihres (durch das übergeordnete Recht definierten) Autonomiebereichs und übertragener Befugnisse kein Recht setzen. So liess sich beispielsweise die damalige, von der Gemeindeversammlung angenommene Initiative für Einschränkungen für Mobilfunkantennen im Siedlungsgebiet nicht umsetzen, auch ein Weiterzug bis an das Verwaltungsgericht brachte nichts. Auch eine vom Gemeinderat in diesem Zusammenhang selbst beschlossene Einschränkung wurde von der Baudirektion Kanton Zürich aufsichtsrechtlich telquel aufgehoben. Beiden Verfahren war gemeinsam, dass der Gemeinde in diesen Fragen, analog zum aktuellen Gegenstand Initiative der Windkraftanlagen, keine Zuständigkeit oder Befugnisse hat. Nach Meinung des Gemeinderates ist es nicht zielführend oder vertretbar, sich mit einem finanziellen und zeitlichen Ressourcenaufwand auf einen absehbaren, voraussichtlich erfolglosen Rechtsstreit mit dem Kanton einzulassen, der überdies vermutlich bis zum Bundesgericht geführt werden müsste. Und dies bei gleichzeitig für den Gemeinderat nicht überzeugenden raumplanerischen oder immissionsrechtlichen Argumenten.

8. Verfahren bei Annahme der Initiative

Nimmt die Gemeindeversammlung die Initiative an, müsste der Gemeinderat vorerst zusammen mit dem Kanton Zürich nach zulässigen Möglichkeiten suchen, wie der Immissionsschutz vor Windkraftanlagen auf kommunaler Stufe geregelt werden könnte.

Falls solche Möglichkeiten nicht gefunden würden, was wie dargelegt der Fall sein dürfte, müsste der Gemeinderat einen Beschluss der Gemeindeversammlung vorbereiten, der die Initiative mit einer Bestimmung in der Bauordnung mehr oder weniger im Wortlaut der allgemeinen Anregung umsetzt. Stimmt die Gemeindeversammlung in einem zweiten Schritt einer solchen Änderung der Bauordnung zu, würde diese dem Kanton Zürich zur Genehmigung eingereicht.

Gegen die angekündigte Nichtgenehmigung müsste der Gemeinderat sodann den Rechtsweg durch die Gerichtsinstanzen antreten.

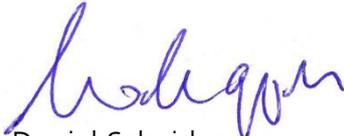
Der Aufwand für die Erarbeitung der Vorlage beträgt etwa 30'000 Franken. Für den allenfalls folgenden Rechtsweg ist sehr grob geschätzt mit ca. 40'000 bis 70'000 Franken zu rechnen.

Stäfa, 26.März 2023

IM NAMEN DES GEMEINDERATS STÄFA



Christian Haltner
Gemeindepräsident



Daniel Scheidegger
Gemeindeschreiber