



G.-Nr. R3.2025.00029
BRGE III Nr. 0037/2026

Entscheid vom 4. März 2026

Mitwirkende Abteilungspräsidentin Gabriele Kisker, Baurichterin Sabine Ziegler, Baurichter Thomas Regli, Gerichtsschreiber Paul Wegmann

in Sachen **Rekurrentin**
 Politische Gemeinde Hinwil

gegen **Rekursgegnerin**
 Baudirektion Kanton Zürich

betreffend Verfügung der Baudirektion des Kantons Zürich Nr. ARE 25-0005 vom 28. Januar 2025; Nichtgenehmigung der Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung (Windkraftanlagen), Hinwil

hat sich ergeben:

A.

Mit Verfügung Nr. ARE 25-0005 vom 28. Januar 2025 verfügte die Baudirektion Kanton Zürich, die von der Gemeindeversammlung Hinwil mit Beschluss vom 20. März 2024 festgesetzte Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung "Windkraftanlagen" (betreffend die neuen Ziff. 2.14, 2.15 und 10.5 der Bau- und Zonenordnung [BZO] der Gemeinde Hinwil) werde nicht genehmigt.

B.

Mit Eingabe vom 28. Februar 2025 erhob die Gemeinde Hinwil Rekurs an das Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte, es sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Sache zwecks Genehmigung der Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung "Windkraftanlagen" an die Baudirektion zurückzuweisen, eventualiter sei die Verfügung aufzuheben und die genannte Teilrevision zu genehmigen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MWST) zu Lasten der Baudirektion.

C.

Mit Präsidialverfügung vom 3. März 2025 wurde vom Rekurseingang Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

Mit Vernehmlassung vom 31. März 2025 beantragte die Baudirektion (unter Verweis auf den Mitbericht des kantonalen Amtes für Raumentwicklung [ARE ZH] vom 28. März 2025), der Rekurs sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei, unter der gesetzlichen Kostenfolge zu Lasten der Rekurrentin. Dem prozessualen Antrag auf Beizug eines Plandossiers der streitbetroffenen Planung wurde seitens des Baurekursgerichts entsprochen.

D.

Mit Replik vom 24. April 2025 und Duplik vom 13. Mai 2025 (unter Verweis auf den Mitbericht des ARE ZH vom 12. Mai 2025) hielten die Parteien an ihren Anträgen fest; mit Eingabe vom 22. Mai 2025 verzichtete die Rekurrentin auf weitere Ausführungen.

E.

Auf die Vorbringen der Parteien wird, soweit zur Entscheidbegründung erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1.

Die Gemeinde Hinwil als von der Nichtgenehmigung der Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung betroffene Planungsträgerin beruft sich u.a auf ihre Gemeindeautonomie bzw. die aus dieser abgeleitete Planungsautonomie. Sie ist somit gemäss § 21 Abs. 2 lit. b des Verwaltungsrechtspflegesetzes (VRG) zur Rekuserhebung legitimiert (wobei die Fragen, ob die beanspruchte Autonomie tatsächlich besteht und ob sie im konkreten Fall tatsächlich verletzt wurde, nicht die Eintretensvoraussetzungen betreffen, sondern Gegenstand der materiellen Beurteilung bilden [so zur analogen Regelung in Art. 89 Abs. 2 lit. c des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) BGE 146 I 83, E. 1.2]). Da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

2.1

Die strittige Nichtgenehmigung bezieht sich auf die am 20. März 2024 von der Gemeindeversammlung der Gemeinde Hinwil festgesetzten, in den Kapiteln 2 (allgemeine Bestimmungen) und 10 (weitere Festlegungen) aufgeführten neuen Ziff. 2.14, 2.15 und 10.5 BZO, die folgenden Wortlaut haben:

2.14: " Mindestabstand von Windkraftanlagen zu Wohnbauten

Windkraftanlagen müssen einen Abstand von 1 km zu bewohnten oder teilweise bewohnten Liegenschaften aufweisen."

2.15: " Begrenzung der Höhe für Windkraftanlagen

Windkraftanlagen auf dem Hoheitsgebiet der politischen Gemeinde Hinwil dürfen maximal eine Höhe von 120 Meter haben."

10.5: " Bestimmungen über den Rückbau von Windkraftanlagen

Sobald eine bewilligte Windkraftanlage nicht mehr betrieben wird, muss diese gänzlich inklusive der Fundation, der Erschliessungsbauten und Anlagen zurückgebaut werden. Sämtliche Baustoffe müssen fachgerecht recycelt oder entsorgt werden. Der Standort ist zu renaturieren und als ökologische Ausgleichsfläche aufzuwerten. Die Kosten gehen zu Lasten des Betreibers."

Die Festsetzung erfolgte aufgrund entsprechender ausformulierter Anträge aus der Bevölkerung an den Gemeinderat und in Kenntnis der seitens des ARE ZH vertretenen fehlenden Genehmigungsfähigkeit (vgl. den Erläuternden Bericht gemäss Art. 47 der Raumplanungsverordnung [act. 11.3], S. 3 und 6 f.).

2.2

Kontext der Vorschriften, deren Genehmigungsfähigkeit nachstehend zu beurteilen ist, bilden verschiedene sowohl auf nationaler als auch auf kantonaler Ebene angesiedelte rechtliche und planerische Entwicklungen betreffend die Nutzung von Windenergie bzw. die Planung und Erstellung von Windkraft- bzw. Windenergieanlagen, welche vorab überblicksartig darzustellen sind:

2.2.1

Im Jahr 2016 hat das Schweizer Parlament das erste Massnahmenpaket zur Energiestrategie 2050 verabschiedet, das auf den Übergang hin zu einer Energieversorgung, die stärker auf der Nutzung (insbesondere einheimischer) erneuerbarer Energien gründet (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. c des Energiegesetzes [EnG]), abzielt (vgl. hierzu und z.T. zum Folgenden auch Andreas Stöckli, Sonderregime für Anlagen zur Stromproduktion aus erneuerbaren Energien: Eine Zwischenwürdigung der dynamischen Rechtsentwicklung,

URP 2024, S. 335 ff.). Bereits die Teil dieses Massnahmenpakets bildende, im Jahr 2017 vom Stimmvolk angenommene und per 1. Januar 2018 in Kraft getretene Totalrevision des Energiegesetzes sowie korrespondierende Änderungen weiterer Gesetze (u.a. des Raumplanungsgesetzes [RPG]) und Verordnungen enthielten gewisse raumplanungs-, bau- und umweltrechtliche Erleichterungen für Anlagen zur Stromproduktion aus erneuerbaren Energien. Zu diesen (in der Folge teilweise revidierten, aber soweit nachstehend referiert inhaltlich unveränderten) Bestimmungen zählen insb. die folgenden: Gemäss Art. 10 Abs. 1 EnG und Art. 8b RPG haben die (kantonalen) Richtpläne u.a. die für die Nutzung der Windkraft geeigneten Gebiete zu bezeichnen; gemäss Art. 10 Abs. 2 EnG sorgen die Kantone soweit nötig dafür, dass Nutzungspläne erstellt oder bestehende Nutzungspläne angepasst werden. Art. 12 Abs. 1 EnG hält fest, dass die Nutzung erneuerbarer Energien und ihr Ausbau von nationalem Interesse sind; die weiteren (später teilweise revidierten) Absätze regeln primär rechtliche Aspekte von Anlagen, die für sich allein aufgrund ihrer Grösse und Bedeutung von nationalem Interesse sind (gemäss Art. 9 der Energieverordnung [EnV] Anlagen mit einer mittleren erwarteten Produktion von jährlich mindestens 20 GWh). Schliesslich enthält Art. 14 EnG gewisse Vorgaben zu Bewilligungsverfahren und Begutachtungsfristen betreffend Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien.

Als Basis zur Berücksichtigung der Bundesinteressen bei der Planung von Windenergieanlagen dient sodann das Konzept Windenergie (sowie der zugehörige Erläuterungsbericht) vom 25. September 2020 (Hrsg. Bundesamt für Raumentwicklung [ARE]), bei dem es sich um ein Konzept im Sinne von Art. 13 RPG bzw. Art. 14 ff. der Raumplanungsverordnung (RPV) handelt. Das Konzept (welches kein neues Recht und keine neuen Kompetenzen schafft und keine räumlich konkreten Vorgaben macht) ist behördenverbindlich und daher u.a. von Kantonen und Gemeinden bei der Erarbeitung, Anwendung und Überprüfung ihrer Richt- und Nutzungspläne zu berücksichtigen (Konzept Windenergie, S. 7; vgl. auch S. 9 [zur Leitvorstellung L2, bei der u.a. erwähnt wird, die Kantone hätten dafür zu sorgen, dass die Gemeinden das Konzept bei der Anpassung der kommunalen Nutzungspläne berücksichtigen würden] und 22 f. [wo ausdrücklich auf die Verpflichtung auch der Gemeinden zur Anwendung des Konzepts verwiesen wird]). Es formuliert als strategische Ziele u.a., dass die Raumplanung die Umsetzung des Energiegesetzes und der Energiepolitik des Bundesrats im Bereich Windenergie unterstütze (Z1) und dass der Ausbau der Windenergie gestützt auf eine

umfassende Interessenabwägung erfolge (Z2; a.a.O. S. 8; vgl. auch S. 22 zur erforderlichen stufengerechten Interessenabwägung sowohl im Rahmen der kantonalen Richtplanung als auch der Nutzungsplanung). Im Rahmen der Grundsätze zur Berücksichtigung der Bundesinteressen wird sodann unter dem Titel "Abstimmung mit der Siedlungsentwicklung und dem Lärmschutz" als behördenverbindliche Aussage spezifisch festgehalten, auf Stufe Nutzungsplanung sei die Lärmschutzverordnung (LSV) massgebend für die Bestimmung der Abstände, die zu bewohnten Gebäuden und weiteren lärmempfindlichen Nutzungen einzuhalten seien; für die richtplanerische Gebietsausscheidung wird zudem ein grossräumiger Ausschluss geschlossener Siedlungen und dauerhaft bewohnter Weiler empfohlen (a.a.O. S. 13). Das Konzept enthält schliesslich auch einen Orientierungsrahmen für den jeweiligen Beitrag der Kantone an den Ausbau der Windenergieproduktion (a.a.O. S. 26; vgl. auch den vom Bundesamt für Energie [BFE] publizierten Schlussbericht zum Windpotenzial Schweiz 2022 vom 24. August 2022, der für den Kanton Zürich ein Windpotenzial von 883 GWh/a ausweist [a.a.O. S. 13]).

In der Folge kam es zu mehreren Änderungen des Energiegesetzes und weiterer Erlasse, die teilweise generell für den Bau von Anlagen zur Produktion von Elektrizität aus erneuerbaren Energien, teilweise spezifisch für Windenergieanlagen Erleichterungen vorsehen: So wurde mit dem Bundesgesetz über die Beschleunigung der Bewilligungsverfahren für Windenergieanlagen vom 16. Juni 2023 (in Kraft seit 1. Februar 2024) Art. 71c EnG eingeführt, der für Windenergieanlagen von nationalem Interesse, die über einen rechtskräftigen Nutzungsplan verfügen, bis zum Erreichen eines bestimmten Schwellenwerts der schweizweit zusätzlich installierten Leistung bestimmte verfahrensrechtliche Erleichterungen statuiert (sog. "Windexpress"). Mit dem in der Referendumsabstimmung vom 9. Juni 2024 angenommenen Bundesgesetz vom 29. September 2023 über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien (sog. "Mantelerlass") erfolgten verschiedene materiellrechtliche Erleichterungen (vgl. neben Art. 9a des Stromversorgungsgesetzes [StromVG] und den in Art. 12 Abs. 2^{bis} HS 2, Abs. 3 Satz 2 und Abs. 3^{bis} Satz 2 EnG enthaltenen Änderungen insbesondere den die Standortgebundenheit von Windenergieanlagen [von nationalem Interesse] im Wald betreffenden Art. 5a des Waldgesetzes [WaG; alle genannten Bestimmungen in Kraft seit 1. Januar 2025]); auch wurden die in Art. 2 EnG ausgewiesenen Ziele für den Ausbau der Produktion von Elektrizität aus erneuerbaren Energien erhöht. Hinzuweisen ist schliesslich auf die am 26. September 2025 von

der Bundesversammlung beschlossenen Änderungen des Energiegesetzes und weiterer Bundesgesetze (sog. "Beschleunigungserlass" [BBI 2025 2895]; Inkrafttreten per 1. April 2026), mit denen insbesondere ein kantonales konzentriertes Plangenehmigungsverfahren bei Solar- und Windenergieanlagen von nationalem Interesse eingeführt werden soll (neuer Art. 14a EnG).

2.2.2

Im Kanton Zürich geht die am 12. Juni 2023 vom Kantonsrat genehmigte Energiestrategie und Energieplanung 2022 (vgl. zu dieser auch RRB Nr. 947/2022 vom 29. Juni 2022) für das Jahr 2050 von einem Potenzial der Windkraft von 735 GWh (entsprechend 7 % des prognostizierten Strombedarfs) aus (a.a.O. S. 16; vgl. auch den Erläuterungsbericht zur Teilrevision Energie des kantonalen Richtplans vom 12. November 2025 [Vorlage 6060; im Folgenden: Erläuterungsbericht; vgl. zur Richtplanrevision sogleich], S. 9, wonach ein entsprechender Jahresertrag angestrebt werde).

Die derzeit laufende Teilrevision Energie des kantonalen Richtplans (aktueller Stand: Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 12. November 2025 [Vorlage 6060]) umfasst in Umsetzung der Vorgaben von Art. 8b RPG und Art. 10 EnG u.a. die Bezeichnung von Eignungsgebieten für Windenergieanlagen mit einem Jahresertrag von mehr als 5 GWh (vgl. [hier und im Folgenden – soweit nicht anders vermerkt – jeweils bezogen auf die Vorlage 6060] Richtplantext, Pt. 5.4.2 c und Abb. 5.5 sowie Erläuterungsbericht, S. 9 ff.). Dabei werden die Eignungsgebiete in der Richtplankarte nicht lediglich als Punkteinträge, sondern in ihrer konkreten räumlichen Ausdehnung verzeichnet (vgl. auch die Kartenausschnitte in Richtplantext, S. 36 ff.). Die genauen Anlagestandorte werden jedoch auf Nutzungsplanungsstufe bestimmt (Richtplantext, Pt. 5.4.2 c). In diesem Zusammenhang wird – nachdem eine parallel zur Richtplanrevision in die Vernehmlassung gegebene Änderung des kantonalen Energiegesetzes betreffend Einführung eines Plangenehmigungsverfahrens für Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien (vgl. dazu RRB 689/2024 vom 19. Juni 2024) vorderhand nicht weiterverfolgt wird – seitens des Kantons auf ein kantonales Gestaltungsplanverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung und ein kommunales Baubewilligungsverfahren verwiesen (vgl. Medienmitteilung "Regierungsrat beantragt Kantonsrat Eintrag von Eignungsgebieten für Wind- und Wasserkraft im Richtplan" vom 20. November 2025 sowie die Darstellung der geltenden Rechtslage [unter

Einschluss auch der zu koordinierenden kantonalen Bewilligungen] in RRB 689/2024 S. 2; vgl. auch die Erwähnung des kantonalen Gestaltungsplanverfahrens auf der kantonalen Website zur Windenergie [<https://www.zh.ch/de/umwelt-tiere/energie/energieplanung/windenergie/planung-bewilligung.html>; zuletzt besucht am 10. Februar 2026]; generell zum Erfordernis einer Grundlage in der Nutzungsplanung [Sondernutzungsplanung oder gleichwertige Grundlage im Rahmennutzungsplan] als Teil der für Windenergieanlagen ab 30 m Gesamthöhe statuierten Planungspflicht gemäss Art. 2 RPG vgl. Konzept Windenergie, S. 22). Angesprochen sind damit kantonale Gestaltungspläne im Sinne von § 84 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) für im kantonalen oder einem regionalen Richtplan enthaltene Bauten und Anlagen (wobei sich an der Zulässigkeit dieses Vorgehens [vgl. zur Relevanz dieser Frage E. 6.2] auch aufgrund des im Beschleunigungserlass [vgl. E. 2.2.1 a.E.] enthaltenen Verzichts auf projektbezogene richtplanerische Festsetzungen für [bestimmte] Anlagen in Eignungsgebieten [neuer Abs. 1^{quater} von Art. 10 EnG] nichts ändern dürfte, nachdem über das Eignungsgebiet als Anknüpfungspunkt weiterhin eine Grundlage im kantonalen Richtplan besteht [vgl. überdies – hinsichtlich des in der ursprünglichen Fassung des Beschleunigungserlasses den Verzicht regelnden Art. 8 Abs. 3 E-RPG – zum Umstand, dass es sich beim genannten Verzicht um eine bereits bestehende Praxis handelt, S. 19 der Botschaft zur Änderung des Energiegesetzes vom 21. Juni 2023, BBl 2023 1602]).

Zur Bestimmung der nun zur Aufnahme in den Richtplan vorgeschlagenen Eignungsgebiete wurde im Kanton Zürich zunächst auf der Grundlage des Konzepts Windenergie des Bundes ein Kriterienraster mit Ausschluss- und Vorbehaltsgebieten erstellt und gestützt darauf eine GIS-basierte Negativplanung (im methodischen Sinn) durchgeführt, die im Ausschlussverfahren (und ergänzt durch eine Positivplanung mit gezielter Suche nach weiteren Standorten) zu 52 näher untersuchten Potenzialgebieten führte, die sich potenziell für grosse Windenergieanlagen eignen könnten (vgl. Erläuterungsbericht, S. 9 f., sowie den Grundlagenbericht zur ersten Phase [B AG, Windenergie Kanton Zürich, Planerische Grundlagen zur Richtplananpassung – Grundlagenbericht, 21. Dezember 2022], insb. S. 14 ff.). In einer zweiten Phase erfolgte eine Bewertung der Potenzialgebiete anhand einer Gegenüberstellung der Schutz- und Nutzungsinteressen (vgl. Erläuterungsbericht, S. 10 [auch zur Diskussion der Potenzialgebiete – u.a. mit Vertretungen der Gemeinden – im Rahmen des Dialogprozesses], sowie den

Grundlagenbericht zur zweiten Phase [A AG, Windenergieplanung Kanton Zürich, Grundlagenbericht zur Phase 2: Bewertung und Interessenabwägung, August 2025], insb. S. 10 ff., und die entsprechenden Steckbriefe der Potenzialgebiete [ebenfalls A AG, August 2025]). Hervorzuheben ist, dass bei diesem Vorgehen u.a. ein Ausschluss von Gebieten aufgrund von Lärmschutzpuffern um Bauzonen und bewohnte Gebäude zur Anwendung gelangte, welche in Abhängigkeit von der Lärmempfindlichkeitsstufe (ES; vgl. Art. 43 LSV) festgelegt wurden: 700 m gegenüber den besonders empfindlichen Nutzungen der ES I, 500 m gegenüber Gebieten der (für Wohnzonen üblichen) ES II und 300 m für solche der (insb. bei dauerhaft bewohnten Einzelgebäuden ausserhalb der Bauzonen sowie Mischzonen massgeblichen) ES III (vgl. bereits den Grundlagenbericht zur Phase 1, S. 16, sowie im Detail den Grundlagenbericht zur Phase 2, S. 13 f., 35). Allerdings werden diese Puffer als Näherung betrachtet und darauf hingewiesen, die zur Einhaltung der geltenden Grenzwerte nötigen Abstände seien abhängig von den lokalen Windverhältnissen, der Topographie und dem Anlagentyp; die Einhaltung müsse in der nachgelagerten Planung nachgewiesen werden und sei u.U. auch mit leicht reduzierten Abständen möglich, weshalb in den Steckbriefkarten der Eignungsgebiete neben einem engeren auch ein etwas weiterer generalisierter Perimeter dargestellt werde (vgl. a.a.O. S. 13, 34 f.). Im Vorprüfungsbericht des ARE vom 20. Juni 2024 zum Teil Windeignungsgebiete der fraglichen Richtplanrevision hält der Bund insoweit fest, das Thema Lärm sei vom Kanton Zürich in der Negativplanung stark gewichtet worden; dies und der Detaillierungsgrad seien auf Stufe Richtplanung etwas ungewöhnlich, aufgrund der besonderen Situation im Kanton Zürich (u.a. Topographie, landschaftliche Gegebenheiten, Auswirkungen des Flughafens) und der Vielzahl bezeichneter Eignungsgebiete aber insgesamt als zulässig zu erachten (a.a.O. S. 7).

In der an den Kantonsrat überwiesenen Fassung der Richtplan-Teilrevision Energie werden 19 der 52 untersuchten Eignungsgebiete zur Festsetzung vorgeschlagen, die bei optimaler Ausnützung einen Jahresertrag von max. 525 GWh ermöglichen (Richtplantext, Pt. 5.4.2 c; Erläuterungsbericht, S. 10 mit dem Hinweis, dass für die Berechnung des Energieertrags von Anlagen mit Gesamthöhen von 220 m [flaches Gelände] bzw. 160 m [hügeliges Gelände] ausgegangen worden sei). Es handelt sich im Ergebnis um eine kantonale Positivplanung (im Sinne des Resultats einer Ausscheidung von Eignungsgebieten im Gegensatz zur nicht ausreichenden ausschliesslichen

Auflistung von Ausschlusskriterien [vgl. zu dieser Anforderung des Bundes an die kantonale Richtplanung das Merkblatt Windenergie des ARE vom 17. August 2022, S. 4 f.]. 15 weitere Gebiete – die in der Fassung des Entwurfs für die öffentliche Auflage noch als Zwischenergebnisse aufgeführt waren (Pt. 5.4.2 c der entsprechenden Fassung des Richtplantexts; vgl. zur fraglichen Unterscheidung der Koordinationsstände Art. 5 Abs. 2 RPV) – werden gemäss der aktuellen Fassung aufgrund der Nutzungskonflikte (insb. im Verhältnis zur Aviatik) vorläufig zurückgestellt, können aber bei entsprechenden technischen Entwicklungen zu einem späteren Zeitpunkt für eine zweite Etappe vorgeschlagen werden (Erläuterungsbericht, S. 10 f. [auch zum Folgenden]). Bei den festgesetzten Eignungsgebieten ist die Interessenabwägung auf Richtplanstufe zugunsten der Windenergiegewinnung erfolgt; auf Nutzungsplanungsstufe müssen die Abklärungen jedoch verfeinert werden (auch mit zusätzlichen Abklärungen, u.a. zum Schattenwurf). Die Gesamtfläche aller festgesetzten Eignungsgebiete beträgt ca. 1'600 ha (mithin weniger als 1 % der Kantonsfläche), wobei ca. 80 % davon im Wald liegen. Auf dem Gebiet der Gemeinde Hinwil befinden sich gemäss der aktuellen Fassung der Richtplan-Teilrevision (als Festsetzung) Teile des – sich auch auf das Gebiet der Gemeinde Wetzikon erstreckenden – Windeignungsgebiets Nr. 29 (Schönwis) mit einem Energiepotenzial von 16 GWh/a (Richtplantext, Pt. 5.4.2 c [S. 17] und Abb. 5.5).

3.1

In der angefochtenen Verfügung wird zur Begründung der Nichtgenehmigung der strittigen Vorschriften 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 keine solchen vor. Die strittigen Vorschriften

wirkten jedoch zonenübergreifend, da sie einen Mindestabstand von Windkraftanlagen zu bewohnten oder teilweise bewohnten Liegenschaften vorschreiben würden; auch die Höhenbeschränkung und die Rückbaupflicht würden sich nicht auf eine spezifische Zone beziehen; für solche Vorschriften bestehe im PBG keine Rechtsgrundlage. Weiter erforderten Windenergieanlagen (mit einer Nabenhöhe ab 30 m) 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 § 47 ff. PBG und die entsprechende Überschrift verwiesen wird) und hätten keine Kompetenz, Abstandsvorschriften in Nutzungszonen ausserhalb von Bauzonen festzulegen. Die vorgesehenen Vorschriften würden für das ganze Gemeindegebiet und somit auch für Nichtbauzonen, u.a. für kantonale Landwirtschaftszonen, gelten, weshalb sie unzulässig seien.

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 starren Mindestabstand sowie eine Höhenbeschränkung vorsehe, verunmögliche jedoch eine umfassende und stufengerechte Abwägung aller betroffenen Schutz- und Nutzungsinteressen im Einzelfall. Weiter hätten die Gemeinden beim Erlass ihrer BZO die übergeordneten Planungen sowie die Richtplanung zu berücksichtigen. Die strittigen BZO-Bestimmungen zum Abstand und zur Höhenbeschränkung würden die Erstellung von Windenergieanlagen im auf dem Gemeindegebiet von Hinwil vorgesehenen Eignungsgebiet vollständig 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; eine BZO-Vorschrift, die pauschal für Windenergieanlagen einen fixen Mindestabstand bzw. eine Höhenbeschränkung vorsehe und damit zeitgemässe Windenergieanlagen auf dem gesamten Gemeindegebiet ausschliesse, würde diese Vorgaben vereiteln. Ziff. 10.5 BZO entspreche quasi einer Nebenbestimmung für Windkraftanlagen, wie sie nach § 321 PBG unter gewissen Umständen im Baubewilligungsverfahren erlassen werden könnten; alternativ wäre im Rahmen einer Sondernutzungsplanung zu einem

konkreten Windkraftvorhaben zu prüfen, inwiefern dort Rückbaubestimmungen erlassen werden könnten. Das PBG enthalte aber keine Bestimmung, welche die Rückbauverpflichtung auf Stufe der BZO zulasse.

Aus diesen Gründen seien die BZO-Vorschriften weder recht- noch zweckmässig.

3.2

Die Rekurrentin verweist in ihrer Rekursschrift zunächst auf die Gemeindeautonomie im Sinne von Art. 50 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) und Art. 85 der Kantonsverfassung (KV). Als Trägerin der kommunalen Nutzungsplanung sowie als Baubewilligungsbehörde komme den Gemeinden beim Erlass der BZO Planungsautonomie zu. Aus Gründen der Gemeinde- bzw. Planungsautonomie habe sich die Genehmigungsbehörde bei der Überprüfung von Nutzungsplänen Zurückhaltung aufzuerlegen; beruhe der kommunale Entscheid auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Umstände, so habe ihn die Genehmigungsbehörde zu respektieren. Die Baudirektion habe die Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung in rechtswidriger Weise nicht genehmigt und damit die Gemeinde- bzw. Planungsautonomie der Rekurrentin verletzt.

Geltend gemacht wird weiter, das Bundesgericht habe sich im Entscheid BGr 1C_149/2021 vom 25. August 2022 – betreffend eine Ergänzung des kommunalen Baureglements der Gemeinde Tramelan (BE), mit der ein Mindestabstand von 500 m zwischen Windkraftanlage und Wohnbauten vorgeschrieben werden sollte – bereits einlässlich mit der Genehmigungsfähigkeit entsprechender Mindestabstände auseinandergesetzt. Dabei habe es ein öffentliches Interesse an der Einführung eines Mindestabstands bejaht und in Auseinandersetzung mit der Frage, ob sich die Norm mit den Zielen der regionalen und kantonalen Richtplanung vereinbaren lasse, festgehalten, da anders als im Bereich des Mobilfunks keine bundesrechtliche Verpflichtung zur Errichtung entsprechender Anlagen bestehe, könne kommunalen Raumplanungsvorschriften, die insbesondere dem Schutz der Einwohnenden dienen würden, nicht a priori die Anwendung versagt werden; vielmehr seien bei der Gesamtabwägung der Interessen die entsprechenden Bestimmungen zu berücksichtigen. Das Bundesgericht habe somit entsprechende Mindestabstände als genehmigungsfähig erachtet.

Indem die Vorinstanz mit Verweis auf den zonenübergreifenden Charakter der strittigen Normen die Genehmigungsfähigkeit verneint habe, habe sie sodann § 46 Abs. 1 PBG verletzt. Gemäss dieser Bestimmung bestehe der Hauptinhalt einer BZO in der Regelung der Überbaubarkeit und der Nutzweise der Grundstücke, soweit diese nicht abschliessend durch eidgenössisches oder kantonales Recht bestimmt seien. Entsprechende Festlegungen könnten je nach Regelungsgegenstand zonenübergreifend, für ganze Zonen oder so weit zweckmässig gebietsweise festgelegt werden. Die seitens der Baudirektion vorgenommene unterschiedliche Handhabung von zonenspezifischen und zonenübergreifenden Regelungen als Normal- bzw. Ausnahmefall finde weder in den gesetzlichen Grundlagen noch in der Rechtsprechung und Lehre eine Stütze. Einer besonderen Rechtsgrundlage im PBG bedürfe es für beide Kategorien nicht, wie sich auch exemplarisch anhand der – ebenfalls zonenübergreifenden – Ziff. 2.11 BZO zu den Terrainveränderungen zeige. Da die Abstände zwischen Windkraftanlagen und Wohnbauten, die Höhe von Windkraftanlagen und deren Rückbau weder auf eidgenössischer noch auf kantonaler Ebene abschliessend geregelt seien, stehe es der Rekurrentin zu, die BZO um die streitbetroffenen Bestimmungen zu ergänzen.

Unzutreffend sei auch, dass Gemeinden Bestimmungen über die Bau- und Nutzweise nur in den Bauzonen erlassen dürften. So seien sie unbestritten gemäss § 61 ff. PBG zur Festsetzung von Freihaltezonen zuständig; auch könnten sie gemäss § 46 Abs. 3 PBG kommunale Landwirtschaftszonen ausscheiden. Gestützt auf § 75 PBG seien weiter Anordnungen zum Aussichtsschutz möglich, die regelmässig nicht nur die Überbaubarkeit von Parzellen in den Bauzonen, sondern auch in den Nichtbauzonen einschränken würden; so würden die gestützt auf Ziff. 10.2 BZO festgelegten Aussichts- schutzbereiche zu grossen Teilen auch die kantonale Landwirtschaftszone betreffen. Wie diese Beispiele zeigten, lasse es das kantonale Recht zu, dass die Gemeinden in ihrer BZO Anordnungen zum gesamten Gemeinde- gebiet treffen würden. Im Übrigen hätten auch in Nichtbauzonen errichtete Windkraftanlagen aufgrund ihrer baulichen Dominanz einen immensen Ein- fluss auf das Orts- und Landschaftsbild in der Bauzone; zudem gehe der Bau und Betrieb von Windkraftanlagen mit erheblichen Immissionen (namentlich Licht [sic] und Schattenwurf) einher, die sich störend auf das Siedlungsgebiet auswirken würden. Der Rekurrentin als Planungsträgerin müsse es daher möglich sein, in ihrer kommunalen Nutzungsplanung Massnahmen zu

treffen, um (namentlich) die der Bauzone zugeteilten Gebiete vor negativen Auswirkungen von Windkraftanlagen zu schützen. Mit Bezug auf den Mindestabstand sei sodann darauf hinzuweisen, dass sich die Wohnliegenschaften im Normalfall in der Bauzone befinden würden, so dass es der Rekurrentin selbst dann, wenn sich die kommunale Kompetenz auf die Bauzone beschränken sollte, zustehen würde, entsprechende Abstände zu in der Bauzone befindlichen Gebäuden festzulegen. Die Begründung der Nichtgenehmigung mit der Gültigkeit für Nichtbauzonen verletze somit die in § 45 ff. PBG vorgesehene Kompetenzverteilung. Sollte das Gericht demgegenüber der Ansicht der Vorinstanz folgen, hätte sich immerhin – im Sinne einer geltungserhaltenden Reduktion – aufgedrängt, die Vorschriften lediglich insoweit nicht zu genehmigen, als sie Nichtbauzonen betreffen würden.

Entgegen der Vorinstanz seien die strittigen Bestimmungen schliesslich als zweckmässig und angemessen zu qualifizieren. So habe das Bundesgericht im erwähnten Entscheid gerade festgehalten, dass entsprechende kommunale Bestimmungen in die Interessenabwägung einzubeziehen seien. Mit Bezug auf den vorliegend vorgesehenen Mindestabstand von 1 km wird sodann geltend gemacht, innerhalb dieses Perimeters hätten Windkraftanlagen regelmässig einen störenden Einfluss auf das Orts- und Landschaftsbild, weshalb es ohne weiteres zweckmässig erscheine, einen solchen Mindestabstand vorzusehen, um (namentlich) die der Bauzone zugeteilten Gebiete vor negativen Beeinträchtigungen zu schützen.

3.3

Die Baudirektion hält vernehmlassungsweise fest, 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. Die Regelungskompetenzen der Gemeinden im Planungs- und Baurecht würden sich aus dem kantonalen Recht ergeben, wobei das PBG den Gemeinden keine Kompetenz zur Einführung von Vorschriften im Sinne der vorliegend streitgegenständlichen einräume. Sodann kenne der Kanton Bern im Gegensatz zum Kanton Zürich bei der Genehmigung von kommunalen Nutzungsplänen 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 der – im Kanton Bern vom Prüfungsumfang ausgeschlossenen – Zweckmässigkeit. Die Ausführungen des Bundesgerichts, wonach die Anwendung der Vorschrift nicht a priori ausgeschlossen werden könne, weil keine bundesrechtliche Verpflichtung zur Erstellung von Windenergieanlagen bestehe, sei ebenfalls vor dem Hintergrund des limitierten Prüfungsumfangs zu verstehen. Angesichts der Regelungskompetenz der Gemeinden und des Umfangs der Genehmigungsprüfung im Kanton Zürich könne die Rekurrentin aus diesem Entscheid nichts zu ihren Gunsten ableiten.

Weiter wird – in teilweiser Wiederholung der Begründung der angefochtenen Verfügung (vgl. dazu E. 3.1) – ausgeführt, mit Blick auf § 45 Abs. 2 PBG seien die Gemeinden auf die Legiferierungskompetenzen 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 und Gesamthöhen seien für einzelne Bauzonen zu regeln, während eine gebietsweise und damit zonenübergreifende Regelung nicht zulässig sei. Ebenfalls unzulässig seien Abstandsvorschriften oder Höhenbeschränkungen 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; ebenso wenig seien sie legitimiert, zonenübergreifende Höhenbeschränkungen für einen bestimmten Anlagentyp zu erlassen. 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 streitgegenständliche Abstandsvorschrift würde 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. Dies gelte auch für die Höhenbeschränkung, die zonenübergreifend auf dem gesamten Gemeindegebiet gelten solle. Entgegen der Rekurrentin lasse sich hinsichtlich der

Rechtmässigkeit der streitgegenständlichen Vorschriften auch aus Ziff. 2.11 BZO betreffend Terrainveränderungen nichts herleiten, da es sich dabei um eine Konkretisierung von § 238 Abs. 1 PBG handle. Zudem liege es nicht in der Kompetenz der Gemeinden, Abstandsvorschriften und Höhenbeschränkungen für Nutzungszonen ausserhalb von Bauzonen festzulegen. Die Kompetenzermächtigung von § 49 PBG beziehe sich auf die Bauzonen. Nur wo eine besondere Grundlage im PBG bestehe, könnten die Gemeinden Anordnungen treffen, die auch ausserhalb der Bauzonen gelten bzw. sich dort auswirken würden, wie dies für den Aussichtsschutz gemäss Ziff. 10.2 BZO, der eine ausdrückliche Grundlage in § 75 PBG habe, der Fall sei. Für Abstandsvorschriften und Höhenbeschränkungen fehle hingegen eine solche ausdrückliche Kompetenzgrundlage. Auch die Wegleitung der Gemeinde Hinwil zu Ziff. 1.1 BZO halte fest, die Landwirtschaftszone und die übergeordneten Freihaltezonen seien nicht Bestandteil der kommunalen BZO und in § 36 ff. PBG abschliessend geregelt. Aus dem Umstand, dass die Gemeinden kommunale Freihaltezonen, Erholungszonen und ergänzende kommunale Landwirtschaftszonen festsetzen könnten – woraus sich ohnehin nicht darauf schliessen lasse, dass kommunale Bauvorschriften für überkommunale Nichtbauzonen zulässig wären –, folge nichts anderes: Das PBG enthalte diesbezüglich mit § 46 Abs. 3 und § 61 ff. PBG explizite Regelungskompetenzen, wobei der mögliche Regelungsumfang gesetzlich beschränkt sei, da die Gemeinden zwar kommunale Freihaltezonen und kommunale Landwirtschaftszonen ausscheiden, für diese aber keine eigenen Bauvorschriften erlassen könnten. Festgehalten wird weiter, soweit die Rekurrentin geltend mache, eine ausserhalb der Bauzonen gelegene Windkraftanlage beeinflusse das Orts- und Landschaftsbild in der Bauzone und führe in dieser zu Immissionen, lasse sich daraus keine Kompetenzgrundlage zur Einführung einer Mindestabstandsvorschrift oder Höhenbeschränkung für Windkraftanlagen auch ausserhalb der Bauzonen herleiten; entsprechende Auswirkungen und Immissionen seien im Einzelfall im Rahmen einer stufengerechten Interessenabwägung zu beurteilen. Schliesslich enthalte das PBG auch keine Regelungskompetenz zur Einführung einer Rückbauverpflichtung auf Stufe der kommunalen BZO, wobei zudem auch diese Vorschrift für Windkraftanlagen ausserhalb der Bauzonen gelten solle. Aufgrund der fehlenden Rechtsgrundlage würden sich die drei strittigen Vorschriften als unrechtmässig erweisen.

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 Lärmimmissionen 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. den Schattenwurf. Indem die strittigen pauschalen Mindestabstands- und Maximalhöhenvorschriften eine stufengerechte Interessenabwägung im Einzelfall verunmöglichen würden, widersprächen sie einem wesentlichen Grundsatz der Raumplanung (Art. 3 RPV) und liessen sich nicht mit dem Konzept Windenergie vereinbaren. In BGr 1C_149/2021 habe sich das Bundesgericht angesichts des eingeschränkten Prüfungsumfangs nicht zur Zweckmässigkeit und Angemessenheit der dort umstrittenen Abstandsvorschrift geäussert. Zudem bezweckten die streitgegenständlichen Vorschriften, jegliche Windkraftanlagen auf dem Gemeindegebiet von vornherein auszuschliessen, womit die vom Bundesgericht erwähnte umfassende Interessenabwägung gerade vereitelt werden solle; dem Bundesgerichtsentscheid lasse sich nirgends entnehmen, dass ein solches faktisches Erstellungsverbot zweckmässig und angemessen wäre. Weiter bezweckten die streitgegenständlichen Vorschriften 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 zudem fest, der Ausbau und die Förderung der Windenergie entspreche den bundesrechtlichen und kantonalen Vorgaben. Die streitgegenständliche Mindestabstandsvorschrift schliesse in ihrer Wirkung die Erstellung von jeglichen Windkraftanlagen auf dem gesamten Gemeindegebiet der Rekurrentin aus. Insoweit dieser faktische Ausschluss Anlagen von nationalem Interesse betreffe, widerspreche er dem nationalen Interesse an der Erstellung von Windkraftanlagen (wobei überdies die Höhenbeschränkung auf 120 m die Erstellung von Anlagen, welche die Schwelle des nationalen Interesses erreichten, vereiteln

könne) sowie den bundesrechtlichen Vorgaben zur Interessenabwägung gemäss Art. 12 Abs. 3 EnG; für weitere Anlagen liefen diese beiden Vorschriften einem entsprechenden überkommunalen öffentlichen Interesse zuwider und vereitelten dessen Umsetzung. Die Rückbauverpflichtung betreffend wird – ergänzend zur Argumentation in der angefochtenen Verfügung – erwähnt, solche Vorschriften setzten Kenntnis des konkreten Vorhabens voraus, was einer generellen Regelung auf Stufe BZO entgegenstehe. Aus den dargelegten Gründen seien die drei strittigen Vorschriften nicht zweckmässig und nicht angemessen.

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. Die Prüfungsbefugnis der Genehmigungsbehörde, die im Kanton Zürich Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit umfasse, schränke den Umfang der Gemeindeautonomie erheblich ein. Die streitgegenständlichen Vorschriften entsprächen nicht dem vom PBG vorgegebenen Kompetenzrahmen und seien somit nicht mit dem übergeordneten Recht vereinbar; zudem seien sie unzweckmässig, da sie eine stufengerechte Interessenabwägung verunmöglichen und den überkommunalen Vorgaben und Interessen am Ausbau der Windenergie entgegenstehen würden. Vor diesem Hintergrund werde die Gemeindeautonomie durch die Nichtgenehmigung in keiner Weise verletzt.

3.4

In der Replik macht die Rekurrentin ergänzend insbesondere geltend, da das kantonale Recht (bisher) auf die Regelung der umstrittenen Gegenstände verzichte, handle es sich dabei nicht um eine (vermeintliche) Verletzung von Mindestanforderungen gemäss kantonalem Recht. Vielmehr sei festzuhalten, dass eine Gemeinde diese vom kantonalen Recht nicht erfassten Institute, Begriffe, Mess- und Berechnungsweisen sowie Mindestanforderungen regeln dürfe, denn solange ein Gegenstand kantonal überhaupt nicht geregelt sei, sei die Gemeinde in der Festsetzung der BZO frei (wobei in diesem Kontext auf § 45 und § 46 Abs. 1 PBG verwiesen wird). Entgegen der Baudirektion seien sodann die Ausführungen in BGr 1C_149/2021 im vorliegenden Verfahren zu beachten. Selbst wenn der Vorinstanz eine Zweckmässigkeits- und Angemessenheitsprüfung zukommen sollte, was in dieser absoluten Form bestritten werde, dürfe sie nicht ohne Not und zur einseitigen

Durchsetzung angeblich kantonaler Interessen die demokratische Willensbildung auf Stufe Gemeinde ignorieren und die Kompetenzverteilung gemäss RPG und PBG missachten. Mit der einseitigen Durchsetzung von Infrastrukturanlagen auf Gemeindegebiet, wenn auch ausserhalb der Bauzone, verletze die Vorinstanz den ihr zustehenden Ermessensspielraum bei der Genehmigung von Festlegungen in der kommunalen BZO; sie verfüge über keine entsprechende Erlasskompetenz.

Bezüglich der Frage der Unrechtmässigkeit der Vorschriften wird ergänzend bemerkt, obschon § 75 PBG zonenübergreifende Regelungen nicht ausdrücklich zulasse, erblicke die Rekursgegnerin darin eine Ausnahmebestimmung, da sie dem Kapitel "Weitere Festlegungen der Bau- und Zonenordnung" zugeteilt sei. Es sei unklar, weshalb die Einteilung in dieses Kapitel zur Zulässigkeit von zonenübergreifenden Regelungen führen solle. Vielmehr zeige die Zulässigkeit kommunaler Anordnungen zum Aussichtsschutz in sämtlichen Zonen trotz fehlender ausdrücklicher gesetzlicher Ermächtigung, dass zonenübergreifende Regelungen per se zulässig seien.

Bezüglich der Frage der Unzweckmässigkeit und Unangemessenheit der Vorschriften hält die Rekurrentin fest, BGr 1C_149/2021 lasse sich entnehmen, dass die von der Baudirektion angeführte umfassende und stufengerechte Abwägung weiterhin möglich bleibe; dass im Kanton Bern ein allenfalls beschränkter Prüfungsumfang gelten solle, vermöge daran nichts zu ändern.

3.5

In ihrer Duplik bringt die Baudirektion ergänzend insbesondere vor, unzutreffend sei 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, so dass sie gerade nicht frei seien, neue eigene Institute einzuführen. Weiter sei zu beachten, dass überkommunale Interessen bei der Genehmigungsprüfung berücksichtigt werden könnten und müssten, was keinen unzulässigen Eingriff in die Planungsautonomie der Gemeinde darstelle; aus BGr 1C_149/2021 folge nichts anderes.

Die geltend gemachte Unrechtmässigkeit betreffend hält die Baudirektion fest, die Zulässigkeit von zonenübergreifenden Bestimmungen könne sich aus dem Regelungsgegenstand bzw. nach Massgabe der Kompetenzermächtigung ergeben. Aus dem Regelungsgegenstand ergebe sich dies beispielsweise beim Aussichtsschutz nach § 75 PBG, bei dem die zonenübergreifende Wirkung in der Natur der Sache liege. Hingegen ergebe sich bei Abstandsvorschriften und Höhenbeschränkungen aus dem jeweiligen Regelungsgegenstand keine zonenübergreifende Wirkung; Abstände und Gesamthöhen wirkten nicht naturgemäss zonenübergreifend. Es fehle auch an einer spezifischen Kompetenzermächtigung im PBG, wonach Abstände oder Gesamthöhen zonenübergreifend festgelegt werden könnten.

Hinsichtlich der geltend gemachten Unzweckmässigkeit weist die Baudirektion darauf hin, die in BGr 1C_149/2021 umstrittene Abstandsvorschrift von 500 m habe nicht die Erstellung jeglicher Windkraftanlagen auf dem Gemeindegebiet vereitelt. Diesbezüglich sei auch auf den Entscheid BGr 1C_3/2024 vom 29. Januar 2025 zu verweisen, in dem das Bundesgericht die Nichtgenehmigung einer Mindestabstandsvorschrift der Gemeinde Wuppenau (TG), welche die Realisierung von Windenergieanlagen auf dem Gemeindegebiet praktisch verunmöglicht oder zumindest unverhältnismässig erschwert hätte, gestützt habe. Gemäss dem Bundesgericht hätten die kantonalen Instanzen unter den konkreten Umständen 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 entgegenstünden. Die Nichtgenehmigung sei in jenem Fall aufgrund eines Widerspruchs zum kantonalen Richtplan erfolgt; die Ausführungen zur Verhinderung der Interessenabwägung könnten aber im Rahmen der Zweckmässigkeitsprüfung analog herangezogen werden.

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 Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit 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 kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie 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 anwendbaren 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 Gestaltungsspielraum muss, um als Garantie des Kantons gelten zu können, sowohl quantitativ (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 selbständig, wobei ihnen das kantonale Recht möglichst weiten Handlungsspielraum gewährt (vgl. auch Art. 83 Abs. 1 KV, wonach die politischen Gemeinden alle öffentlichen Aufgaben wahrnehmen, für die weder Bund noch Kanton zuständig sind). Der Kanton berücksichtigt die möglichen Auswirkungen seines Handelns auf die Gemeinden, die Städte und auf die Agglomerationen (Art. 85 Abs. 2 KV). Wie das Bundesgericht wiederholt festgehalten hat, steht den Zürcher Gemeinden aufgrund von § 2 lit. c und 45 ff. PBG insbesondere 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).

Wann eine Gemeinde durch den Entscheid einer kantonalen Rechtsmittel- oder Genehmigungsbehörde in ihrer Autonomie verletzt ist, hängt vom Umfang der Überprüfungsbefugnis der kantonalen Behörde ab. Bei umfassender Prüfungsbefugnis (im Sinne des sogleich in E. 4.2 Dargelegten) kann die Gemeinde nur dann mit Erfolg eine Verletzung ihrer Autonomie geltend machen, 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/Basel/Genf 2016, Art. 26 Rz. 31 [unter Hinweis darauf, dass demgegenüber die Frage, ob Beurteilungsspielräume im Sinne der Gemeindeautonomie bestehen, gemäss Bundesgericht nicht mit der Frage, welche Überprüfungsbefugnis der kantonalen Genehmigungsbehörde zusteht, zusammenhängt], 49 [mit dem Hinweis, dass die in der Regel weitreichende Prüfungsbefugnis 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 unbeschrieben ihrer im Kanton Zürich grundsätzlich uneingeschränkten Überprüfungsbefugnis (vgl. § 5 Abs. 1 PBG, wonach eine Prüfung von Rechtmässigkeit, 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 Zurückhaltung gilt insbesondere dann, wenn es auf die Beurteilung der örtlichen Verhältnisse ankommt. Zudem ist das den Gemeindebehörden bei der Nutzungsplanung zustehende erhebliche prospektiv-technische Ermessen zu berücksichtigen.

Die Genehmigungsbehörde darf nicht unter mehreren verfügbaren und angemessenen Lösungen wählen bzw. eine zweckmässige Würdigung der Gemeinde 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 kommunale Planung aufgrund überkommunaler Interessen als un Zweckmässig erweist, sie den wegleitenden Zielen und Grundsätzen der Raumplanung widerspricht oder wenn sie offensichtlich unangemessen ist. Insofern ist die Gemeindeautonomie durch übergeordnetes Recht eingeschränkt und die Gemeinde hat ihrem Planungsentscheid eine nachvollziehbare Würdigung 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 Konstellationen 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 Prüfungsbefugnisse der Genehmigungsbehörde 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 Genehmigungsbehörde umschriebenen Prüfungsmassstab statuieren, mithin ein korrigierendes Eingreifen als zulässig erachten, wenn sich die kommunale Planung aufgrund überkommunaler Interessen als unzweckmässig erweist, sie den begleitenden Zielen und Grundsätzen der Raumplanung widerspricht oder wenn sie offensichtlich unangemessen ist (vgl. in diesem Sinn für die Rekursinstanz 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 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. 2.11 BZO (hier und im Folgenden: der Gemeinde Hinwil) anführen, mit der in allgemeiner Form Regelungen betreffend Terrainveränderungen getroffen werden (wobei die Baudirektion als Kompetenzgrundlage wie erwähnt auf § 238 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 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 einerseits die u.a. strittige Abstandsvorschrift als eine solche zwischen Bauten und Anlagen innerhalb unterschiedlicher Nutzungszonen charakterisiert (vgl. dazu E. 5.1.3), andererseits aber den Aspekt des zonenübergreifenden Charakters bezüglich aller drei strittigen Bestimmungen thematisiert und generell zur Begründung des propagierten Grundsatzes, wonach zonenübergreifende Regelungen nur zulässig seien, wenn das PBG dies ausdrücklich vorsehe, 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 und die Gleichsetzung der (behaupteten) Problematik zonenübergreifender Regelungen hinsichtlich insbesondere der strittigen Abstandsvorschrift und der strittigen Höhenbeschränkung machen 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 anders 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 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 strittigen Abstands- und Höhenvorschriften (vgl. zur Rückbauverpflichtung die Ausführungen am Ende dieser Erwägung) wird indessen auf das klassische baurechtliche Instrumentarium zurückgegriffen (vgl. für Bauzonen § 49 Abs. 2 lit. b PBG). 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 Abstands- und Höhenvorschriften 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 3. Abschnitts [des 2. Titels] des PBG ("Die Bau- und Zonenordnung") ableiten: Zwar werden nach einem einleitenden ersten Teil (Ziff. I; § 45 f.) Bauzonen (Ziff. II; § 47-60), [kommunale] Freihaltezonen und Erholungszonen (Ziff. III; § 61-64) und Reservezone (Ziff. IV; § 65) separat normiert, woran sich mit Ziff. V (§ 66-78a) Bestimmungen betreffend "weitere Festlegungen der Bau- und Zonenordnung" anschliessen. Die Auskoppelung dieses fünften Teils – der im Übrigen zum Teil Bestimmungen (wie z.B. § 69 ff. zu Arealüberbauungen) enthält, die von vornherein nur für Bauzonen gelten – impliziert jedoch gerade nicht, dass für die ausserhalb desselben geregelten Materien auch dann, wenn das PBG für mehrere Zonen übereinstimmende Regelungskompetenzen verleiht, nur zonenspezifische kommunale Vorschriften zulässig wären (wobei denn auch die von der Baudirektion angeführten Beispiele – angeblich – ausdrücklicher Anerkennung der Zulässigkeit

zonenübergreifender Vorschriften gerade auch Bestimmungen gemäss Ziff. II umfassen). Innerhalb der verschiedenen Bauzonen ergibt sich insbesondere auch nichts anderes aus § 49 Abs. 1 und 2 PBG, werden dort doch im Gegenteil mögliche Regelungsthemen und -formen übereinstimmend für alle Typen von Bauzonen vorgegeben. Schliesslich lässt sich auch aus § 48 Abs. 1 PBG, wonach – bezogen auf Bauzonen – Zonen unterschiedlicher Ausnützung, Bauweise und/oder Nutzweise vorzusehen seien, nicht darauf schliessen, dass nicht auch für mehrere oder alle dieser Zonen geltende Vorschriften zulässig wären, solange die einzelnen Zonen aufgrund anderweitiger Unterschiede voneinander abgegrenzt werden können.

Die Baudirektion stützt ihre gegenteilige Ansicht insbesondere auf einen Umkehrschluss, indem sie gewisse PBG-Bestimmungen als ausdrückliche Zulassung zonenübergreifender Regelungen auffasst und daraus den allgemeinen Grundsatz der Unzulässigkeit solcher kommunaler Vorschriften ableitet. Bei näherer Betrachtung vermag aber auch die entsprechende Qualifikation der fraglichen kantonalen Normen nicht zu überzeugen: Ausgangspunkt bildet die Verwendung von Formulierungen, wonach für ganze Zonen oder "gebietsweise" bestimmte Anordnungen getroffen werden könnten, wobei die Baudirektion "gebietsweise" mit "zonenübergreifend" gleichsetzt. Indessen macht bereits die in gewissen der angerufenen Bestimmungen (wie § 49a Abs. 3 oder § 49b Abs. 1 PBG) verwendete Abstufung ("für ganze Zonen, gebietsweise oder für einzelne Geschosse") deutlich, dass mit "gebietsweise" eine Regelung anvisiert sein dürfte, die sich lediglich auf einen räumlich konkretisierten Teil einer bestimmten Zone bezieht. Die Verwendung des gleichen Begriffs in § 51 Abs. 2 PBG, welcher lediglich für Zentrumszonen gilt, bestätigt diese Sichtweise, hätte doch die gegenteilige Auffassung zur Folge, dass sogar eine einheitliche Regelung für mehrere Ausprägungen des gleichen Zonentyps (im Beispiel also für unterschiedliche Zentrumszonen) nur bei ausdrücklicher Zulassung dieses Vorgehens im kantonalen Recht erlaubt wäre, was offensichtlich der ganz herrschenden Regelungspraxis in Bau- und Zonenordnungen widersprechen würde. Dass sodann – losgelöst von der erwähnten Terminologie – andere, ausserhalb von Kapitel B des 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 in den Rechtsschriften diskutierte 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.

Diese Einschätzung gilt zwar generell und damit an sich für alle drei strittigen Vorschriften. Bezüglich der Rückbauverpflichtung im Sinne von Ziff. 10.5 BZO ist sie allerdings bloss theoretischer Natur, da das PBG in keiner Zone ein entsprechendes Rechtsinstitut zur Verfügung stellt, womit es an der Einräumung einer entsprechenden Regelungskompetenz (vgl. zu dieser Voraussetzung kommunaler bau- und planungsrechtlicher Vorschriften auch nachstehend E. 5.2.1) fehlt (zumal sich höchstens die zusätzliche Verpflichtung zum fachgerechten Rezyklieren oder Entsorgen auf § 239 Abs. 2 PBG [und die Verpflichtung zur Renaturierung und Aufwertung allenfalls auf Art. 18b Abs. 2 des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) bzw. Art. 15 der Natur- und Heimatschutzverordnung (NHV), die allerdings je keine

Kompetenzeinräumung spezifisch zugunsten der Gemeinden enthalten] stützen könnte). Damit ist im Sinne der Argumentation der Baudirektion zwar denkbar, dass eine entsprechende Vorgabe Teil eines kantonalen Gestaltungsplans oder gegebenenfalls auch einer – unmittelbar auf § 321 PBG basierenden – Auflage im Rahmen einer Baubewilligung wäre (vgl. auch Richtplantext, Pt. 5.4.2 c [wo allerdings generell von der Nutzungsplanungsstufe die Rede ist], und Erläuterungsbericht, S. 11); eine generell-abstrakte kommunale Normierung ist demgegenüber ausgeschlossen, so dass in diesem Sinn die Nichtgenehmigung von Art. 10.5 BZO zufolge fehlender Regelungskompetenz nicht zu beanstanden ist.

5.1.3

Während sodann bezüglich der strittigen Maximalhöhe (wie auch der Rückbauverpflichtung) ein zonenübergreifender Charakter der Regelung lediglich im vorstehend in E. 5.1.2 umschriebenen Sinn denkbar ist, handelt es sich bei der strittigen Abstandsvorschrift (wie bereits erwähnt) 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 Richtplantext [Vorlage 6060], S. 36 ff., und in den Steckbriefen der Potenzialgebiete) – realisiert werden. Auch in dieser Konstellation 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

Gesetzessystematik 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 blosse 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 streitbetroffenen 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 Abstands- und Höhenvorschriften für bestimmte Bauten oder Anlagen unzulässig seien, da diesfalls per se von der Unrechtmässigkeit dieser beiden strittigen Vorschriften 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, 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 oder Maximalhöhen) 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 gegebenenfalls 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 Abstands- oder Höhenvorschrift 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 Abstands- und Höhenvorschriften) 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 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 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, 7. Auflage 2024, Hrsg. Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Bd. 1, S. 609).

Von Bundesrechts wegen wären somit eine die bundesrechtliche Regelung ergänzende kantonale oder kommunale Abstandsvorschrift, Höhenbeschränkung oder Rückbauverpflichtung nicht von vornherein 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 praktisch kein Raum, von Art. 27a RPG – der vorliegend ohnehin nicht einschlägig ist – habe der Kanton keinen Gebrauch gemacht und die kantonale Regelungen würden sich im Wesentlichen auf ausführende verfahrensrechtliche 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 Gestaltungsvorschrift von § 238 PBG von einer Anwendbarkeit auch in der 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 Vorschriften bestehen (deren Anwendung sodann gegebenenfalls der Gemeinde obliegt [vgl. Frigerio/Kunz, a.a.O., S. 604]), ist aber die im vorliegenden 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 Gemeindeautonomie 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 kommunalen Ästhetikbestimmung gerade unter Verweis auf die kantonale Grundlage des kommunalen Rechts bejaht wird]), was bezüglich der übergeordneten Zonen – und damit insbesondere der kantonalen Landwirtschaftszone – gerade nicht der Fall ist. Für dieses Verständnis spricht neben dem Wortlaut von § 2 lit. c PBG ("Ausführungsvorschriften") auch die Überlegung, 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 z.B. 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 generalklauselartig [wie in § 62 Abs. 2 HS 2 PBG] – entsprechende Kompetenzen eingeräumt werden) zurückgegriffen werden könnte; vielmehr ist das massgebliche, mit § 49 Abs. 2 lit. b PBG geschaffene Institut "Abstände in Bauzonen", während beispielsweise ein Institut "Abstände in kantonalen Landwirtschaftszonen" im PBG gerade nicht vorgesehen ist (wobei für Höhenbeschränkungen Entsprechendes gilt). Die demgegenüber seitens der Rekurrentin vertretene Auffassung, wonach mit § 46 PBG (vgl. auch dazu bereits E. 5.1.2) eine generalklauselartige Kompetenzeinräumung erfolge, ist demgegenüber schon insofern fragwürdig, als zwar Abs. 1 der Bestimmung eine Regelungsbefugnis betreffend Überbaubarkeit und Nutzweise statuiert, soweit diese nicht abschliessend durch eidgenössisches oder kantonales Recht bestimmt sind, Abs. 2 sich aber hinsichtlich der "zu 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 Bundesumweltsrechts, kantonale Einordnungsbestimmung] 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 Gesetzessystematik 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 (wie dies denn auch – gemäss dem zutreffenden Hinweis der Baudirektion – die Erläuterung zu Ziff. 1.1 BZO hinsichtlich der Regelung der übergeordneten Zonen in § 36 ff. PBG zum Ausdruck bringt): 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 kantonrechtliche 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 rekurrentische 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. Fehl geht weiter das Vorbringen, wonach die strittige Abstandsvorschrift schon deshalb zulässig sei, weil es um Abstände zu in der Bauzone befindlichen Gebäuden gehe, wirkt sich doch die strittige Regelung aufgrund der Wahl einer regelmässig in der Landwirtschaftszone oder im Wald liegenden Windkraftanlage als Anknüpfungspunkt dahingehend aus, dass unmittelbar ein – auch – in diesen Zonen geltender (und damit nach dem Gesagten unzulässiger) Abstand vorgegeben wird, 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 ermöglicht, 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 (Alain 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 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 – Kompetenzeräumung 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 (wobei neben der Beschattung insbesondere auch Lärm und Eiswurf in Betracht fallen [vgl. <https://www.zh.ch/de/umwelt-tiere/energie/energieplanung/windenergie/umwelt-gesundheit.html>; zuletzt besucht am 13. Februar 2026]) – auf diejenigen 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 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 kantonalen 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, Vorschriften im Sinne der vorliegend strittigen 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 ohnehin relativ unbestimmt bleiben – jedenfalls von vornherein nicht geeignet sind, eine zonenkonforme Nutzung namentlich der Bauzonen zu verunmöglichen.

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 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 bezüglich der strittigen Abstandsvorschrift 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 – und ebenso wenig die Höhenbeschränkung oder die Rückbauverpflichtung – umfassende kommunale Regelungskompetenz begründen lässt.

5.2.3

Spezifisch die Einwirkungen wie Lärm, Licht, Beschattung und Eisschlag 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 geruchsemitterende 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 Luftreinhaltung und der nichtionisierenden Strahlung [mit abschliessender Regelung des Masses der vorsorglichen Emissionsbegrenzung in den jeweiligen bundesrechtlichen Verordnungen] verwiesen wird). Gleiches gilt grundsätzlich für Lichteinwirkungen und den ebenfalls der Strahlung 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 Lichtemissionen begründeten Regelung (vgl. zu diesem Motiv jedenfalls der Abstandsvorschrift art. 11.3 S. 3, 9) als vorsorgliche Emissionsbegrenzung, dass sich die entsprechende Kompetenzeinräumung (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 [Gesetzungsauftrag 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 den strittigen Vorschriften adressierten Schutzinteressen in anderer Weise planungsrechtlich Rechnung trägt. Dabei 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 strittigen Vorschriften [unter Einschluss der Abstandsvorschrift] – regelmässig – einen Anknüpfungspunkt in anderen Zonen aufweisen).

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 (wobei für die Höhenbeschränkung Analoges gelten dürfte): 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 Interessenabwägung 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 Windenergieanlagen bezogene – übereinstimmende Einschätzung in Christoph Jäger [im

Auftrag des BFE], Rechtsgutachten Windenergieanlagen, Regelungsspielraum 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 fraglichen Abstandsvorschrift hin (vgl. zu diesem Aspekt in der vorliegend zu beurteilenden 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 damit auch einer aus diesem Aspekt der Vorschrift abgeleiteten – aber wie aufgezeigt 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 Immissionsgrenzwerte überschreitender Einwirkungen nicht ersichtlich ist, nachdem im Gegenteil im Rahmen der nutzungsplanerischen Verfahren generell die Einhaltung der gesetzlichen Grenzwerte nachzuweisen sein wird [vgl. zu Letzterem bereits E. 2.2.2]). Festzuhalten ist allerdings, dass eine allfällige Unzulässigkeit einer umweltrechtlich begründeten Abstandsvorschrift vorliegend nicht unmittelbar zur fehlenden Genehmigungsfähigkeit führen würde, da mit der strittigen Regelung wie erwähnt auch andere Zwecke – namentlich des Landschafts- und Ortsbildschutzes – verfolgt werden (vgl. zu den Regelungsmotiven auch act. 11.3, S. 3, 9). Eine entsprechend motivierte Vorschrift 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. Auflage, 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 somit abschliessend festhalten, dass sich eine solche auch nicht über den umweltrechtlichen 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 Bundesumweltrecht jedenfalls keine Erweiterung der kommunalen

Kompetenzen über die vom kantonalen Recht eingeräumten Regelungsbe-fugnisse hinaus ergibt. Gleiches gilt für die Höhenbeschränkung und die Rückbauverpflichtung, soweit diese überhaupt umweltrechtlich motiviert sind.

5.2.4

Im Ergebnis führt dies dazu, dass die strittigen Vorschriften, die für das gesamte Gemeindegebiet Geltung beanspruchen, für einen Teil der betroffenen Zonen – und zwar für alle hinsichtlich der potenziellen Standorte von Windenergieanlagen faktisch relevanten Zonen – zufolge fehlender kommunaler Regelungskompetenz unrechtmässig sind. Dabei vermag insbesondere auch der Umstand, dass die Festsetzung entsprechender Vorschriften für den kommunalen Souverän gegebenenfalls die einzige Möglichkeit der Einflussnahme darstellen kann, die fehlende Regelungskompetenz nicht zu ersetzen. Im Übrigen 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 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 und in gewissem Sinn auch die Höhenbeschränkung faktisch hinauslaufen würden [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 Vorschriften hat so-dann 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 zu-folge fehlender Regelungskompetenz gar nicht über einen geschützten Au-tonomiebereich verfügen (wobei sich bezüglich der Rückbauverpflichtung die

fehlende Regelungskompetenz überdies aufgrund des in E. 5.1.2 a.E. Dargelegten ergibt). 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 Vorschriften 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 strittigen Bestimmungen im Sinne einer Geltung derselben für diejenigen Zonen, in denen die Gemeinde zum Erlass von Abstands- und Höhenvorschriften 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 Abstands- und Höhenvorschrift würde demgegenüber der Gemeinde obliegen, wobei immerhin darauf hinzuweisen ist, dass die Zweckmässigkeit solcher Bestimmungen – denen aufgrund der Standorte von Windenergieanlagen prima vista keine praktische Bedeutung zukäme – zumindest fraglich erscheint.

Zusammenfassend ist die Nichtgenehmigung der strittigen Vorschriften durch die Baudirektion zufolge Unrechtmässigkeit im Ergebnis nicht zu beanstanden.

6.1

Die Verweigerung der Genehmigung wird überdies mit der Unzweckmässigkeit der fraglichen Bestimmungen begründet. Als nicht stichhaltig erweist sich dabei die spezifische Argumentation der Baudirektion hinsichtlich der Rückbauverpflichtung, setzt eine solche doch nicht zwangsläufig Kenntnis des konkreten Vorhabens voraus, so dass eine generell-abstrakte Regelung unter dem Titel der Zweckmässigkeit nicht ausgeschlossen wäre (zumal damit auch keine Vereitelung der übergeordneten Planung – im Sinne des in E. 6.2.2 Ausgeführten – einhergehen würde). Demgegenüber ist die geltend gemachte Unzweckmässigkeit hinsichtlich der Abstandsvorschrift und der Höhenbeschränkung im Folgenden näher zu betrachten. 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 in den einschlägigen Entscheiden – welche (ausschliesslich) entsprechende Abstandsvorschriften in anderen Kantonen betreffen – soweit ersichtlich noch nicht geäussert hat, bezieht sich die geltend gemachte Unzweckmässigkeit auf Fragen, zu denen die bundesgerichtliche Rechtsprechung teilweise – wenngleich in den jeweiligen Verfahren jeweils nicht unter dem Titel der Zweckmässigkeit – bereits Stellung bezogen hat, so dass vorab (E. 6.1) die fraglichen 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.

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 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 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 Nutzungsplanverfahren 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 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 blosse 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 Abstands- und Höhenvorschriften, 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 dahingehend 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 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. inwieweit 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 Planungen) eine Nichtgenehmigung zulässig war, erfolgten, hat nicht zur Folge, dass den generellen Aussagen zum Verhältnis von kommunaler Abstandsvorschrift und Interessenabwägung keine Bedeutung als Grundlage einer – vom Bundesgericht noch nicht vorgenommenen – Beurteilung der Zweckmässigkeit entsprechender Vorschriften zukommen würde.

Soweit sich die Baudirektion auf den Standpunkt stellt, eine kommunale Abstandsvorschrift sei bereits aufgrund ihres generell-abstrakten Charakters unzweckmässig, da sie eine – planungsrechtlich gebotene (vgl. Art. 3 RPV) – umfassende und stufengerechte Interessenabwägung im Einzelfall verunmögliche, ist ihr zu widersprechen. Ausgangspunkt muss dabei gedanklich die hypothetische Rechtslage bilden, der zufolge – entgegen dem vorstehend in E. 5.2 Dargelegten – eine entsprechende kommunale Regelungskompetenz 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 [und damit auch zur Höhenbeschränkung, bei der sich die beiden Aspekte nicht trennen lassen] E. 6.2.2) – zu versagen, weil eine Interessenabwägung bei Fehlen entsprechender Vorgaben ungebundener (und damit nach Ansicht der die Interessenabwägung vornehmenden Behörde gegebenenfalls sachgerechter) erfolgen kann, ist in einer Rechtsordnung, die planungsrechtlich 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 beeinflusster 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 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 Rechtsprechung 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.

6.2.2

Die Baudirektion begründet die Unzweckmässigkeit allerdings auch damit, die konkret vorgesehene Abstandsvorschrift (vgl. zur Höhenbeschränkung am Ende dieser Erwägung) würde die Erstellung von Windenergieanlagen auf dem gesamten Gemeindegebiet faktisch ausschliessen. Diese Auffassung ist zunächst insofern zutreffend, als eine Anwendung der Vorschrift nachweislich diesen Effekt hätte (vgl. act. 11.3 S. 9).

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 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 jede auf dem Gemeindegebiet – und damit erst recht für jede innerhalb des (voraussichtlich) richtplanerisch vorgesehenen Eignungsgebiets (soweit auf Gemeindegebiet befindlich) – 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 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 Abstandsvorschrift, die im Sinne eines Verstosses gegen Art. 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).

Diese Einschätzung gilt gleichermassen hinsichtlich der ebenfalls strittigen Höhenbeschränkung: Zwar wirkt sich diese nicht im Sinne eines umfassenden Ausschlusses jeglicher Windenergieanlagen aus, doch verunmöglicht sie generell die Realisierung bestimmter Anlagentypen, deren Höhe das konkret genannte – aber nicht nachvollziehbar begründete – Mass von 120 m überschreitet. Damit entfällt eine Differenzierung der beiden vorstehend in E. 6.2.1 und E. 6.2.2 unterschiedenen Aspekte, da eine entsprechende Bestimmung bezüglich der von ihr erfassten Anlagentypen von vornherein keine flexibel handhabbare Ausgestaltung zulässt, sondern zwangsläufig dazu führt, dass jede Realisierung einer entsprechend dimensionierten Anlage nur unter Rückgriff auf die – auch insoweit bestehende – Abweichungsmöglichkeit erfolgen kann. Darin liegt eine – der in dieser Erwägung (E. 6.2.2) bezüglich der Abstandsvorschrift umschriebenen analoge – Unzweckmässigkeit, zumal aufgrund der erheblichen Diskrepanz des gewählten Höhenmasses im Verhältnis zu den im Rahmen der Richtplanrevision zwecks Berechnung des Energieertrags (der seinerseits indirekt die Anzahl der zur Festsetzung vorgeschlagenen Eignungsgebiete beeinflusst [vgl. Grundlagenbericht zur Phase 2, S. 19]) verwendeten Anlagen von 220 m bzw. 160 m Gesamthöhe (vgl. nur Erläuterungsbericht [zur Richtplanrevision, Vorlage 6060], S. 10 sowie bereits vorstehend E. 2.2.2) davon ausgegangen werden kann, dass die Anwendung der strittigen Höhenbeschränkung zu einer Vereitelung der (quantitativen) Ziele der übergeordneten Planung führen würde.

Damit ergibt sich bezüglich der strittigen Abstands- und Höhenvorschriften zusammenfassend, dass auch die – u.a. mit der Vereitelung der übergeordneten planerischen Vorgaben begründete – Nichtgenehmigung zufolge Unzweckmässigkeit im Ergebnis nicht zu beanstanden ist. Erweisen sich die fraglichen kommunalen Vorschriften in diesem Sinn aufgrund überkommunaler 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 Vorschriften – 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 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 – für alle strittigen Bestimmungen zufolge Unrechtmässigkeit und (unabhängig davon) für die Abstands- und die Höhenvorschrift auch zufolge Unzweckmässigkeit – die Nichtgenehmigung im Ergebnis zu Recht erfolgt, so dass der Rekurs abzuweisen ist.

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 bestimmbaren 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.

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.