



Beleuchtender Bericht zuhanden der Gemeindeversammlung vom 3. Dezember 2025

Rahmenkredite für die Gesamtrevision der Kommunalen Richt- und Nutzungsplanung

Antrag

Der Gemeindeversammlung wird beantragt zu beschliessen:

1. Der Rahmenkredit von 300'000 Franken für die Gesamtrevision der kommunalen Richtplanung der Gemeinde Zollikon wird genehmigt.
2. Der Rahmenkredit von 600'000 Franken für die Gesamtrevision der kommunalen Nutzungsplanung der Gemeinde Zollikon wird genehmigt.

Das Wichtigste in Kürze

Gesamtrevision der kommunalen Richtplanung

Die kommunale Richtplanung soll die räumlichen Voraussetzungen für die Entfaltung des Menschen und für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen schaffen oder sichern. Sie ist ein Planungsinstrument, das die mittel- und langfristige räumliche Entwicklung einer Gemeinde festlegt und koordiniert. Ausserdem dient sie als Grundlage für nachfolgende Planungen und Entscheidungen, wie die Nutzungsplanung oder die Erschliessungsplanung, und hilft, verschiedene Politikbereiche aufeinander abzustimmen.

Vor dem Hintergrund, dass der ursprüngliche Gesamtplan vom 1. Juni 1983 nicht den gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklungen der vergangenen 40 Jahre angepasst wurde, soll dieses behördenverbindliche Instrumentarium unter Mitwirkung der Bevölkerung neu aufgesetzt werden.

Gesamtrevision der kommunalen Nutzungsplanung

Die an der Gemeindeversammlung vom 3. Dezember 2025 vorgelegte Teilrevision der Nutzungsplanung, der Bau- und Zonenordnung, beinhaltet insbesondere die Anpassung an das übergeordnete Recht bezüglich Baubegriffen und Messweisen resp. der Harmonisierung der Baubegriffe sowie erste Massnahmen zur Bewältigung des Klimawandels. Es handelt sich um eine technische Teilrevision.

In einem zweiten Schritt sollen die behördenverbindlichen Aspekte aus der geplanten kommunalen Richtplanung innerhalb einer Gesamtrevision der Nutzungsplanung ihren Ausdruck finden und konkretisiert werden. Auf dieser Planungsebene ist die Bevölkerung ebenfalls innerhalb eines Mitwirkungsverfahrens direkt miteinbezogen.

Ausgangslage

Der **kantonale Richtplan** definiert jeweils die Stossrichtung der gewünschten räumlichen Entwicklung und legt das Siedlungsgebiet abschliessend fest. Er formuliert Mindestanforderungen für die regionalen Richtpläne. Der kantonale Richtplan wird vom Regierungsrat erarbeitet und vom Kantonsrat beraten und festgesetzt. Nach der Genehmigung durch den Bund werden die Festlegungen des kantonalen Richtplans auch für die Nachbarkantone und die Bundesstellen verbindlich.

Der **regionale Richtplan** präzisiert und ergänzt die Festlegungen des kantonalen Richtplans und stellt dabei im Sinne des Gegenstromprinzips die überkommunale Abstimmung sicher. Er übernimmt insbesondere eine wichtige Rolle bei der Strukturierung des Siedlungsgebiets. Er macht Nutzungsvorgaben für bestimmte Gebiete, legt die aus regionaler Sicht anzustrebenden Dichten fest und macht Aussagen dazu, inwieweit für ein Gebiet Veränderungsprozesse angestossen werden sollen. Ein weiterer Schwerpunkt der regionalen Richtplanung bildet die Strukturierung der Landschaft mit ihren vielfältigen Funktionen als Produktions-, Erholungs- und Naturraum.

Der **kommunale Richtplan** ist ein Planungsmittel der Gemeinde, welcher dazu dient, deren Planungsziele zu umschreiben und als Grobplanung die Nutzung des Bodens zu ordnen. Die kommunale Richtplanung gibt eine klare Vision für die zukünftige Entwicklung der Gemeinde und stellt sicher, dass Entscheidungen im Einklang mit dieser Vision getroffen werden. Ausserdem koordiniert sie verschiedene Politikbereiche (z.B. Siedlung, Landschaft, Verkehr, öffentliche Bauten) und sorgt dafür, dass diese einheitlich und zielgerichtet geplant werden. Im Weiteren bildet diese die Grundlage für detailliertere Planungen, wie Nutzungspläne (Zonenpläne), Erschliessungspläne und Finanzplanungen.

Der kommunale Richtplan schliesslich konkretisiert die übergeordneten Richtpläne. Er spezifiziert die Gebiete, die für bauliche Verdichtung geeignet sind und bezeichnet Flächen für die Freiraumversorgung und öffentliche Bauten und Anlagen. Er ist zudem ein Koordinationsinstrument für weitere räumliche Aspekte einer umwelt- und sozialverträglichen Gemeindeentwicklung. Der kommunale Richtplan setzt dort an, wo die Themen des regionalen Richtplans auf der Gemeindeebene konkretisiert und ergänzt werden sollen. Er zeigt auf, wie die Anforderungen an eine qualitätsvolle räumliche Entwicklung vor dem Hintergrund des anhaltenden Bevölkerungswachstums erfüllt werden können. Ein räumliches Entwicklungskonzept bildet dabei eine mögliche Basis für einen gesamtheitlichen kommunalen Richtplan. Mit einem solchen kann die Basis für die Siedlungsentwicklung transparent dargestellt und über verschiedene Politikbereiche anschliessend zusammen mit der Bevölkerung abgestimmt werden.

Mit kommunalen Richtplänen können Festlegungen der kantonalen und regionalen Richtpläne weiter konkretisiert und ergänzt werden. Bei der Richtplanung spielen kantonale, regionale und kommunale Richtpläne zusammen. Die jeweils nachgeordnete Planungsstufe hat die Vorgaben der übergeordneten Stufe zu berücksichtigen. Richtpläne halten die Grundzüge der angestrebten räumlichen Entwicklung fest. Sie koordinieren alle räumlich relevanten Tätigkeiten und sind behördenverbindlich, aber weder parzellengenau noch grundeigentümergebunden. Ein kommunaler Richtplan ist ein wichtiges Koordinationsinstrument, insbesondere für folgende Punkte:

- Koordinieren und Ordnen der unterschiedlichen räumlichen Ansprüche und Interessen
- Umschreibung der Planungsziele der Gemeinde
- Abstimmung der raumwirksamen Sachpolitiken
- Festlegung der räumlichen Entwicklungsabsichten

Ein kommunaler Richtplan umfasst in der Regel folgende **Themenbereiche**:

Siedlung:

Hier werden die Ziele für die räumliche Entwicklung der Siedlung, die Wohngebiete, die Gewerbegebiete und die Freiräume festgelegt. Durch die unmittelbare Nähe zur Stadt Zürich, deren Einwohner- und Arbeitnehmerschaft einem hohen Wachstum unterworfen sind, können Massnahmen in der Gemeinde Zollikon zur Umgangsweise, wie mit dem bestehenden Druck umgegangen werden soll, vorgesehen werden. Es gilt, die grundsätzlichen Rahmenbedingungen zu diskutieren und festzuhalten. Der Bedarf an Flächen könnte mit einer baulichen Verdichtung nach Innen im Bestand stattfinden. Dazu braucht es die Koordination und Abwägung vielfältiger Ansprüche an das knappe Gut des vorhandenen Bodens. Es sollen die dafür notwendigen behördenverbindlich richtigen Bedingungen geschaffen werden. Mit der Erarbeitung eines zeitgemässen kommunalen Richtplans konkretisiert die Gemeinde Zollikon, welche Gebiete für die qualitätsvolle bauliche Verdichtung geeignet sind. Zudem können Vorgaben für weitere räumliche Aspekte einer umwelt- und sozialverträglichen Gemeindeentwicklung verankert werden. Das Wachstum der Wohn- und Arbeitsbevölkerung kann als Rahmenbedingung und Chance verstanden werden. Die dadurch entstehenden Handlungsmöglichkeiten sollen zum Vorteil für die räumliche Gemeindeentwicklung genutzt werden.

Landschaft:

Die Richtplanung definiert, wie die Landschaft geschützt und entwickelt werden soll, z.B. durch die Ausweisung von Schutzgebieten oder die Förderung von Naherholungsgebieten.

Öffentliche Bauten und Anlagen:

Hier werden die Standorte für öffentliche Bauten (Schulen, Kindergärten, Verwaltungsgebäude etc.) und Anlagen (Sportanlagen, Freizeitanlagen, etc.) festgelegt.

Verkehr:

Der Richtplan Verkehr regelt die Erschliessung der Gemeinde mit öffentlichen und privaten Verkehrsmitteln, z.B. durch die Festlegung von Strassen, Fuss- und Radwegen, Buslinien etc. Er zeigt auf, wie die bauliche Dichte mit dem Verkehr und dem Angebot an erneuerbarer Energie abgestimmt werden muss. Der kommunale Richtplan Verkehr ist ein wichtiger Bestandteil der kommunalen Raumplanung. Er konkretisiert zum einen die Vorgaben des kantonalen und regionalen Richtplans. Zum anderen enthält er die kommunalen verkehrlichen Festlegungen und ist nach der kantonalen Genehmigung behördenverbindlich – auch für den Kanton. Damit ist er ein zentrales Instrument für die Belange des Verkehrs in nachgelagerten Planungen und Verfahren (Nutzungs- und Sondernutzungsplanungen und damit auch für Baubewilligungen, Planungen für Strassen, Velo- und Fusswegnetze). Ausserdem erfüllt er bei der Abstimmung von Siedlung und Verkehr eine wichtige Aufgabe. Er wird idealerweise im Rahmen einer gesamtheitlichen, themenübergreifenden kommunalen Richtplanung überarbeitet, was hiermit vorgesehen ist.

Verbindlichkeit und Festlegungen

Der kommunale Richtplan ist behördenverbindlich, d.h. die Gemeindebehörden wie auch der Kanton müssen sich bei ihren Entscheidungen an die im Richtplan festgelegten Ziele und Massnahmen halten.

Die Erstellung eines Richtplans soll transparent und nachvollziehbar sein, dies bedeutet, dass auch die Bevölkerung in den Planungsprozess einbezogen wird.

In den Teilrichtplänen werden die Festlegungen räumlich verortet und im Richtplantext beschrieben. Im Erläuterungsbericht sind die Begründungen und Erklärungen zu finden. Zudem wird aufgezeigt, wie die übergeordneten Vorgaben und die Anregungen der Bevölkerung im Rahmen der Mitwirkung berücksichtigt werden.

Nutzungsplanung

Die kommunale Richtplanung ist ein wichtiges Instrument, um die zukünftige Entwicklung einer Gemeinde aktiv zu gestalten und sicherzustellen, dass diese Entwicklung nachhaltig und im Einklang mit den Bedürfnissen der Bevölkerung erfolgt. Er macht Vorgaben im Sinne behördenverbindlicher Aufträge für die nachfolgende Planungsebene.

Der Richtplan ist nicht parzellenscharf und entfaltet keine direkte Rechtswirkung auf Private. Die grundeigentümergebundene Konkretisierung erfolgt mit den Instrumenten der Nutzungsplanung. Der kommunale Richtplan ist ein Instrument auf Stufe Gemeinde und dient als Grundlage für den Nutzungsplan. Der Richtplan ist nur für Organe verbindlich, die raumwirksam tätig sind. Er hat damit keine direkte Auswirkung für die Grundeigentümer. Erst mit der Nutzungsplanung gelten parzellenscharfe und grundeigentümergebundene Vorgaben. Die im kommunalen Richtplan festgesetzten behördenverbindlichen Grundlagen sollen in einer anschliessenden Gesamtrevision der Nutzungsplanung (Bau- und Zonenordnung) mit direkter Auswirkung auf die Grundeigentümerschaften detailliert umgesetzt werden. Die Bevölkerung wird mittels Mitwirkungsverfahren nachhaltig einbezogen.

Weiteres Vorgehen

Die Erstellung eines kommunalen Richtplans ist ein mehrstufiger Prozess, der die Zusammenarbeit mit kantonalen Behörden, regionalen Planungsträgern und der Bevölkerung vorsieht. Zuerst sind das Verständnis der kantonalen Richtpläne und die Ermittlung der eigenen kommunalen Ziele entscheidend. Anschliessend erfolgt die Erarbeitung eines Entwurfs unter Einbezug der relevanten Themen und nachfolgend eine öffentliche Anhörung, um Rückmeldungen einzuholen. Die eingegangenen Stellungnahmen werden in der Regel in einem Einwendungsbericht zusammengefasst, woraufhin der Gemeinderat den Richtplan festsetzt und der Kanton ihn genehmigt.

Im kommenden Jahr sollen die entsprechenden Grundlagen geschaffen und die Ziele definiert werden. Ein entsprechender Entwurf des Grundlagenberichts wird erstellt und abgestimmt. Der Entwurf wird danach öffentlich aufgelegt, so dass die Bevölkerung sowie Organisationen die Möglichkeit erhalten, dazu Stellung zu nehmen. In einem Einwendungsbericht werden die eingereichten Anträge und Stellungnahmen überarbeitet und dem Gemeinderat zum Beschluss vorgelegt. Der Gemeinderat verabschiedet nach der Behandlung der Stellungnahmen den Richtplan und setzt ihn fest. Nach der Festsetzung durch den Gemeinderat wird der Richtplan durch den Kanton genehmigt.

In einem weiteren Schritt wird die Nutzungsplanung, die Bau- und Zonenordnung mit dem Zonenplan, gesamthaft revidiert. Die Erstellung der kommunalen Nutzungsplanung beinhaltet die Umsetzung der im kommunalen Richtplan erarbeiteten Grundsätze in den entsprechenden Zonen unter Einbezug der Bevölkerung. Der Prozess umfasst die Analyse der Ausgangslage, die Festlegung der Planungsziele, die Erarbeitung der Planungsunterlagen (Zonenplan, Reglemente, Erschliessungsplan) und die Mitwirkung der kantonalen Behörden zur Genehmigung, um eine kongruente und gesetzeskonforme Planung zu gewährleisten.

Kosten

Die Kosten der Gesamtrevision der kommunalen Richtplanung und der darauffolgenden Nutzungsplanung werden auf entsprechenden Erfahrungswerten begründet.

Empfehlung Gemeinderat

Der Gemeinderat empfiehlt, die Vorlage zu genehmigen.

Empfehlung Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission

Die RGPK empfiehlt, die Vorlage zu genehmigen.

Zollikon, Oktober 2025

Gemeinderat Zollikon