



Referenz-Nr.: KS ARE 26-0097

Kontakt: Claude Benz, Teamleiter Süd / Stv. Abteilungsleiter, Stampfenbachstrasse 12, 8090 Zürich
Telefon +41 43 259 30 56, www.zh.ch/are

1/12

Gesamtrevision kommunale Richtplanung – Teilweise Nichtgenehmigung

Gemeinde **Horgen**

- Massgebende - Richtplantext mit Erläuterungen vom 13. März 2025
- Unterlagen - Kommunalen Richtplan «Siedlung» Mst. 1:10'000 vom 13. März 2025
- Kommunalen Richtplan «Landschaft und Freiräume» Mst. 1:10'000 vom 13. März 2025
 - Kommunalen Richtplan «Fusswege» Mst. 1:10'000 vom 13. März 2025
 - Kommunalen Richtplan «Velorouten und Reitwege» Mst. 1:10'000 vom 13. März 2025
 - Kommunalen Richtplan «MIV» Mst. 1:10'000 vom 13. März 2025
 - Kommunalen Richtplan «öffentlicher Verkehr» Mst. 1:10'000 vom 13. März 2025
 - Kommunalen Richtplan «öffentliche Bauten und Anlagen» Mst. 1:10'000 vom 13. März 2025
 - Erläuterungsbericht gemäss Art. 47 RPV vom 13. März 2025 (inkl. Beilagen)
 - Bericht zu den Einwendungen vom 13. März 2025
 - Berichterstattung zur Berücksichtigung des ISOS auf Stufe Richtplanung vom 13. März 2025

Festsetzung

Die Gemeindeversammlung Horgen setzte mit Beschluss vom 12. bzw. 13. März 2025 eine Gesamtrevision der kommunalen Richtplanung fest. Gegen diesen Beschluss wurden zwei Rekurse beim Bezirksrat erhoben. Mit Beschluss vom 9. April 2025 überwies der Bezirksrat einen Rekurs an das Baurekursgericht Zürich zur weiteren Behandlung. Dieses trat mit Entscheid vom 5. Juni 2025 auf den Rekurs nicht ein. Den zweiten Rekurs wies der Bezirksrat mit Beschluss vom 8. Mai 2025 ab. Dagegen erhob der Rekurrent am 19. Mai 2025 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Am 16. Juni 2025 zog der Rekurrent seine Beschwerde zurück. Mit Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 19. Juni 2025 wurde das Verfahren demgemäss abgeschrieben. Gemäss Rechtskraftbescheinigung des Bezirksrats Horgen vom 19. August 2025 wurden keine weiteren Rechtsmittel gegen den Gemeindeversammlungsbeschluss eingelegt. Die Gemeinde beantragt die Genehmigung der Vorlage.

Die Genehmigungsprüfung hat gezeigt, dass die Vorlage teilweise nicht genehmigungsfähig ist. Mit Schreiben vom 18. Dezember 2025 wurde die Gemeinde Horgen angehört. Der Gemeinderat Horgen nahm mit Schreiben vom 30. März 2026 dazu Stellung.

Erwägungen

A. Formelle Prüfung

Die massgebenden Unterlagen sind vollständig.

B. Materielle Prüfung

1. Zusammenfassung der Vorlage

Anfang 2020 hat die Gemeinde Horgen einen Prozess zur Gesamtrevision der kommunalen Nutzungsplanung gestartet und unter dem Titel «Horgen 2030» einen Planungsprozess zur Zukunft von Horgen angestossen. In einem ersten Schritt wurde unter Beteiligung der Bevölkerung ein räumliches Entwicklungskonzept (REK) erarbeitet. Dieses wurde vom Gemeinderat am 11. April 2022 verabschiedet. Das Raumentwicklungskonzept bildet die Basis für die vorliegende behördenverbindliche Richtplanung.

Die Gemeinde Horgen verfügt zudem über einen veralteten kommunalen Verkehrsrichtplan aus dem Jahr 1996. Aufgrund neuer übergeordneter Vorgaben (aus der kantonalen und regionalen Richtplanung) sowie der Zusammenlegung mit der Gemeinde Hirzel soll die Richtplanung aktualisiert und auf die derzeit bestehenden Entwicklungsabsichten und räumlichen Herausforderungen ausgerichtet werden.

Der Richtplan ist in vier Teilkapitel mit jeweils dazugehörigen Karten aufgeteilt. Die wichtigsten Inhalte sind nachfolgend aufgeführt:

Siedlung

Für die raumwirksamen Aufgaben werden für die Gemeinde Horgen im Bereich der Siedlungsentwicklung die folgenden Grundsätze festgelegt:

- Qualitatives Wachstum sicherstellen
- Vielfältige Wohnungsangebote ermöglichen
- Aufenthaltsfreundliche Freiflächen schaffen
- Innenentwicklung und Ortsbildschutz aufeinander abstimmen
- Flächen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben sichern
- Klimaangepasste Siedlungsentwicklung gewährleisten

Weiter wird das Siedlungsgebiet in verschiedene Teilbereiche mit unterschiedlicher Siedlungsstruktur (z.B. Gebiet mit grossmassstäblichen Bauten) bzw. Nutzungsstruktur (u.a. Zentrumsnutzung, Mischnutzung, Arbeitsnutzung) unterteilt. Für die verschiedenen Teilgebiete werden sodann arealweise Handlungsaufträge formuliert. In einer weiteren Themenkarte wird das Siedlungsgebiet in vier Dichtestufen (bauliche Dichte) unterteilt, wobei je Stufe eine Vorgabe zur Baumassenziffer erfolgt. Am Schluss des Kapitels Siedlung wird schliesslich ein Massnahmenplan Siedlung erlassen. Darin werden sieben Teilgebiete beschrieben bzw. die dort zu ergreifenden Massnahmen festgehalten.



Landschaft und Freiräume

In diesem Richtplankapitel bzw. dem dazugehörigen Plan werden die kommunalen Freizeithalte- und Erholungsgebiete sowie Ausflugsziele innerhalb und ausserhalb des Siedlungsgebiets bezeichnet. Zudem werden die kommunalen Naturschutzgebiete festgelegt und es wird konzeptionell aufgezeigt, wo die ökologische Vernetzung gefördert wird. Dementsprechend werden folgende Grundsätze festgehalten:

- Landschaftliche Vielfalt erhalten
- Klimaangepasste Siedlungsentwicklung sicherstellen
- Angebot an Quartierfreiräumen verbessern
- Biodiversität fördern
- Strassenräume gestalten
- Gewässer ökologisch aufwerten

Zur Förderung der klimaangepassten Siedlungsentwicklung werden unter anderem in einer Themenkarte Kaltluftströme bezeichnet, welche schliesslich in der Nutzungsplanung beachtet werden müssen. Auch in diesem Kapitel werden am Schluss verschiedene Massnahmen für Teilgebiete festgehalten (z.B. Erarbeitung Masterplan für das Gebiet Allmend).

Verkehr und Mobilität

In Bezug auf die Mobilität werden im Richtplan folgende Grundsätze festgehalten:

- Innerörtlichen Verkehr verträglich abwickeln
- Flächen- und ressourceneffiziente Gesamtmobilität sicherstellen
- Autoarme Nutzungen fördern
- Fuss- und Velonetze verdichten und sicher ausgestalten
- Erschliessungsgüte durch den öffentlichen Verkehr verbessern
- Verkehrsräume gestalten

In den Plänen werden schliesslich das Fusswegnetz, das Velonetz, die Reitwege, das Strassennetz und die Parkierung sowie der öffentliche Verkehr separat ausgewiesen. Dabei werden Schwachstellen bezeichnet und aufgezeigt, wo welche zusätzlichen Netzelemente notwendig sind.

Öffentliche Bauten und Anlagen

Das Richtplankapitel öffentliche Bauten und Anlagen mit dazugehörigem Plan zeigt den Handlungsbedarf zum Ausbau der öffentlichen Infrastruktur in den Bereichen Erziehung und Bildung / Gesundheit, Betreuung und Pflege / Freizeit, Erholung, Sport und Kultur / Ver- und Entsorgung auf.

2. Genehmigungsprüfung

Den mit Vorprüfung des Amts für Raumentwicklung vom 17. Mai 2024 gestellten Auflagen und Empfehlungen wurde nicht vollständig entsprochen. Im Hinblick auf die Genehmigungsfähigkeit der Vorlage ist dabei auf folgende Punkte einzugehen:

Parkierungsanlagen

Im Verkehrsplan werden verschiedene bestehende, kommunale Parkierungsanlagen ausserhalb des Siedlungsgebiets bzw. ausserhalb der Bauzone (P6, P9, P12, P14 und P15) als «bestehend» eingetragen. Die Tatsache, dass eine Parkierungsanlage ausserhalb des Siedlungsgebiets vorhanden ist, führt nicht automatisch zu einer Legitimation für einen Eintrag im kommunalen Verkehrsplan. Zudem können nicht bewilligte Parkierungsanlagen ausserhalb des Siedlungsgebiets nicht über einen Richtplaneintrag legalisiert werden. Der Verkehrsrichtplanplan ist überdies kein Parkplatzverzeichnis. Gemäss den ursprünglich zur Genehmigung eingereichten Unterlagen sind die bestehenden Parkierungsanlagen zwar schon alt, bei keiner Anlage konnte aber eine Baubewilligung nachgewiesen werden. Die Parkierungsanlagen sollen alle als bestehend eingetragen werden und es konnte kein Bedarf für zusätzliche Angebote aufgezeigt werden. Zwei Parkplätze befinden sich überdies innerhalb von Waldareal.

Im Rahmen der Anhörung konnte die Gemeinde Horgen den Nachweis erbringen, dass die Parkierungsanlage P12 über eine Baubewilligung aus dem Jahr 2006 verfügt. Bei den anderen Parkplätzen macht die Gemeinde Horgen geltend, dass diese schon lange bestehen und daher Bestandesschutz geniessen. Zudem sei der Richtplaneintrag insofern gerechtfertigt, als dass diesen Parkierungsanlagen ohne Richtplaneintrag die Voraussetzungen für eine Änderung – aufgrund der Lage ausserhalb der Bauzone – fehlen. Schliesslich macht die Gemeinde Horgen geltend, dass sie im Sinne der Gemeindeautonomie solche Festlegungen treffen dürfe.

Aufgrund der neuen Erkenntnisse kann der Richtplaneintrag zur Parkierungsanlage P12 als rechtmässig beurteilt werden. Für die anderen Parkplätze konnten aber nach wie vor keine Nachweise erbracht werden, dass diese rechtmässig erstellt worden sind. Aufgrund der langen Bestandesdauer gelten die Parkierungsanlagen aber als ersessen. Nach Art. 25 Abs. 5 RPG verjährt der Anspruch auf Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands nach 30 Jahren. In diesem Sinn entsteht durch das Nicht-Eintragen der Parkierungsanlagen im Richtplan keine Beseitigungspflicht. Sollten schliesslich bauliche Massnahmen an den Parkplätzen notwendig werden, ist im Rahmen eines ordentlichen Bewilligungsverfahrens zu klären, inwiefern diese ausserhalb der Bauzone bewilligungsfähig sind. Einfacher Unterhalt ist aber auch bei solchen Anlagen grundsätzlich zulässig.

Zusammenfassend ist weiterhin keine Notwendigkeit zur Verankerung der Parkierungsanlagen im kommunalen Richtplan ersichtlich. Die Parkplätze P6, P9, P14 und P15 sind daher aus dem kommunalen Richtplan zu streichen.

Fussweg Nr. 4

Im Rahmen der kantonalen Vorprüfung wurde beantragt, dass die geplante Festlegung Nr. 4 bei den Fusswegen (*Allmend Reithystrasse – Gehrenstrasse – Zugerstrasse – Gstaldenstrasse*) im Bereich von Fruchtfolgeflächen (FFF) zurückzuweisen sei. Der Eintrag könne erst nach Vorliegen einer Interessenabwägung beurteilt werden. Gemäss Kapitel 3.2 des kantonalen Richtplans dürfen Fruchtfolgeflächen nur in Anspruch genommen werden, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse vorliegt.

In den vorliegenden, revidierten Unterlagen wurde der Richtplantext im Kapitel 6.3 (Fusswegnetz) mit Aussagen zur Gestaltung und möglichst geringen Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen ergänzt. Auf Projektstufe seien die genauen Linienführungen zu eruieren.

Gemäss dem Sachplan FFF geht «Einem allfälligen Verbrauch [geht] eine Interessenabwägung inkl. einer Prüfung von Standortalternativen voraus» (Grundsatz G1). In der Stellungnahme der Gemeinde Horgen wird argumentiert, der Schutz der FFF richte sich primär an flächenintensive irreversible Nutzungen und nicht an untergeordnete lineare Infrastrukturen. Das Erhaltungsgebot der FFF richte sich an konkrete Nutzungs- oder Bauentscheide, nicht an strategische Richtplanfestsetzungen. Ferner sei kein FFF-Kernbereich von der Festlegung betroffen. Eine solche Differenzierung kennt das Recht nicht. Im Gegenteil lautet der Titel von G1 des Sachplan FFF «Der Verbrauch von FFF für Zwecke jeglicher Art ist zu minimieren.» Auch ist die Notwendigkeit einer Interessenabwägung nicht auf bestimmte Planungen oder Bauten beschränkt; sie ist zur Entscheidungsfindung stufengerecht auf allen Planungsstufen und -ebenen durchzuführen (Kapitel 5.1 Sachplan FFF). Auch gibt es keine Regelungen im Sinne von FFF-Kernbereichen.

Die Gemeinde kommt zu dem Schluss, dass andere Interessen (u.a. Vernetzung mit Quartieren, Förderung Fussverkehr) den Schutz von FFF überwiegen. Wie dabei die Betroffenheit von FFF bewertet und gewichtet wurde, ist nicht transparent dargestellt.

Es liegt weiterhin keine fundierte Interessenabwägung im Sinne von Art. 3 RPV vor. Zudem ist weiterhin nicht absehbar, dass der neue Fussweg höher gewichtet werden muss als der Erhalt der Fruchtfolgeflächen. Auf den Richtplaneintrag Nr. 4 beim Fusswegnetz ist im Bereich der Fruchtfolgeflächen daher zu verzichten.

Darstellung Erholungsgebiete

Im Richtplan «Landschaft und Freiräume» vom 13. März 2025 erscheint die Farbgebung der gemäss kantonalem und regionalem Richtplan übergeordneten Erholungsgebiete entlang der Sihl nicht gleich wie in der Legende.

In der Abb. 30 «Übersicht offene Landschaft, Landwirtschaft und Freihaltegebiete» des Richtplantextes sind eben diese Gebiete entlang der Sihl korrekterweise als übergeordnete Erholungsgebiete gemäss kantonalem und regionalem Richtplan dargestellt. In der Abb. 33 «Übersicht Erholungsgebiete und Freiräume» des Richtplantextes sind diese

Erholungsgebiete dann aber wieder nicht als übergeordnete Erholungsgebiete eingezeichnet.

Der Richtplan «Landschaft und Freiräume» sowie die Abb. 30 und 33 des Richtplantextes müssen harmonisiert werden.

Diesen Änderungsbedarf nimmt der Gemeinderat Horgen gemäss der Stellungnahme zur Anhörung zur Kenntnis.

Ortsbildschutz

In der kantonalen Vorprüfung wurde zu den Kapiteln 4.3 (Siedlungs- und Nutzungsstruktur) und 5.3 (Offene Landschaft, Landwirtschaft und Freihaltegebiete) ausgeführt, dass den spezifischen Handlungsaufträgen zum Ziel «Sicherstellung des Ortsbildschutzes», wie mit den Ortsbildteilen mit Erhaltungsziel A, B und a in der Nutzungsplanung umzugehen ist, nicht zugestimmt werden kann. Mit welcher Zonierung und welchen Vorschriften das ISOS in der Nutzungsplanung berücksichtigt wird, ist auf Stufe Nutzungsplanung zu regeln und nicht vorab im kommunalen Richtplan behördenverbindlich vorzugeben. Die Handlungsaufträge seien auf den allgemeinen Auftrag, dass die Gemeinde im Rahmen der Nutzungsplanungsrevision den Ortsbildschutz sicherstellt und die Erhaltungsziele des ISOS in die Interessenabwägung miteinfließen, zu beschränken.

Der Antrag wurde nicht berücksichtigt, obwohl im Bericht zu den Einwendungen festgehalten ist, dass der Richtplantext flexibler formuliert wird. Um die Auseinandersetzung auf Stufe Nutzungsplanung nicht vorwegzunehmen oder einzuschränken, muss der Handlungsauftrag auf den allgemeinen Auftrag beschränkt werden.

Weitere gewisse Unstimmigkeiten im kommunalen Richtplan sind beim Handlungsauftrag 1 zu Käpfnach und dem Handlungsauftrag 3 zu Hirzel Dorf unter dem Ziel «Sicherstellung einer identitätsstiftenden Bebauungs- und Freiraumstruktur im historischen Kontext» insofern vorhanden, dass die Ortsbilder von überkommunaler Bedeutung Käpfnach und Hirzel Dorf für die Umsetzung der Schutzziele in der Nutzungsplanung einer Interessenabwägung zugänglich gemacht werden. Die Schutzziele sind jedoch gemäss Auftrag des kantonalen Richtplanes umzusetzen. Käpfnach liegt nicht im ISOS, dementsprechend müsste das ISOS eigentlich unter Käpfnach nicht aufgeführt sein.

Die Gemeinde Horgen argumentiert im Rahmen der Anhörung, dass die Festlegungen richtplankonforme, bundesrechtskonforme und verhältnismässige Grundsätze zur Berücksichtigung des ISOS seien.

Dazu kann Folgendes festgehalten werden:

- Die Handlungsaufträge im kommunalen Richtplan beschränken sich auf die Ortsbildteile mit Erhaltungsziel A, B, a und b. Die Ortsbildteile mit Erhaltungsziel C werden nicht abgehandelt. Damit wird nur ein Teil des Ortsbildes von nationaler Bedeutung umgesetzt. Die Berücksichtigung der Ortsbildteile mit Erhaltungsziel C kann auf Stufe Nutzungsplanung nicht mehr beantragt werden, wenn der Handlungsauftrag im kommunalen Richtplan dazu fehlt.



- Die Handlungsaufträge im kommunalen Richtplan zu den Ortsbildteilen mit Erhaltungsziel B und a setzen die Schutzziele des ISOS ungenügend um. Bei Widersprüchen ist eine Interessenabwägung gemäss Art. 3 RPV erforderlich. Diese liegt der Vorlage nicht bei. Eine striktere Berücksichtigung der Erhaltungsziele B und a oder eine Interessenabwägung nach Art. 3 RPV kann auf Stufe Nutzungsplanung nicht mehr beantragt werden, wenn die Handlungsaufträge im kommunalen Richtplan nun genehmigt würden.
- Die Definition des Ortsbildteiles mit Erhaltungsziel b ist im kommunalen Richtplan inhaltlich nicht korrekt. Es handelt sich um keine im ISOS bezeichneten Freihaltegebiete, sondern um das Erhaltungsziel, dass die Eigenschaften der Ortsbildteile, die für die angrenzenden Ortsbildteile wesentlich sind, zu bewahren sind.

Die eingereichte Vorlage kann demnach in dieser Hinsicht nicht genehmigt werden. In der aktuellen Form enthält der Richtplan eine nicht fachgemässe Stossrichtung, wie das ISOS in der Nutzungsplanung umgesetzt werden soll. Zudem würde die gesetzlich vorgeschriebene Interessenabwägung nach Art. 3 RPV, die bei Widersprüchen erforderlich ist, fehlen. In der Tabelle auf der Seite 41 kann somit nur der erste Abschnitt genehmigt werden. Zudem kann unter dem Punkt Nr. 2 in der Tabelle auf Seite 53 nur der erste Satz genehmigt werden.

Bauten im Bereich des Zürichsees

Die Anträge aus der Vorprüfung, im Richtplantext beim geplanten neuen Ausflugsziel Nr. 2 den Satzteil «z.B. Seeterrasse über Bootshaab» zu streichen (Kap. 5.8) sowie im Richtplantext zum Eintrag F1.2 (Kap. 5.9) den Satzteil «z.B. Dachflächennutzung» zu streichen, wurden nicht berücksichtigt. Eine Seeterrasse über der Bootshaab ist nicht bewilligungsfähig. Eine Nutzungsintensivierung auf der Seefläche ist zu vermeiden. Es fehlt eine Begründung, weshalb die Seeterrasse auf der Bootshaab und damit auf der Seefläche errichtet werden soll. Der Satzteil «z.B. Seeterrasse über Bootshaab» ist daher zu streichen.

Da keine weiteren Angaben zur Dachflächennutzung in den Richtplanunterlagen erfolgen, ist unklar, ob eine solche bewilligt werden kann. Dementsprechend ist auch der Satzteil «z.B. Dachflächennutzung» zu streichen.

Diesen Änderungsbedarf nimmt der Gemeinderat Horgen gemäss der Stellungnahme zur Anhörung zur Kenntnis.

Tempovorgaben

In den Grundsätzen zur Mobilität und Verkehrsinfrastruktur (Kap. 6.2) ist die vertragliche Abwicklung des innerörtlichen Verkehrs festgehalten. Dies entspricht auch dem Planungsgrundsatz für Staatsstrassen. Die Festlegung eines konkreten Temporegimes gehört jedoch nicht in einen kommunalen Richtplan. Aus kantonaler Sicht ist daher der Satz «Auf den Verbindungs- und Sammelstrassen gilt grundsätzlich Tempo 50 innerorts» zu streichen oder zumindest soweit zu präzisieren, dass dies im vorliegenden Fall nur für kommunale Strassen gilt. Auf kantonalen Verbindungsstrassen ist der Kanton zuständig.

für die Festlegung des Temporegimes. Ein kommunaler Richtplan kann keine konkreten Tempovorgabe für übergeordnete Strassen machen.

Die Gemeinde Horgen macht in der Stellungnahme zur Anhörung zu diesem Thema Folgendes geltend:

- Die fragliche Aussage im Richtplantext basiert auf einer politischen Initiative und intensiven politischen Auseinandersetzung.
- Der genannte Satz formuliert keine unmittelbar verbindliche Verkehrsregelung, sondern einen strategischen Grundsatz.
- Der Richtplansatz wiederholt den Normalfall von Tempo 50 innerorts und steht nicht im Widerspruch zu kantonalem oder eidgenössischem Recht
- Die Festlegung übernimmt eine Koordinations- und Orientierungsfunktion
- Eine Nichtgenehmigung würde zu stark in die Gemeindeautonomie eingreifen.

Aus verkehrsplanerischer Sicht ist der Satz «Auf den Verbindungs- und Sammelstrassen gilt grundsätzlich Tempo 50 innerorts» in einem kommunalen Richtplan nicht zweckmässig. Er wirkt wie eine Feststellung des Ist-Zustands. Ein Richtplan sollte aber die strategische Richtung vorgeben. Die Zweckmässigkeit der Festlegung ist aus folgenden Gründen nicht gegeben:

- Gesetzliche Basis:
Tempo 50 innerorts gilt ohnehin durch das Bundesrecht. Eine Wiederholung im Richtplan hat keine steuernde Wirkung.
- Strategischer Charakter:
Der Richtplan sollte festlegen, wo Ausnahmen (z.B. Tempo 30) zur Siedlungsentwicklung oder Qualitätssteigerung nötig sind und nicht die Standardregel bestätigen.
- Differenzierung:
Sammelstrassen haben oft eine Mischfunktion. Eine differenzierte Betrachtung (z.B. Tempo 30 aus Verkehrssicherheitsgründen) ist im Richtplan zielführender als ein pauschales «Tempo 50».

Die Zuständigkeit für Tempovorgaben auf Strassen ist festgelegt in § 4 Abs. 1 der kantonalen Signalisationsverordnung (KSigV). Demgemäss ist die Kantonspolizei für Verkehrsanordnungen auf Staatsstrassen zuständig. Nach Inkrafttreten der PBG-Anpassung (Umsetzung der Mobilitätsinitiative) gilt ab voraussichtlich 1. Juni 2026 darüber hinaus Folgendes gemäss § 27a Abs. 1 KSigV: *«Der Kanton ist zuständig für Geschwindigkeitsanordnungen auf Staatsstrassen und Strassen von überkommunaler Bedeutung. Eine Übertragung dieser Zuständigkeit ist ausgeschlossen.»*

Der kommunale politische Wille kann diese Zuständigkeit nicht übersteuern und mit dem Richtplaneintrag eine Behördenverbindlichkeit herstellen. In der Stellungnahme der Gemeinde findet sich folgende Argumentation: *«Die Festlegung schafft Klarheit für Planung, Behörden und Bevölkerung, insbesondere für die Abstimmung von Siedlungs-, Verkehrs- und Sicherheitsfragen. Gerade nach kontroverser Diskussion ist eine transparente*



planerische Verortung sachlich geboten.» Dies sind aus unserer Sicht Argumente, weshalb die Zuständigkeit offengelegt werden müsste.

Die Aussage zur grundsätzlichen Tempofestlegung auf den Verbindungs- und Sammelstrassen im Richtplantext dürfte sich somit nur auf kommunale Strassen beziehen, da der Kanton für Verkehrsanordnungen auf Staatsstrassen zuständig ist.

Der Richtplantext bezüglich der Tempo-Vorgabe ist demnach in der aktuellen Form aufgrund von Zweckmässigkeitsüberlegungen sowie den Zuständigkeitsfragen nicht genehmigungsfähig.

Übergeordnete Parkieranlagen

Sowohl die Themenkarte auf S. 82 im Bericht, als auch die Richtplankarte enthält vier eingetragene regionale Parkieranlagen. Im gültigen, regionalen Richtplan sind aber nur zwei Standorte enthalten (Parkplatz Schinzenhof und Parkieranlage Moorschwand). Die anderen beiden Symbole sind daher aus der Themenkarte zu streichen.

Diesen Änderungsbedarf nimmt der Gemeinderat Horgen gemäss der Stellungnahme zur Anhörung zur Kenntnis.

Mischgebiet ums Scheller-Areal

Im regionalen Richtplan ist das Gebiet um das Scheller-Areal als Mischgebiet bezeichnet. Im kommunalen Richtplan erfolgt eine Zuweisung zu «Wohnnutzung» und «Erholungsnutzung». Zudem wird unter der Nr. 1 genauer ausgeführt, dass in diesem Bereich öffentliche Nutzungen angesiedelt werden sollen. Im Erläuterungsbericht bzw. im Bericht zu den Einwendungen wird die Abweichung vom regionalen Richtplan nicht genauer erläutert. Im Richtplan soll aber gegenüber dem regionalen Richtplan das Mischgebiet Nr. 1 (Seestrasse Nord) bezeichnet werden, in welchem in der Nutzungsplanung Mischzonen festgelegt und minimale Gewerbeanteile geprüft werden sollen. Zudem wird auf dem Scheller-Areal mit der öffentlichen Nutzung gesichert, dass dort keine Wohnnutzung entstehen kann. Dementsprechend wird der regionalen Richtplanung in geänderter Form nachgekommen. In diesem Sinn kann die Differenz zur regionalen Richtplanung akzeptiert werden. Es ist aber zu prüfen, ob auf Stufe regionaler Richtplan in einer nächsten Revision ein Nachvollzug erfolgen soll.

Reitsportanlagen

Nach § 62 Abs. 2 PBG sind in den Erholungszonen nur die den Vorgaben der Richtplanung entsprechenden Bauten und Anlagen zulässig; die Gemeinden erlassen die nötigen Bauvorschriften. Diese Regelung im PBG bedeutet, dass in der Richtplanung genügend genau beschrieben werden muss, welchen Zweck die einzelnen Erholungsgebiete aufweisen und welche baulichen Massnahmen dort möglich sein sollen. Im Richtplantext steht bei den Erholungsgebieten schliesslich der Satz, dass überdies zu prüfen sei, ob für Reitsportbetriebe weitere Erholungszonen zu bezeichnen seien.

Die Gemeinde Horgen erklärt in ihrer Stellungnahme zur Anhörung, dass die Richtplanaussage zu genehmigen sei. Sie geht davon aus, dass die Aussage keinen Vorentscheid bewirkt, sondern nur eine Prüfpflicht auslöst. Zudem werde durch den Richtplaneintrag weder eine Erholungszone festgesetzt noch deren Lage oder Umfang besteht.

Aus kantonaler Sicht stellt dies aber gerade das Problem dar. Ohne eine konkrete Verortung und genauere Beschreibung der zulässigen Reitsportanlagen auf Stufe Richtplan fehlt es nach § 62 PBG an der notwendigen Grundlage für die Ausscheidung einer Erholungszone in der Nutzungsplanung. Es wäre bereits auf Stufe der Richtplanung eine Koordination von Pferdesport, Landwirtschaft und Natur-/Landschaftsschutz vorzunehmen und zu ermitteln, inwiefern sich ein Gebiet für eine solche Pferdesportnutzung eignet. Diese Koordination kann nicht auf die Stufe der Nutzungsplanung delegiert werden. Dementsprechend können die fraglichen Sätze bezüglich der Reitsportbetriebe nicht genehmigt werden.

C. Ergebnis und Rechtsmittel

Die Vorlage erweist sich im Ergebnis grösstenteils als rechtmässig, zweckmässig sowie angemessen und kann genehmigt werden (§ 5 Abs. 1 PBG).

Nicht genehmigt werden:

- Die Parkieranlagen P6, P9, P14 und P15
- Der Fuss- und Wanderweg Nr. 4 im Bereich der Fruchtfolgeflächen auf der Allmend
- Der Satzteil «z.B. Seeterrasse über Bootshabe» beim Erholungsgebiet Nr. 2
- Der Satzteil «z.B. Dachflächennutzung» beim Richtplaneintrag F1.2
- Der Satz «Auf den Verbindungs- und Sammelstrassen gilt grundsätzlich Tempo 50 innerorts» in Kapitel 6.2
- Die beiden Symbole für übergeordnete Parkieranlagen in der Themenkarte Abb. 41, welche nicht dem regionalen Richtplan entsprechen
- Die Abschnitte 2 bis 5 in der Tabelle auf Seite 41 (Handlungsaufträge Ortsbildschutz)
- Der zweite Abschnitt unter dem Punkt Nr. 2 in der Tabelle auf Seite 53 (ISOS Umgebungsgebiete)
- Die nachfolgenden Sätze auf Seite 61 bei den Erholungsgebieten: «Überdies ist zu prüfen, ob für Reitsportbetriebe weitere Erholungszone zu bezeichnen sind. Im Falle von Ausscheidungen neuer Erholungszone sind die entsprechenden Bedarfsnachweise zu erstellen.»

Dadurch entsteht im übrigen Teil der Vorlage keine Regelungslücke, weshalb diese genehmigt werden kann (Dispositiv I). Die Recht- und Zweckmässigkeit ihrer Festlegungen kann später bei der Nutzungsplanung im Rechtsmittelverfahren angefochten werden (§ 19 Abs. 2 PBG).

D. Publikation und Auflage

Gemäss § 5 Abs. 3 PBG ist der Genehmigungsentscheid von der Gemeinde zusammen mit dem geprüften Akt samt Rechtsmittelbelehrung zu veröffentlichen und aufzulegen.

Die Baudirektion verfügt:

- I. Die Revision der kommunalen Richtplanung, welche die Gemeindeversammlung Horgen mit Beschluss vom 12. bzw. 13. März 2025 festgesetzt hat, wird unter Vorbehalt von Dispositiv II bis VI genehmigt.
- II. Die Parkplätze P6, P9, P14, P15, der Fussweg Nr. 4 im Bereich der Fruchtfolgeflächen auf der Allmend sowie die Satzteile «z.B. Seeterrasse über Bootshabe» beim Erholungsgebiet Nr. 2 und «z.B. Dachflächennutzung» beim Richtplaneintrag Nr. F1.2 werden nicht genehmigt (keine Nachfolgeregelung möglich).
- III. Der Satz «Auf den Verbindungs- und Sammelstrassen gilt grundsätzlich Tempo 50 innerorts» in Kapitel 6.2 wird nicht genehmigt (keine Nachfolgeregelung möglich).
- IV. Die beiden Symbole für übergeordnete Parkieranlagen in Abb. 41, welche nicht dem regionalen Richtplan entsprechen, werden nicht genehmigt (keine Nachfolgeregelung möglich).
- V. Die Abschnitte 2 bis 5 in der Tabelle auf Seite 41 zum Thema Ortsbildschutz sowie der Abschnitt 2 unter dem Punkt Nr. 2 in der Tabelle auf Seite 53 zum Thema ISOS Umgebungsgebiete werden nicht genehmigt (keine Nachfolgeregelung möglich).
- VI. Die beiden Sätze bei den Erholungsgebieten zu den Reitsportbetrieben auf Seite 61 werden nicht genehmigt (keine Nachfolgeregelung möglich).
- VII. Die Gemeinde Horgen wird eingeladen
 - Dispositiv I bis VI zu veröffentlichen
 - die Darstellung der Erholungsgebiete in der Richtplankarte «Landschaft und Freiräume» mit der Farbgebung in der Legende abzustimmen sowie die übergeordneten Erholungsgebiete entlang der Sihl in der Abbildung 30 ebenfalls darzustellen;
 - das Wort ISOS beim Richtplaneintrag Nr. 1 (Käpfnach) gemäss der Tabelle auf Seite 39 des Richtplantextes ist zu streichen;
 - den Richtplan gemäss der teilweisen Nichtgenehmigung nachzuführen;
 - diese Verfügung zusammen mit der kommunalen Planung aufzulegen
- II. Mitteilung an
 - Gemeinde Horgen (unter Beilage von vier Dossiers)
 - Verwaltungsgericht (unter Beilage von einem Dossier)



- Baurekursgericht (unter Beilage von zwei Dossiers)
- Amt für Raumentwicklung (unter Beilage von zwei Dossiers)

i.v. Staller

Im Auftrag der Baudirektion

VERSENDET AM 18. MAI 2026