

INTERVIEW

«Wir haben teilweise veraltete rechtliche Grundlagen»

«Unsere Tätigkeit ist kein Sprint, sondern ein Marathon»

## Raumentwicklung: Wie wollen Menschen leben?

**Nicole Zweifel und Josua Raster haben im Amt für Raumentwicklung (ARE) neu die Abteilungen «Raumplanung» bzw. «Recht und Verfahren» übernommen. Sie wollen einerseits den menschlichen Bedürfnissen in ihrem Lebensraum mit den Möglichkeiten der Planung gerecht werden. Andererseits müssen sie bei den immer komplexeren Verfahren und politischen Anforderungen den juristischen Überblick behalten. Ein Gespräch.**

Nicole Zweifel, Abteilungsleiterin  
Raumplanung, Stv. Kantonsplanerin  
Telefon 043 259 30 47  
nicole.zweifel@bd.zh.ch

Josua Raster, Abteilungsleiter Recht  
und Verfahren, Stv. Amtschef  
Telefon 043 259 54 72  
josua.raster@bd.zh.ch

Amt für Raumentwicklung ARE  
Baudirektion Kanton Zürich  
www.are.zh.ch

- Artikel ZUP 93, 2019: «In der Raumplanung läuft heute vieles anders»
- Publikationen, Seite 46: «Praxis-kommentar RPG», «Megatrends prägen die Schweiz im Jahr 2040»



Nicole Zweifel und Josua Raster führen neu die Abteilungen «Raumplanung» bzw. «Recht und Verfahren».  
Quelle: I. Flynn

**Herr Raster, im Amt für Raumentwicklung gab es einige Umstellungen. Was war der Anlass?**

**Josua Raster:** Nach dem Wechsel des ehemaligen Abteilungsleiters Raumplanung, Sacha Peter, nach Solothurn als neuer Kantonsplaner (vgl. ZUP 93) haben wir uns organisatorisch neu aufgestellt. Er war ja in Personalunion stellvertretender Kantonsplaner sowie stellvertretender Amtsleiter. Über die letzten Jahre hatten wir zudem immer mehr und immer komplexere Rechtsfragen zu behandeln. Darum entschieden wir in der Geschäftsleitung, den Rechtsdienst, dessen Leiter ich seit März 2011 war, in eine neue Abteilung «Recht und Verfahren» zu verselbstständigen. Zudem habe ich die stellvertretende Amtsleitung inne.

**Was ist Aufgabe der neuen Abteilung Recht und Verfahren?**

**R:** Sie übernimmt einerseits politische Geschäfte, die dem ARE zugeteilt werden, andererseits konkrete Projekte mit Bezug zu Rechts- und Verfahrensfragen wie beispielsweise den Vollzug des Mehrwertausgleichs. Wir betreuen für das ganze Amt die Rechtsmittelverfahren und entlasten damit die jeweiligen Sachbearbeitenden. Schliesslich geht es oft um komplexe Rechtsanwendungsfragen. Anträge an den Regierungsrat müssen ausserdem hohe inhaltliche und formelle Anforderungen erfüllen. Meine Aufgabe umfasst neben juristischer Tätigkeit viele Managementaspekte.

**Frau Zweifel, Sie sind neue Leiterin der Abteilung Raumplanung und stellvertretende Kantonsplanerin. Wie kompliziert war die Trennung der Aufgabengebiete?**

**Nicole Zweifel:** Den Schnitt zu machen, war gar nicht schwierig: Ich habe die raumplanerischen Fachgeschäfte von Sacha Peter übernommen und damit den Teil als stellvertretende Kantonsplanerin von Wilhelm Natrup. Dass der Kantonsplaner im ARE auch Amtschef ist, ist wohl historisch so gewachsen. Ich bin aber nicht Wilhelms Stellvertretung in der Amtsleitung. Hier handelt es sich oft um politische und rechtliche Themen der Amtsführung, das ist Aufgabe von Josua als Leiter der Abteilung «Recht und Verfahren» und stellvertretendem Amtschef.

**Zwei «neue» Köpfe**

**Nicole Zweifel** ist seit Januar 2019 neue Leiterin der Abteilung Raumplanung und stv. Kantonsplanerin. Sie ist Umwelt- und Naturwissenschaftlerin ETH mit Master-Weiterbildungen in Raumplanung und Wirtschaft. Sie ist 44 und wohnt in Zug.

**Josua Raster** war seit 2011 Leiter des Rechtsdiensts im Amt für Raumentwicklung. Er hat auf 1. Januar 2019 die Leitung der neu geschaffenen Abteilung «Recht und Verfahren» übernommen und ist stv. Amtschef. Er ist promovierter Jurist und hat eben die Weiterbildung «Management for the Legal Profession (MLP-HSG)» in St. Gallen abgeschlossen. Er ist 46 und wohnt mit seiner Familie in Hinwil.

### Geht es im Amt für Raumentwicklung denn nicht vor allem um Raumplanung?

**R:** Unsere fünf Abteilungen sind mehr oder weniger eine Art «Wohngemeinschaft»: Erstens die drei fachthemenbezogenen Abteilungen «Raumplanung», «Archäologie und Denkmalpflege» sowie «Geoinformation». Sie haben zwar alle im weitesten Sinn einen Raumbezug, während aber beispielsweise das Planungs- und Baugesetz (PBG) Rechtsgrundlage für Raumplanung sowie Archäologie und Denkmalpflege bildet, hat die Geoinformation andere gesetzliche Grundlagen. Zweitens gibt es die beiden «Serviceabteilungen» «Recht und Verfahren» sowie «Zentrale Dienste», welche die drei Fachabteilungen unterstützen.

### Der Kanton muss Gesetze genau und verlässlich in konkreten Vollzug umsetzen?

**R:** Ja, «Verwaltungshandeln ist normgebundenes Handeln», sage ich dazu als Jurist. Es gibt zwar meist einen gewissen Ermessensspielraum, unser Auftrag beruht aber auf der Verfassung, den Gesetzen und Verordnungen.

### Wie kann man sich die tägliche Arbeit in der Abteilung Raumplanung vorstellen?

**Z:** Wir kümmern uns um sämtliche Planungs- und Bewilligungsverfahren mit raumplanerischem Inhalt, insbesondere genehmigen wir mit zwei Teams kommunale, regionale Planungen und erarbeiten und leiten kantonale Planungsprojekte. Auch Eingriffe in kantonal schützenswerte Ortsbilder gehen bei uns über den Tisch. Unsere «Fachstelle Landschaft» beurteilt und bewilligt konkrete Bauvorhaben

ausserhalb der Bauzonen auf Rechtmässigkeit sowie Einordnung in die Landschaft. Unser viertes Team kümmert sich um den kantonalen Richtplan und die ganzen politischen Vorstösse, die Bezug zu unserem Aufgabengebiet haben.

### Wie beeinflusst der Paradigmenwechsel von einer «verwaltenden» Raumplanung hin zu einer «gestaltenden» Raumentwicklung Ihr Tun?

**Z:** Diese Entwicklung hat sich mit Antritt von Wilhelm Natrup als Kantonsplaner beschleunigt. Für meine «Generation» ist diese Sichtweise der Raumplanung aber selbstverständlich. Raumplanung dient dazu, mit geeigneten Instrumenten die geordnete Besiedelung und Entwicklung des Raums zu bündeln. Ein Schwerpunkt meiner Arbeit mit meinen Mitarbeitenden wird sein, unter anderem die Gemeinden dabei zu unterstützen, geeignete Wege dazu einzuschlagen. Dies ist ein zentraler Aspekt der Entwicklung nach innen, und zwar einer qualitativ hochstehenden unter Beibehaltung bzw. Schaffung hochwertiger Freiräume.

**R:** Man muss die Siedlungsentwicklung unbedingt nach innen lenken, sonst sind bald keine Freiräume mehr übrig. Zwar ist es kaum mehr möglich, über Bevölkerungswachstum zu reden, ohne migrationspolitisch taxiert zu werden. Das Wachstum ist aber eine Tatsache, die wir bewältigen müssen.

### Wo liegen die unmittelbaren Herausforderungen?

**Z:** Eine wichtige Herausforderung lautet: Wie bringt man grundsätzliche Konzepte und Grundsätze wie zum Beispiel Siedlungsentwicklung nach innen in die

Fläche? Ausserdem beschäftigt uns die Frage, wo wir eine rechtliche Handhabe besitzen, und wo dagegen nur Hinweise und Empfehlungen möglich sind?

**R:** Aus meiner Sicht ist die grosse Herausforderung die Langfristigkeit unserer Tätigkeit: Dies ist kein Sprint, dies ist ein Marathon, man muss ausdauernd dranbleiben. Raum wird einerseits immer mehr reglementiert, andererseits muss man verschiedenste Ansprüche an den Raum in Einklang bringen. Damit steigt die Komplexität. Einige Stichworte dazu sind die bereits erwähnten Anforderungen an Freiräume, aber auch die Themen Mehrwertausgleich, Bereitstellung von günstigem Wohnraum etc.

### Wo harzt dieser Ausgleich der Interessen?

**Z:** Eine Schwierigkeit ist, dass wir teilweise veraltete rechtliche Grundlagen haben, die heutigen Notwendigkeiten nicht mehr entsprechen, allem voran ein angejahrtes PBG. Gleichzeitig gibt es im «immateriellen Raum» eine Fragmentierung der Interessen. Alle Anspruchsgruppen haben einen anderen Fokus, und so wird es immer komplexer, einen Konsens zu finden.

**R:** Unsere Gesellschaft erlebt eine «Tribalisierung» aufgrund verschiedener Partikularinteressen geschlossener Gruppierungen (engl. tribes = Stämme), das sind beispielsweise die Biker, Reiterinnen, Hündeler, Spaziergängerinnen etc. Deren Bedürfnisse müssen dann auch im Raum berücksichtigt werden.

**Z:** Wir haben mit der Raumplanung die Rolle, im übergeordneten Interesse die verschiedenen Ansprüche so in geeigneten Instrumenten zu bündeln und abzubilden, dass dies für alle aufgeht.

**R:** Dennoch kann es selbst bei offensichtlichen öffentlichen Interessen, wie



Siedlungsnaher Naherholungsgebiete müssen den Bedürfnissen ganz verschiedener Anspruchsgruppen Rechnung tragen (links Turpenweid, Stäfa; rechts: Uetikon).  
Quelle: I. Flynn



Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet sollen voneinander getrennt bleiben (Im Bild: Männedorf).  
Quelle: I. Flynn

zum Beispiel der Gesundheitsvorsorge, zu sehr breitem Widerstand gegen Vorhaben kommen. Man denke nur an die Erweiterung des Universitätsspitals Zürich.  
**Z:** Beim Flug- und Autoverkehr ist man sich einig, dass sie viel Energie sowie Platz verbrauchen; Massnahmen sind hier politisch aber sehr umstritten. Aufgrund der weit auseinanderklaffenden Interessen lassen sich kaum mehrheitsfähige Lösungen finden.

**Durch die Infrastrukturen kann doch die Raumplanung Verkehrswege und -flüsse beeinflussen!**

**R:** Für die Infrastrukturplanung ist das Amt für Verkehr zuständig. Es ist aber natürlich auch eine Verbundaufgabe, bei der wir Akzente setzen.

**Z:** Stimmt, wir unterstützen auch die Schwesterämter beispielsweise bei der Strassenraumgestaltung in den Gemeinden. Bei Ortsplanungsrevisionen achten wir zum Beispiel auf eine höhere Dichte an Knoten des öffentlichen Verkehrs.

**R:** Wir müssen uns überlegen, wo wir neue Verkehrsquellen wie Einkaufszentren oder Schulen am besten platzieren und dies im Richtplan berücksichtigen. Je nach Region stehen wir daher auch Taktverdichtungen teilweise kritisch gegenüber. Gerade Handlungsräume wie die «Kultur- und Naturlandschaft» wollen wir nicht noch besser erschliessen und dorthin Mehrverkehr erzeugen.

**Was kann die Raumplanung noch tun gegen immer mehr Verkehr?**

**R:** Fortschritte im Modalsplit des Verkehrs werden immer wieder durch das Verkehrswachstum egalisiert. Grund sind die wachsende Bevölkerungszahl, neue Verkehrserschliessungen und verändertes Mobilitätsverhalten. Eine wichtige Frage ist daher: Müssen wir ständig mehr Infrastrukturen zur Verfügung stellen? Auch bei der Verkehrsentwicklung sind jedoch Stichworte wie Suffizienz bzw. Selbstbeschränkung unpopulär.

**Z:** Ein mögliches Rezept gegen motorisierten, individuellen Mehrverkehr ist die «Freiraumvernetzung». Es geht um die Frage: Wo liegt das nächste Erholungsgebiet, das man erreicht, ohne noch mehr Autos auf den Strassen bzw. ohne mehr Freizeitmobilität zu generieren? Während man früher bei der Planung die einzelnen Häuser oder in sich geschlossene Siedlungen betrachtet hat, beurteilt man heute das Zusammenspiel eines ganzen Quartiers. Der Kanton ist zu weit weg, als dass er den Gemeinden sagen könnte «So müsst ihr bauen!», aber er kann Qualitätskriterien vermitteln.

**Frau Zweifel, Sie haben in den Gemeinden Ebikon und Wohlen gearbeitet. Hat Sie das geprägt?**

**Z:** Ich habe die kommunale Raum- und Verkehrsplanung betreut, kenne also die politische und alltägliche Realität der Gemeinden. Davon versuche ich abzuleiten, wie man dort umsetzen kann,

was der Kanton verlangt; und was die durchschnittliche Gemeinde von Seiten des Kantons benötigt oder erwartet. Ich habe ausserdem selbst erlebt, dass Fachkräfte aus dem Bereich der Raumplanung und des Städtebaus in den kommunalen Verwaltungen meist sehr knapp sind oder unter einer gewissen Grösse schlicht fehlen. Dies wirkt sich auch auf die Planungen aus.

**Wie sind Ihre Visionen für den Kanton in zwanzig Jahren?**

**Z:** Dass dann idealerweise jede Gemeinde eine eigene Identität besitzt, dass sie etwas hat, was sie von den anderen abhebt und nicht ein Einerlei beliebiger Agglomerationsgemeinden ohne echte Zentren und Identitäten vorherrscht. Was für ein Gesicht ein Ort hat, hängt dabei nicht nur von Vereinsstrukturen und politischer Haltung ab. Auch Freiräume, die man sich gut aneignen kann, ansprechende städtebauliche Situationen und gute Infrastrukturen für den Langsamverkehr sollte es überall geben.

**R:** Ich bin nicht für Visionen zuständig und vielleicht als Jurist auch ein eher skeptischer Mensch. Wir müssen in einem so langen Zeitraum mit einer Menge disruptiver Entwicklungen rechnen; das macht Prognosen schwierig. Wir haben Analysetools, mit denen wir Daten der Vergangenheit fortschreiben können. Dies ist aber kein Rezept mehr für die Zukunft. Noch nicht vorherseh-





Spazierwege und nutzbare Freiräume im Siedlungsgebiet erhöhen die Wohnqualität (links: Männedorf, rechts: MFO-Park Oerlikon).  
Quelle: I. Flynn und Roland zh, flickr (CC BY-SA 3.0)

bare Megatrends prägen neue Anforderungen an den Raum. Zudem ist unsere Arbeit politisch geprägt. Wir werden durch die Legislaturperioden in Vierjahresintervalle getaktet ...

### Inwiefern dreht sich die Raumentwicklung um den Menschen?

**Z:** Eine Grundfrage für alle Themen lautet: Wie will der einzelne Mensch leben? Und das müssen wir in der Raumplanung berücksichtigen ... Ein Grundbedürfnis jedes Menschen ist zum Beispiel, er will an die frische Luft und spazieren. Entweder fährt er aber dafür über die Autobahn zum nächsten Wald, oder es hat im besseren Fall eine attraktive, nutzbare Parkfläche in der Nähe.

**R:** Es geht um die Beantwortung immer neuer Fragen zu menschlichen Bedürfnissen: Wie wollen wir künftig wohnen? Wie wohnen wir im Alter? Wo hat es Platz für Entwicklungen wie Urban Farming und Gardening? Wo planen wir Stellplätze für Fahrende?

Wir wissen nicht, wie sich neue Wohnformen entwickeln werden: Zurzeit erhalten wir beispielsweise Anfragen zu sogenannten «Tiny houses», diese Wohnhäuser auf Minimalgrundfläche sind ein neuer Trend. Das Problem dabei sind die nötige Infrastruktur und die rechtliche Regelung. Eine solche Wohnform ist im PBG noch nicht vorgesehen. Es stellen sich Fragen wie Zonenkonformität, Anschlüsse für Energie und Wasser sowie feuerpolizeiliche und energetische Vorschriften.

### Wie löst man dann solche Fragen für neue Wohnlösungen?

**Z:** Wir hatten beispielsweise ein Gesuch zum Bau eines Tiny house nahe einer Kantonsschule. So etwas ist aber nicht konform in einer öffentlichen Zone. Ver-

hindert man nun solche Entwicklungen? Eigentlich will man ja einen Trend wie flächenverbrauchsarmes Wohnen mit einer geringeren Wohnfläche pro Person fördern.

**R:** Dies betrifft dann rechtspolitische Fragen. Soll man in solchen Fällen einen rechtlichen Spagat machen? Natürlich gibt es einen Spielraum bei der Auslegung des geltenden Rechts. Vielleicht will oder muss man auch Änderungen am Regelwerk vornehmen? Das geht aber nicht kurzfristig.

### Wie wollen wir also künftig wohnen?

**Z:** Wichtige Grundbedürfnisse der Menschen sind ein sozialer Austausch sowie eine Umgebung, in der sie sich wohlfühlen. Menschen empfinden eine Mischung aus Ordnung und Vielfalt als am besten. Das muss man berücksichtigen, wenn geplant wird.

Zudem hat der Mensch das Bedürfnis nach Identität. Unter immer grossem Echo aus der Bevölkerung widmen sich neben uns im Ortsbild auch unsere Schwesterabteilung Archäologie und Denkmalpflege dem identitätsstiftenden Raum und der gebauten Umwelt, also der Baukultur.

### Woran erkennt man, dass Raumplanung funktioniert?

**Z:** Wenn das «Endprodukt» des neuen oder angepassten Lebensraums – sei es eine Siedlung, sei es ein Freiraum oder ein Strassenraum, ein Naherholungsgebiet etc. – angenommen wird. Also beispielsweise ganz konkret, wenn ein Platz «bespielt» wird, wenn er belebt ist. Siedlungen dagegen, die alle gleich aussehen, mit Fenstern bis zum Boden, aber mit lauter geschlossenen Rollläden, sind kein gutes Beispiel. Der Mensch braucht

beides: Höhle und Kontakt. Er möchte jedoch nicht ausgestellt sein.

### Und inwiefern wirkt der Kanton bei der Gestaltung von Wohnquartieren mit?

**Z:** Natürlich bestimmt der Kanton nicht über das «Endprodukt», aber er kann dort Einfluss nehmen, wo es ihm rechtlich möglich ist, und qualitative Anforderungen ins Gespräch bringen. Ein gutes Instrument dafür sind die Ortsplanungsgespräche. Hier findet ein Dialog mit den Gemeinden statt, und ein Austausch über die Themen rund um die Innenentwicklung kann stattfinden. Auch ausserhalb der Bauzonen müssen wir uns immer wieder fragen: Wie sehr dürfen wir als Kanton Einfluss nehmen?

**R:** Das ist herausfordernd, denn wir müssen den Trennungsgrundsatz aus dem RPG beachten – also Bau- und Nichtbaugebiet klar voneinander getrennt halten.

### Und was sind Ihre persönlichen Bedürfnisse an den Raum?

#### Wo gefällt es Ihnen am besten?

**R:** Ganz klar, im Zürcher Oberland. Der Grund dafür ist, dass die Kadenz hier nicht ganz so hoch ist. Es ist nicht Agglomeration, und Erholungsraum ist in der Nähe. Und darum wohne ich auch gerne dort.

**Z:** Ich wohne aus ähnlichen Gründen am Stadtrand von Zug. In Zug sind die Erholungsräume aufgrund der starken Konzentration der Siedlung sehr nah, es ist aber doch urban und ein Ort mit Geschichte. Von meinem Wohnort aus ist mein Arbeitsort wahrscheinlich sogar schneller per ÖV erreichbar als aus dem Zürcher Oberland.

*Interview: Isabel Flynn*