

INTERVIEW

## In der Raumplanung läuft heute vieles anders

**Die Zürcher Raumplanung wurde in den letzten Jahren politischer, prozessorientierter und sucht den partnerschaftlichen Dialog mit Regionen und Gemeinden. Sacha Peter hat diesen Wandel fast 20 Jahre federführend mitgestaltet, zuletzt als stellvertretender Amtschef. Seit Anfang 2019 amtiert er als Kantonsplaner von Solothurn. Im Interview erzählt er, warum ihn Raumentwicklung begeistert.**

Isabel Flynn  
Redaktorin «Zürcher Umweltpraxis»  
Koordinationsstelle für Umweltschutz  
Generalsekretariat Baudirektion  
Telefon 043 259 24 18  
Isabel.flynn@bd.zh.ch  
www.umweltschutz.zh.ch

Sacha Peter  
Kantonsplaner/Amtschef  
Amt für Raumplanung  
Solothurn  
Telefon 032 627 25 60  
sacha.peter@bd.so.ch  
www.bd.so.ch



Sacha Peter hat seit rund 20 Jahren in verschiedenen Funktionen die Zürcher Raumplanung mitgeprägt, die letzten Jahre als stellvertretender Kantonsplaner. Auf Anfang Januar wurde er zum Kantonsplaner des Kantons Solothurn gewählt.  
Quelle: I. Flynn

### **Herr Peter, wie hat sich der Umgang mit dem Zürcher Raum in Ihren fast 20 Jahren hier verändert?**

In der Raumplanung hat eine neue Zeitrechnung angefangen. Dies ist zusammengefallen mit dem Antritt von Markus Kägi als neuem Zürcher Baudirektor 2007, mit Wilhelm Natrup als neuem Kantonsplaner 2009 sowie mit der Diskussion um das neue Schweizer Raumplanungsgesetz. Gleichzeitig hat sich auch der Name des Amtes verändert. Vom «Amt für Raumordnung und Vermessung» wurde es bezeichnenderweise zum «Amt für Raumentwicklung». Früher war die Raumplanung eine ausgeprägte Verwaltungstätigkeit mit dem «Rechenschieber», ohne grosse Relevanz für andere raumwirksame Aufgaben in weiteren Politikbereichen. Jetzt steht die politische Auseinandersetzung im Vordergrund.

### **Das macht Ihnen Freude?**

Ja. Aus dem Verwalten und hoheitlichen Gebaren wurde eine gestaltende, moderierende, proaktive Rolle, was mir viel mehr entspricht. Ich bin gerne im Dialog mit anderen. Raumplanung ist ja keine exakte Wissenschaft, sondern verschiedene Interessen stehen in Konkurrenz. Man kam in den letzten Jahren zur Einsicht, dass es darum geht, diese abzuwägen und die Entwicklung am geeigneten Ort zu ermöglichen. Es gilt, den begrenzten Raum besser zu nutzen! Dabei braucht es auch eine lenkende Hand des Kantons

### **Wie soll diese Lenkung durch den Kanton aussehen?**

Prägend ist das kantonale Raumordnungskonzept ROK mit seinen verschiedenen Handlungsräumen. Dieses wurde gerade diskutiert, als Wilhelm Natrup 2009 Kantonsplaner wurde. Es ging darum, wenige, aber prägnante Pflöcke zur künftigen Entwicklung des Kantons einzuschlagen – insbesondere, dass die städtischen Gebiete das künftige Wachstum zu 80 Prozent auffangen sollen.

### **Sind Zürich und das Limmattal denn dazu verdammt, zur Megacity zu werden? Und darf sich das Tösstal nicht mehr entwickeln?**

Das Raumordnungskonzept gibt den Anstoss zur Diskussion in Kanton, Regionen und Gemeinden, und das ist gut so! Das darin festgelegte 80/20-Prinzip

### **Sacha Peter persönlich**

Ich bin in der Stadt Zürich geboren und aufgewachsen. Noch während des Studiums bin ich zum Kanton gestossen. Seit 2010 hatte ich die Rolle als Abteilungsleiter Raumplanung und stellvertretender Amtschef inne. Ich bin verheiratet, habe vier Kinder und wohne heute im Aargau. Ich bin ein Vollblutpendler. Der Wechsel war allerdings ein Anlass zu überlegen, wie ich mit dem Gleichgewicht zwischen privater und beruflicher Beanspruchung umgehen soll. Ich denke, ich habe eine gute Lösung gefunden.

ist aber vielmehr Leitidee als konkrete Lösung. Man muss für jeden Ort die Defizite und Qualitäten erkennen. Kommt eine kleinere, ländliche Gemeinde mit einer robusten, überlegten Lösung für ihre künftige Entwicklung, so kann man sicher miteinander ins Gespräch kommen. Letztlich müssen die Stimmbewölkerung oder das Gemeindeparlament die Beschlüsse absegnen. Das ist dann ein guter Gradmesser dafür, ob die Lösung «Hand und Fuss» hat. Schliesslich geht es um die Lebensqualität der Menschen vor Ort.

### **Kanton und Gemeinden arbeiten also Hand in Hand?**

Das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden ist jedenfalls anders als noch vor fünf Jahren. Früher verfuhr man viel mehr Top-Down und hat durch Schranken die Richtung vorgegeben. Heute suchen wir den Dialog mit den Gemeinden und führen Ortsplanungsgespräche. Ich durfte bei rund 50 von diesen selbst dabei sein. Es gibt eine grosse Bereitschaft, das Thema zukünftiger räumlicher Entwicklung in den Gemeinden breit abzustützen. Alle Beteiligten haben Interesse an einer langfristig guten Lösung. Die Gemeinden müssen die Ortsplanung umsetzen, der Kanton unterstützt sie dabei als «Sparpartner».

### **Was sind denn die Herausforderungen bei dieser neuen Gesprächskultur?**

Um etwas zu bewirken, muss man bereit sein, auf die Gemeinden zuzugehen, zuzuhören, man muss Menschen gernhaben und Freude daran, andere zu unterstützen. Man muss aber auch

lösungsorientiert die Grenzen aufzeigen und durchhalten, auch dort, wo es wehtut. Wir werden nicht nur Blumensträusse verteilt bekommen. Das Gespräch mit dem Kanton soll die Gemeinden fit machen für die Auseinandersetzung mit künftigen Herausforderungen. Man braucht also einen langen Atem.

### **Was ist für die Gemeinden wichtig?**

Für die Gemeinden ist die Gesamtschau wichtig, keine kurzfristige Entwicklung, die mit dem nächsten Legislaturwechsel in der Gemeinde hinfällig sein könnte.

So ist in den letzten Jahren die Einsicht dafür gewachsen, dass Raumentwicklung in den Gemeinden zur «Chefsache» werden muss. Wenn die Gemeinden für Gemeindegespräche zu uns kommen, sind sie darum unterdessen viel breiter aufgestellt. Sie kommen vielfach mit allen Gemeinderäten statt nur mit dem Bauvorstand und dem Bausekretär. Immer mehr Gemeinden kommen auch zu einem zweiten und dritten Gespräch zu uns, und man merkt, der Ball wurde aufgenommen, das macht Freude.

### **Was wünschen Sie sich von den Gemeinden?**

Am Ende des Tages wird Raumentwicklung auf Gemeindeebene entschieden, und das ist auch gut so. Raumplanung ist aber keine Rechenaufgabe und auch mehr als Berichte schreiben und Pläne erstellen. Entscheidend ist die Lösungssuche unter Einbezug der Bevölkerung. Es braucht keine Hochglanzprospekte. Wenn die wesentlichen Themen auf den Punkt gebracht werden, kann das Entwicklungskonzept einer Gemeinde

auch auf einer A3-Seite abgehandelt werden. Dafür braucht es aber sowohl in den Gemeinden als auch bei den Planungsbüros einen Kulturwandel.

Bei der Gemeindeautonomie geht es nicht nur um Exekutivaufgaben, sondern auch darum, mit der Bevölkerung zu diskutieren, Aufgaben anzupacken und Lösungen zu finden. Der Kanton kann sich nicht anmassen, die Eigenheiten aller Orte zu kennen oder das Gespür für die Bevölkerung dort zu haben, das ist die Stärke der Gemeinden.

### **Funktioniert die gemeindeüberschreitende Zusammenarbeit?**

Für die künftige Ortsplanung ist die Zusammenarbeit über Gemeindegrenzen hinweg ein Muss! Seit Jahrzehnten haben wir im Kanton Zürich die Regionalplanung und regionale Richtpläne. Die Instrumente zur Zusammenarbeit sind also da, die Gemeinden müssten sie jetzt nur anwenden und mit den Nachbarn zusammenarbeiten, auch wenn dies Zeit benötigt. Darin liegt aber ein grosses Potenzial, es kann katalytisch wirken und gewohnte Muster aufbrechen. Beispiele für überkommunale Ortsplanungsprozesse finden sich etwa im Raum Bülach oder im Gebiet Oberglatt, Niederglatt und Niederhasli. Zusammenarbeit wäre besonders wünschenswert im Bereich der Bemessung der Bauzonen. Heute ist es beispielsweise nicht mehr sinnvoll, dass jede Gemeinde ihre eigene Industrie- und Gewerbezone plant.

### **Aber da geht es doch um Arbeitsplätze und Steuereinnahmen...?**

Da wird heute vieles über den kantonalen Finanzausgleich geregelt. Gemeinden haben nun einmal nicht alle die gleichen Voraussetzungen bezüglich Bevölkerungsstruktur, Naturräumen und Siedlungsstruktur oder auch bezüglich Erschliessung. Nicht jede Gemeinde kann und muss alles haben, das bedeutet aber nicht, dass wir am Laufmeter Gemeindefusionen brauchen.

### **Kann man die grenzüberschreitende Zusammenarbeit fördern?**

Es gibt überregionale Instrumente dafür, zum Beispiel die Agglomerationsprogramme. Im Kanton Zürich hatte das bisher in der Raumplanung nicht einen so grossen Stellenwert. Wir haben ja bereits eine etablierte Regionalplanung, die ermöglicht, zielführend mit den Gemeinden zusammenzuarbeiten.

Im Kanton Solothurn, in dem ich jetzt als Kantonsplaner tätig bin, sieht das ganz



Gebietsplanung Chance Uetikon: Am Ort der ehemaligen Chemiefabrik könnte ganz Verschiedenes entwickelt werden: Park, Kantonsschule, Wohnungen ... Der Einbezug der Bevölkerung an der künftigen Entwicklung wird durch Beteiligungsveranstaltungen gesichert.

Quelle: ARE, Raumplanung



Gestaltet die öffentliche Hand – wie beim Hochschulgebiet Zürich Zentrum –, können von Anfang an Freiräume mitgeplant werden. Quelle: HGZZ

anders aus. Hier ist die Zusammenarbeit über die Gemeindegrenzen hinweg schwächer ausgeprägt. Zudem gibt es – schon vom Grenzverlauf her – viele Berührungspunkte mit den Nachbarkantonen sowie dem Ausland. So bin ich neu innert kürzester Zeit zum grossen Fan der Agglomerationsprogramme geworden. Sie sind ein guter Weg, den Dialog mit den Gemeinden und Nachbarkantonen zu führen.

### Müsste vielleicht der Bund aktiver eingreifen?

Da habe ich eine dezidierte Meinung: Nein, der Bund sollte sich nicht mehr als jetzt einbringen. Dazu fehlt ihm auch schlicht die Bodenhaftung. Man kann gute Lösungen in den Gemeinden nicht aus Bern verordnen.

Ein grosses Potenzial liegt aber darin, die Bundesaufgaben besser abzustimmen. Der Flughafen Zürich, der ehemalige Militärflugplatz Dübendorf, die Glattalautobahn oder der Brüttenertunnel sind hier nur einige Beispiele.

Der Bund sollte seine Vorhaben mit raumplanerischen Mitteln besser in den Raum einbetten und dabei mehr Rücksicht auf die Situation vor Ort nehmen. Dass der Bund vermehrt das Gespräch mit Kanton und Gemeinden sucht, ist eine schöne Entwicklung. Aber auch die Gemeinden müssen sich gelegentlich auf die Hinterbeine stellen und wehren, wenn unkoordiniert grosse Infrastrukturen über Gemeindegrenzen hinweg vorangetrieben werden und die Landschaft zu verschandeln drohen.

### Auch der Kanton Zürich stemmt grosse Planungsprojekte...

Man hat sich in den letzten Jahren in der Raumplanung mit einigen bedeutenden Arealentwicklungen beschäftigt: Innovationspark Dübendorf, Campus der Uni Irchel, Hochschulgebiet Zürich Zentrum... und mit der einmaligen Chance, in Uetikon am See auf ehemaligem Industrieareal eine Mittelschule zu errichten.

### Wie erreicht man gute Lösungen für solche Grossprojekte?

Die Raumplanung bietet Prozesse an, die helfen, Lösungen zu finden. Erst einmal muss man mit allen Beteiligten eine gemeinsame Sprache finden.

Bei der Planung für den Innovationspark Dübendorf war von Beginn an klar, dass innert zwei Jahren alles beisammen sein musste, rechtzeitig für den Entscheid des Bundesparlaments. Es hat mir Freude gemacht, mit welchem Enthusiasmus sich verschiedenste Ämter und Direktionen auf das gemeinsame Ziel hin ausgerichtet haben. Vielfach herrscht draussen die Ansicht vor, Kantonsbehörden seien träge, langsam sowie starr im Denken – ich habe die Verwaltung hier genau umgekehrt erlebt, als motivierte und schlagkräftige Organisation. Überhaupt ist der Kanton Zürich bezüglich Raumentwicklung heute gut aufgestellt. Mit der neuen Ausrichtung hat sich auch ein Generationenwechsel vollzogen, es hat heute viele kompetente und junge Leute, die das Heft in die Hand nehmen und anspruchsvolle Aufgaben lösen wollen. Das zu sehen – und zu hinterlassen – macht Freude.

### Wirkt auch die Bevölkerung mit?

Der Einbezug der Bevölkerung hat in den letzten Jahren auf jeden Fall einen grösseren Stellenwert bekommen. Für die Entwicklung des ehemaligen Industrieareals in Uetikon hat man in mehreren Beteiligungsveranstaltungen den fachlichen Austausch mit dem Einbezug der Bevölkerung kombiniert – eine Pionierleistung. Fruchtet der Austausch, führt dies zu mehr Akzeptanz. Es ist allerdings höchst anspruchsvoll, Planungsprozesse für echte Mitwirkung zu öffnen. Zwischen den Fachleuten und «Ottonormalverbrauchern» besteht ein sprachlicher Graben.

Wir müssen deshalb die Sachen möglichst einfach auf den Punkt bringen und greifen dafür auch zu neuen Mitteln, zum Beispiel Erklärvideos. Auch Milizpolitiker haben nur begrenzt Zeit. Wir müssen es ihnen also so einfach wie möglich machen. Statt von der Bevölkerung zu erwarten, kompetenter zu werden, müssen wir alles daran setzen, einfacher zu werden.

### Welche Herausforderungen kommen jetzt auf den Kanton zu?

Die Innenentwicklung bleibt eine grosse Herausforderung. Dabei geht es nicht mehr vor allem um die Umnutzung ehemaliger Industrieareale oder um Entwicklungen auf der grünen Wiese. Es geht vielmehr darum, funktionierende Quartiere mit bestehenden Gebäuden in neue oder dichtere Nutzungen zu überführen, während die ansässige Bevölkerung skeptisch gegenüber Veränderungen reagiert und Verbesserungen erwartet.



Raumentwicklung bedeutet auch Interessenabwägung, zum Beispiel die Frage, ob die Gartenstadt Friesenberg geschützt oder ob hier mehr günstiger Wohnraum gebaut werden soll.

Quelle: Paebi, Wikimedia Commons (CC BY-SA 4.0)

Man kann und will heute nicht mehr vorgehen wie in den 90er Jahren. Damals hat man durch Anpassungen im Planungs- und Baugesetz einfach flächendeckend die Ausnützung erhöht. Massnahmen ohne Ortsbezug funktionieren jedoch nicht. Man muss sich auseinandersetzen mit dem Empfinden und den Lebensumständen der Leute, die dort leben. Die Bereitschaft, eine hohe Dichte in Kauf zu nehmen, ist grösser, wenn Liebgewonnenes Platz hat und die Qualität erhalten bleibt oder gar gewinnt. Vor allem Agglomerationsgemeinden haben diesbezüglich grosses Potenzial.

### Wie erreicht man Qualität für die dichteren Städte der Zukunft?

Menschen brauchen nicht nur Wohn- und Arbeitsraum, sondern auch Freiräume und etwas Verbindendes. Wenn es immer weniger private Aussenräume hat, muss dies über geeignete Massnahmen, besonders über öffentliche Freiräume, kompensiert werden. Dabei geht es nicht um Restgrün, also sogenanntes «Abstandsgrün». Freiraum ist als strukturelle Grösse im Siedlungsgebiet bedeutend. Der Vorteil bei jüngeren Grossprojekten wie zum Beispiel dem Hochschulgebiet Zürich Zentrum ist, dass die öffentliche Hand schon früh selbst bestimmt und gestaltet, was dort geschehen soll. Städtischer Raum soll so attraktiv sein, dass man gerne dort lebt. Gelingt es, die Städte lebenswert zu halten und die Agglomerationen lebenswert zu machen, dann ist man auf gutem Weg.

### So von aussen betrachtet, wo liegen Zürichs Stärken und Schwächen betreffend Raumplanung?

Dem Kanton Zürich kommt eine Vorreiterrolle zu, und das nicht nur, weil er gross und finanzstark ist. Wegen des knappen Siedlungsraums und der hohen Dynamik zeigen sich hier neue Probleme zuerst, etwa wenn es um die Abwägung zwischen Siedlungsentwicklung nach innen und Ortsbildschutz geht, wie aktuell bei der Siedlung Zürich-Friesenberg. Die Zürcher Raumentwicklung muss ihre Prozesse durchziehen, Erfahrungen sammeln und Lösungen finden. Die Errungenschaften und Methoden kann man dann auch zur Suche nach massgeschneiderten Lösungen für andere Kantone adaptieren.

Die Krux von Zürich liegt jedoch ebenfalls in seiner Grösse. Es schadet auch hier nicht, zu fragen, ob mit einer gesunden Portion Pragmatismus manchmal nicht mehr gewonnen wäre. Bezüglich Fach-Knowhow, Ressourcen und Geschwindigkeit spielt Zürich natürlich in einer anderen Liga als beispielsweise Solothurn. Gerade darum tut man sich aber auch schwer damit, Kantonen auf Augenhöhe zu begegnen, die kleiner und weniger leistungsfähig sind. In meiner neuen Rolle als Kantonsplaner des Kantons Solothurn bin ich nun beim Austausch mit anderen Kantonen oft in der Rolle des Juniorpartners. Daran muss ich mich erst noch gewöhnen...

### Was läuft anders in Solothurn?

Der Stellenwert des Kantons ist nicht derselbe. Die Gemeinden verschaffen sich mehr Gehör, der Weg ins Kantonsparlament ist kürzer, die Verwaltung ist deutlich kleiner. Ich schätze diese kür-

zeren Wege. Im Vergleich dazu ist Zürich ein Riesenkanton und hat dementsprechend eine Riesenverwaltung, die man wie ein Grossunternehmen führen müsste. Zum Teil geht dadurch auch viel Energie verloren.

Nach 20 Jahren im Kanton Zürich, zehn davon in federführender Funktion zusammen mit Wilhelm Natrup, hat mir der Wechsel gutgetan. Ich fühle mich an der neuen Wirkungsstätte sehr wohl.

### Welches Projekt hätten Sie gerne noch selber beendet?

Ich habe einige grössere Projekte mitgeprägt – Uetikon, Irchel, Innovationspark... Aber bei Einweihungen oder Meilensteinen werde ich hoffentlich Gelegenheit haben, sie mir noch einmal anzusehen.

Beim Lesen von Zeitungsartikeln ertappe ich mich manchmal dabei, wie ich mich in Zürcher Themen hineinversetze. Und wenn wir zum Beispiel aus privatem Anlass durch Weiach fahren, muss ich aufpassen, gegenüber der Familie nicht am konkreten Beispiel über die Sinnhaftigkeit der Raumentwicklung zu dozieren. Ich habe diese Optik, mit der ich den Lebensraum um mich herum wahrnehme, er hat mich immer schon interessiert und bewegt. Darum mache ich den Job in der Raumentwicklung so gerne, das Feu sacré dafür brennt auch nach 20 Jahren noch unverändert in mir. Der Abschied aus Zürich ist mir nicht leichtgefallen. Ich hatte viele spannende Aufgaben und Gestaltungsspielraum, tolle Mitarbeitende und Arbeitskolleginnen und -kollegen. Aber Mitte 40 ist der optimale Zeitpunkt, um noch einmal eine Weichenstellung für die nächste Lebensetappe vorzunehmen. Ich bin bereits sehr intensiv eingespannt in Solothurn und habe eine spannende neue Aufgabe, darum traure ich der alten nicht nach.

### Was erwartet Sie jetzt in Solothurn?

Zurzeit geht es in erster Linie um die Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen in den Ortsplanungen der Gemeinden. Wir stehen noch ganz am Anfang. Der Richtplan wurde letzten Herbst vom Bundesrat genehmigt. Nun müssen wir zusammen mit den Gemeinden Mittel und Wege für eine nachhaltige Raumentwicklung finden. Es sind ähnliche Herausforderungen, wie ich sie bereits aus meiner Arbeit im Kanton Zürich kenne. Es ist sehr spannend, dies in einem anderen Kontext noch einmal zu erleben.

Interview: I. Flynn