

Die Planung beginnt vor den Toren der BBC : die ersten Aufgaben der Regionalplanung in der Agglomeration Baden-Wettingen

Autor(en): **Brogle, Martin**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Badener Neujaersblätter**

Band (Jahr): **72 (1997)**

PDF erstellt am: **22.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-324553>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Planung beginnt vor den Toren der BBC

Die ersten Aufgaben der Regionalplanung in der Agglomeration Baden-Wettingen

Martin Brogle

Die Regionalplanungsgruppe Baden und Umgebung, eine der ersten ihrer Art in der Schweiz, wird 1997 fünfzig Jahre alt. Als Beitrag zu diesem Jubiläum veröffentlichen wir eine Studie über die Anfänge dieser Institution. Der Text entspricht zwei leicht gekürzten Kapiteln aus der 1996 eingereichten historischen Lizentiatsarbeit von Martin Brogle mit dem Titel «Infrastrukturplanungen in der Region Baden/Wettingen seit den späten 1940er Jahren». Der Autor hat bereits in den Badener Neujahrsblättern 1995 mit einem Artikel über die Regionalstadt einen Akzent zur regionalen Planungsgeschichte gesetzt.

Vorgeschichte: Misserfolg der Landesplanungsbewegung

Die Frühgeschichte der Landesplanung in der Schweiz ist eng verbunden mit dem Wirken des Architekten Armin Meili. 1933 präsentierte der spätere Direktor der Schweizerischen Landesausstellung und FDP-Nationalrat einen ersten Vorschlag für eine Zoneneinteilung der Schweiz. In seinen Ausführungen schlug Meili bereits die Institutionalisierung der Landesplanung in einem speziellen Bundesamt vor. Über den Kreis interessierter Fachleute hinaus fanden die Postulate der Landesplanung erstmals Ende der 30er Jahre, an der Landesausstellung in Zürich, grössere Beachtung. Armin Meili nutzte als Ausstellungsdirektor die Chance, diese Ideen einem breiten Publikum vertraut zu machen. In den darauf folgenden Kriegsjahren blieb die Landesplanung im Gespräch: Ihre Notwendigkeit wurde der Bevölkerung in weiteren Ausstellungen vorgeführt, verschiedene Tagungen fanden statt, und das Parlament befasste sich erstmals mit Fragen der Landesplanung. 1943 wurde schliesslich im Beisein prominenter Persönlichkeiten aus Wissenschaft und Politik die Vereinigung für Landesplanung (VLP) gegründet. Sie befasste sich unter der Führung ihres ersten Präsidenten Armin Meili mit politischer Öffentlichkeitsarbeit und der Fachdiskussion landesplanerischer Anliegen. Indem sie die Aktivitäten der acht Regionalplanungskommissionen der Schweiz koordinierte, übernahm sie gewissermassen die Funktionen eines

Bundesamtes für Raumplanung, dessen Einrichtung Meili bisher vergeblich gefordert hatte.

Der Aufschwung, den die Landesplanung während des Krieges erlebte, hatte vornehmlich zwei Gründe: Einerseits nahm die Bautätigkeit in der Schweiz rapide ab. Viele Architekten hatten wenig Arbeit, und die Landesplanung bot diesen Fachleuten eine neue Art der Beschäftigung. Es ist daher nicht weiter erstaunlich, dass die Landesplanung im Parlament vorab im Zusammenhang mit Arbeitsbeschaffungsmassnahmen zur Sprache kam. Das Militär- sowie das Post- und Eisenbahndepartement liessen sich von der Landesplanungskommission umfassende Berichte vorlegen. Letzteres bestellte 1943 einen Bericht über die Planung und Inventarisierung von Hotels und Kurorten, ein Arbeitsbeschaffungsprojekt, an dem rund achtzig Architekten mitarbeiten konnten.

Andererseits verstanden es die Exponenten der Landesplanung, ihre Anliegen ganz in den Kontext der Integrationsideologie «Geistige Landesverteidigung» einzuordnen. Die Bewahrung und Erhaltung des «Schweizer-Landes» durch einen reglementierten, planmässigen und haushälterischen Umgang mit dem Boden bildete die gemeinsame Klammer für die verschiedensten Interessen. Vom Heimatschutz über den Städtebau bis hin zu sozialpolitischen Vorstellungen im Siedlungsbau oder bäuerlichen Anliegen nach besserem Schutz des Agrarlandes vor Spekulation und Überbauung konnten alle Anliegen unter dem Deckmantel der Landesplanung vorgebracht werden. Ausserdem passte die Vorstellung, öffentliche Interessen hätten Vorrang vor privaten, vor und während des Krieges gut in das Weltbild der helvetischen «Volksgemeinschaft». Eine gesetzliche oder gar verfassungsmässige Verankerung landesplanerischer Postulate war dennoch in weiter Ferne, und trotz der Sensibilisierung eines breiten Publikums für Fragen der Landesplanung blieben die praktischen Folgen der Bewegung deshalb gering.

Als nach dem Krieg ein unerwarteter wirtschaftlicher Aufschwung einsetzte, trafen die Postulate der Landesplanung auf ein völlig verändertes Umfeld: Jetzt, da es die Aufgabe der Landesplaner gewesen wäre, ihren Absichten konkrete Taten folgen zu lassen, fehlte der politische Wille, mit griffigen Massnahmen die raumplanerischen Vorstellungen auch zu realisieren. Verschiedene Gründe führten zu einer eigentlichen Lähmung der Landesplanungsbewegung:

Der Schweizerische Juristenverein führte 1947 in Engelberg erstmals eine Tagung zu bodenrechtlich-landesplanerischen Fragen durch. Der Jurist und spätere Bundesrichter Paul Reichlin fasste an dieser Tagung die Kritik der Rechtsgelehrten an den Ideen der Landesplanung zusammen: «Die Rücksicht auf wohlerworbene Rechte und private Interessen gehört nicht zum Wesen der Landesplanung, wohl aber ist sie ein nicht wegdenkbarer Bestandteil schweizerischer Rechtskultur.

[...] Die Marschroute der Landesplanung ist für den Techniker einfach ein Weg zu besserer Bodennutzung, ein Weg des Fortschritts. Für den Juristen ist es auch ein Weg zurück – zurück zum Polizeistaat.»

Den Forderungen nach einer gelenkten Siedlungsentwicklung auf einer möglichst übergeordneten Ebene wurde in Engelberg mit einer eindeutigen Auslegung der privaten Eigentumsfreiheit zuungunsten des öffentlichen Interesses entgegnetreten. Eine eidgenössische Rechtssetzung für den Bereich der Landesplanung lehnte Reichlin – und mit ihm die Mehrheit der anwesenden Juristen – ausdrücklich ab. Zudem geriet der Begriff der Landesplanung im Klima des aufkommenden Kalten Krieges (nicht nur) in den Vorstellungen der Juristen – trotz gegenteiliger Beteuerungen der mehrheitlich freisinnigen Planer – in die Nähe östlicher Planwirtschaften. Vorstellungen von kommunalem Bodeneigentum oder Baurechtsverträgen als Massnahmen gegen eine anarchische Siedlungsausweitung galten für das neoliberale Staatsverständnis der Nachkriegszeit als kollektivistisch und wurden daher abgelehnt. Die Engelberger Tagung war für die anwesenden Planer eine herbe Enttäuschung und stellte einen massiven Rückschlag in den Bemühungen um eine schweizerische Planungsgesetzgebung dar.

Nicht nur das ungelöste Verhältnis zwischen privatem Bodeneigentum und Planung schwächte die Bewegung der Landesplaner, auch der ganz praktische Umstand, dass nach dem Krieg die Bauwirtschaft in den Sog des Aufschwungs geriet und sich die Auftragsbücher der Architekten wieder füllten, trug dazu bei, dass sich auch die Fachleute weniger mit Fragen der Landesplanung beschäftigten. Josef Killer, selber Ingenieur und einer der Gründer und Förderer der Badener Regionalplanung, belegte dies mit einer treffenden Anekdote: «Anlässlich der SIA-Tagung im Herbst 1945 sprach ich mit dem Zürcher Kantonsingenieur Marti begeistert von der Planung. Marti antwortete: «Passen Sie auf, sobald das Bauen wieder angezogen hat und die Architekten wieder genügend Aufträge zu verzeichnen haben, werden sie sich von der Planung zurückziehen und sich dem Bauen widmen.» Genau das ist eingetreten.»

Die angeführten juristischen (Eigentumsfrage), politisch-ideologischen (Neoliberalismus und Kalter Krieg) und ökonomischen (Bauboom) Gründe verhinderten eine staatliche Reglementierung der Raumplanung nach dem Krieg. Die grösste bauliche Entwicklung, die die Schweiz je erlebte, erfolgte damit aus raumplanerischer Sicht vorerst ohne jegliche staatliche Vorgaben! Landesplanerische Postulate und Ziele fielen in der Schweiz der 1950er Jahre aus Abschied und Traktanden, obwohl präzis in jener Phase im schweizerischen Mittelland durch das rasche Wachstum von städtischen Vororten zu eigentlichen Agglomerationsgürteln ein gewaltiger, einzigartiger siedlungspolitischer Transformationsprozess einsetzte.

Neubeginn auf tieferer Ebene: Entstehung der Regionalplanungsgruppe

Baden und Umgebung

Nachdem eine eidgenössische Gesetzgebung auf dem Gebiet der Raumplanung in weite Ferne gerückt war, wandten sich die Pioniere der Landesplanung vermehrt der Regional- und Ortsplanung zu. Auf diesen unteren Ebenen gelang in der frühen Nachkriegszeit – ganz im Gegensatz zur Bundesebene – eine erfolgreiche Institutionalisierung planerischer Tätigkeiten. Dies war nach dem vorläufigen Scheitern weitreichender rechtlicher Massnahmen erstaunlich. Am Beispiel der vergleichsweise frühen Entstehung der Regionalplanungsgruppe in der Region Baden-Wettingen lassen sich die Aufgaben und die Probleme der Planer konkret dokumentieren:

Im Verhältnis zu den landesplanerischen Forderungen aus der Vorkriegs- und der Kriegszeit war die Förderung regional- und ortsplanerischer Aktivitäten in den späten 1940er Jahren primär eine *defensive* Massnahme. Da vorerst auch im Kanton Aargau keine raumplanerische Gesetzgebung vorhanden war, hatte die 1947 gegründete «Regionalplanungsgruppe Baden und Umgebung» (RPG) lediglich privaten Charakter. Aus einem privaten Initiativkomitee, bestehend aus Vertretern der Wirtschaft und verschiedener Gemeinden, konstituierte sich die RPG unter dem Vorsitz des Badener Ingenieurs Josef Killer, seinerseits Mitglied der Regionalplanungsgruppe Nordwestschweiz. Zu den Gründungsmitgliedern des Vereins gehörten neben den beteiligten Gemeinden Baden, Dättwil, Ennetbaden, Neuenhof, Ober- und Untersiggenthal und Wettingen auch Vertreter der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, des Bauern- und Gewerbeverbandes, der BBC sowie private Personen. Dem Verein fehlten die Befugnisse, um die geleistete Arbeit direkt in eine verbindliche Gesetzgebung oder eine verbindliche regionale Planung einfließen zu lassen. Dennoch beteiligte sich der Kanton von Beginn weg an den Kosten der Planungsarbeiten.

Als ersten Planer engagierte der junge Verein den Ingenieur Hans Marti. Martis Biographie kann als geradezu idealtypisch für jene Generation von Planern bezeichnet werden, die vom Aufschwung der Landesplanung vor und während des Krieges profitierte, nach dem Krieg hingegen bitter enttäuscht wurde, da sich ihre Forderungen nicht realisieren liessen. Während des Weltkrieges arbeitete Marti am Arbeitsbeschaffungsprojekt des Bundes zur Sanierung von schweizerischen Kurorten. Nach 1945 blieb er noch für drei Jahre Mitarbeiter im Zentralbüro der Vereinigung für Landesplanung, eröffnete aber bereits 1947 eines der ersten Planungsbüros der Schweiz und wandte sich in der Folge der Bearbeitung verschiedener Regional- und Ortsplanungen zu. Martis Lebenslauf dokumentiert den Wandel, den die Planungsfachleute durchmachen mussten, wollten sie ihren Vor-

stellungen nach dem Krieg trotz fehlender rechtlicher Leitplanken zum Durchbruch verhelfen: Raumplanerisches Gedankengut musste sich – wenn es überhaupt zum Durchbruch kommen wollte – von der Basis her, auf der Ebene der Gemeinden entwickeln, nachdem die Versuche zur Institutionalisierung einer nationalen Gesetzgebung gescheitert waren.

Die Planung zur Kurortsanierung, mithin das erste praktische Planungsobjekt in der Schweiz überhaupt, missglückte. Die Betroffenen lehnten die vorbereiteten Planungsmassnahmen rundweg ab. «Man habe nicht mitgearbeitet, man wolle auch nichts von Planung wissen; es sei nur nötig, die Hotels zu sanieren,» liessen sich die betroffenen Gemeinden vernehmen. Die Enttäuschung der beteiligten Architekten auf diese Reaktionen, zusammen mit der kalten Dusche, die den landesplanerischen Postulaten an der Engelberger Juristentagung zuteil wurde, löste bei Marti die Einsicht aus, dass sich zukünftig planerische Anliegen nur durch umfassende Basisarbeit, das heisst durch Aufklärungsarbeit bei der betroffenen Bevölkerung, durchsetzen liessen. Marti wurde denn auch vom Vorstand der RPG beauftragt, in allen angeschlossenen Gemeinden öffentliche Vorträge über «die Region und ihre Bauaufgaben» zu halten. Regionalplanung hiess in der Anfangsphase nach dem Krieg also vorerst, die Bevölkerung über die Bedeutung der Planung zu informieren.

Neben den fehlenden rechtlichen Möglichkeiten für planerische Eingriffe kam – wie erwähnt – erschwerend hinzu, dass der Planungsbegriff auch durch den aufkommenden Kalten Krieg diskreditiert war. Auch hier musste Marti in den ersten Jahren der Badener Regionalplanung basisnahe Aufklärungsarbeit leisten. Einleitend zu einem Artikel im «Badener Tagblatt», der eine Ortsplanung für Wettingen propagierte, fasste er die Missverständnisse um den Planungsbegriff zusammen: «Viele unserer Mitbürger fühlen sich bei der Nennung des Wortes Planung und planmässig bereits in eine Abwehrstellung gedrängt. Planung des Staates oder der Gemeinden bedeutet Eingriff in die Freiheit des Einzelnen, erinnert an die Aufhebung der demokratischen Rechte des Volkes und erinnert an die durch «Planen» hervorgerufene Desorganisation einst blühender Volkswirtschaften in verschiedenen Staaten des Auslandes.» Das Misstrauen der Bevölkerung gegenüber Einschränkungen des Bodeneigentums und der Baufreiheit sass tief; sollte sich der Planungsgedanke in der Region und in den Gemeinden aber wirksam durchsetzen, so war er auf eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung angewiesen.

Mit diesem Vorgehen wurden die Planungskonzepte aus den 30er Jahren gleichsam «vom Kopf auf die Füsse» gestellt: Was als gesamtschweizerische Planung in der Zwischenkriegszeit erstmals dargelegt wurde, musste nach dem Krieg auf der kommunalen Ebene neu lanciert werden, ohne rechtliche Grundlagen und

gegen ein verbreitetes Misstrauen der Bevölkerung gegenüber allem, was mit dem Begriff «Planung» überhaupt verbunden war.

Die ersten Aufgaben der Regionalplanung in der Agglomeration Baden-Wettingen

Die ersten Tätigkeiten der jungen RPG standen im Spannungsfeld zwischen den raumplanerischen Vorstellungen der rationellen Bodenausnutzung und dem unerwarteten wirtschaftlichen Aufschwung. Dieser manifestierte sich in der Region durch eine rasche Aufstockung der Personalbestände bei Brown Boveri & Cie. und schlug sich in einem eigentlichen Bauboom nieder.

Die RPG begann ihre Arbeit sozusagen vor dem Arealeingang der BBC-Werkanlagen in Baden. Bevor geplant werden konnte, mussten statistische Grundlagen über die Pendler und deren Wohnorte beschafft werden. Um das Einflussgebiet der Stadt Baden zu messen, liess die Planungsgruppe die «Verkehrsgunst» (definiert als Anzahl Minuten, die ein Pendler brauchte, um seinen Arbeitsort zu erreichen) der umliegenden Wohngebiete untersuchen. Ausgangspunkt war die Eingangspforte des Firmenareals der BBC, der mit Abstand grössten Arbeitgeberin der Region. Um das Firmenareal herum errechnete die RPG konzentrische 10-, 20- und 30-Minuten-Kreise, die die Nähe zur Badener Industrie und damit die Attraktivität als Wohnort für zukünftige BBC-Mitarbeiter umschrieben. Dabei teilte die erste Studie die Pendler in Bahn-, Postauto- und Fahrradbenützer ein. In maximal 10 Minuten erreichbar waren die Eingangspforten der BBC von den Gemeinden Baden, Ennetbaden, Wettingen, Killwangen (Bahnhof), Obersiggenthal und Turgi (Bahnhof) aus. Im 20-Minuten-Kreis lagen die übrigen nächstgelegenen Gemeinden rund um Baden herum bis nach Brugg. Der 30-Minuten-Kreis reichte von Mägenwil über Stilli nach Koblenz bis in den Kanton Zürich (Schlieren, Dietikon).

Die Bedeutung der guten Erreichbarkeit der BBC-Pforten lag auf der Hand: Die Stadt war durch die Weltfirma *der* Arbeitsort für einen grossen Teil der erwerbsfähigen Bevölkerung der Region. Kenntnisse über die zeitliche Entfernung der potentiellen Wohngebiete zum Badener Industrieareal gaben der RPG erste Aufschlüsse über die weitere Siedlungsentwicklung in den umliegenden Gemeinden. Aufgrund der Zahl der täglichen Baden-Pendler stellte bereits die Regionalplanungsstudie von 1949 fest, dass Baden und seine nähere Umgebung als «eine einzige werdende Stadt zu betrachten» seien.

Der Aufschwung nach dem Krieg beschleunigte nun freilich die Bautätigkeit in einem Mass, wie es niemand vorausgesehen hatte. Allein in Wettingen wurden in den ersten drei Nachkriegsjahren mehr als doppelt so viele neue Wohnbauten erstellt wie in der Zeit von 1940 bis 1944. Auch in Neuenhof, Ennetbaden, Ober-

und Untersiggenthal übertraf die Zahl der Neubauten bei weitem jene der Gebäude, die in den Kriegsjahren erstellt wurden. Daraus ergab sich für die RPG die Frage, wie der Bauboom planerisch sinnvoll, das heisst unter sorgfältiger und rationeller Ausnutzung des vorhandenen Bodens, betrieben werden konnte. Ein Problem, das es notabene zu lösen galt, ohne dass die Regionalplaner – wie erwähnt – rechtliche Kompetenzen zur Durchsetzung ihrer Zielsetzungen gehabt hätten.

Ein erster Regionalplanungsentwurf stösst auf Skepsis in den Gemeinden

Die Interessen der Planer und jene der beteiligten Gemeinden konnten in dieser ersten Planungsphase nicht immer unter einen Hut gebracht werden. Auftrag der RPG war es, einen generellen Regionalplanungsentwurf mit einem Zonenplan für die sieben angeschlossenen Gemeinden zu erarbeiten. Erstmals entstand somit eine gemeindeübergreifende Raumplanung, die das Agglomerationsgebiet in Wohnzonen mit offener und Wohn- und Gewerbezone mit geschlossener Bauweise sowie in Industrie-, Grün- und Landwirtschaftszonen einteilte. Dabei stellte die Planung den regionalen Gedanken voran: Die einzelnen Gemeinden wurden als Teil eines grösseren Gebildes betrachtet. Den Bauboom wollte die RPG mit einer gestaffelten Freigabe des Baulandes kanalisieren. Nicht in allen Gemeinden sollte gleichzeitig gebaut werden können: Vorerst wollte die RPG Baden das von seiner Nähe zu Baden her attraktiv gelegene Wettinger Bauland rationell genutzt sehen. Mit der Etappierung über die Gemeindegrenzen hinweg wollte die Regionalplanungsgruppe eine Abkehr «von der heute üblichen willkürlichen und planlosen Bauerei» bewirken. In Wettingen sollte als Gegengewicht zu Baden der Bau eines neuen Zentrums mit einer geschlossenen, städtischen Bauweise gefördert werden. Das Gebiet rund um die heutige Kreuzung von Zwysig- und Zentralstrasse lag ideal für ein derartiges Vorhaben, eine Planung mitten im Herzen der werdenden Agglomeration war sozusagen auf der grünen Wiese noch möglich, da diese Gegend weder mit Strassen noch mit Leitungen erschlossen war.

Folgerichtig verlangte die RPG in ihrer ersten Studie bereits die Verlegung des Bahntrassees in Baden mit dem Bau eines Tunnels durch den Stein. Wenn schon die Wohngebiete in Wettingen wegen ihrer ausgezeichneten Lage zur Badener Industrie prioritär genutzt werden sollten, machte es auch Sinn, die Verbindung nach Baden möglichst hindernisfrei zu gestalten. Die häufig geschlossenen Barrieren in Baden führten zu ständig längeren Wartezeiten, was vor allem für die Betriebsabläufe bei Brown Boveri immer problematischer wurde. Die Gewährleistung einer flüssigen Verbindung vom Wettinger Bauland zum Badener Industriegebiet – bereits Ende der 40er Jahre von über 2000 Pendlern täglich benutzt –

war daher sowohl ein dringendes Postulat der Industrie als auch der Raumplanung.

Eine solche gemeindeübergreifende Baulanderschliessung in Etappen, nach übergeordneten, regionalplanerischen Vorstellungen, stiess in den restlichen Gemeinden einleuchtenderweise auf wenig Verständnis. Der Wunsch, an den Früchten der einsetzenden Konjunktur teilzuhaben, lag für die Gemeinden näher als der Wille, den Boden rationell auszunützen. Die Gemeinden wollten in dieser ersten Phase des Aufschwungs möglichst ihre Einwohnerzahl vergrössern, in der Absicht, ihren Steuerfuss zu reduzieren. Finanzpolitische Überlegungen kollidierten in diesem Punkt mit planerischen Idealen eines haushälterischen Umgangs mit dem Boden. Freilich waren die Spiesse in dieser Auseinandersetzung nicht gleich lang: Der ersten regionalen Zonenplanskizze kam lediglich der Status eines Diskussionsbeitrages zu. Der RPG fehlte jegliche Kompetenz, den Plan als rechtsverbindliches Instrument anzuwenden. Die Genehmigung eines verbindlichen Zonenplanes gehörte ausschliesslich in die Zuständigkeit der Gemeinden.

Erfolge an der Basis: Die ersten Ortsplanungen entstehen

In den einzelnen Gemeinden konnte die RPG ihre ersten Erfolge verbuchen. Der Bauboom erhöhte die Einsicht in die Notwendigkeit einer kommunalen Bauplanung. So entstanden in den ersten Nachkriegsjahren mit aktiver Unterstützung der RPG die ersten Ortsplanungen mit Bauzonen und Baureglementen. Bis zu diesem Zeitpunkt besass lediglich die Stadt Baden einen aus dem Jahre 1931 stammenden Zonen- und Bebauungsplan. Die anderen der RPG angeschlossenen Gemeinden besaßen zwar Baureglemente, doch kamen diese noch ohne eigentliche Zonenvorschriften aus.

Die rasante Siedlungsentwicklung band die Energien der RPG. Neben der drängenden Aufgabe, Gemeindezonenpläne zu erarbeiten, traten die anderen Anliegen in den Hintergrund. Das Heraufschnellen der Einwohnerzahlen und der rasante Landverschleiss wurden als so alarmierend empfunden, dass sich diese Priorität aufdrängte, wollten sich die Regionalplaner nicht vor vollendete Tatsachen gestellt sehen. Der Wohnungsbau in der Agglomeration boomte nach dem Krieg derart, dass die Mehrzahl der Gemeinden die regionalen Zonenpläne, die von der RPG in Auftrag gegeben wurden, nicht abwartete, sondern begann, mit Unterstützung der Regionalplaner eigene Ortsplanungen einzuleiten. Durch die intensive Bautätigkeit wurden konkrete, verbindliche Zonenvorschriften zum Gebot der Stunde. Hans Marti brachte diesen Zustand auf den Punkt: «Die verantwortlichen Gemeindebehörden riefen [...] dringend nach rechtskräftigen Bau- und Zonenvorschriften. Man könnte behaupten, die Ortsplanungen seien den Veran-

staltern der Regionalplanung durchgebrannt wie Pferde auf dem Rennplatz, die das Zeichen zum Start nicht abwarten können.»

Die Ortsplanung Wettingen: Ein typisches Beispiel

Gerade in Wettingen, das unter dem starken Einfluss der Badener Industrie einen Aufschwung erlebte, wie ihn in der Schweiz nur sehr wenig Gemeinden zu verzeichnen hatten, musste das rasante Wachstum kanalisiert und in geordnete Bahnen gelenkt werden. Zweck der Ortsplanung war die Inkraftsetzung eines rechtsverbindlichen Zonenplanes, der den Gemeindebann in Bauzonen mit unterschiedlicher Bebauungsdichte und -höhe, in Industrie- und Gewerbezone und in Zonen für die landwirtschaftliche Nutzung (d. h. Nicht-Bauland) unterteilte und damit das Wachstum in geordnete Bahnen lenken konnte. Eine solche Ordnung wollte man erreichen, indem Industrie-, Gewerbe- und Wohnzonen – unter Berücksichtigung der bereits bestehenden Durchmischung – klar voneinander getrennt wurden. In der vorgesehenen Gewerbe- und Wohnzone sollten nur Gewerbebetriebe zulässig sein, «die keine Belästigung der Nachbarschaft durch Rauch, Lärm, Geruch etc. mit sich bringen».

Mit einem Zonenplan konnte die Gemeinde verschiedene Ziele erreichen: Die planlose Splitterbauweise, durch die dauernd Bauland voreilig erschlossen werden musste, verursachte der Gemeinde Ausgaben für Strassenwesen und Leitungsbau, die in keinem Verhältnis mehr zu den Steuereinnahmen standen: «Das Strassenetz wird unnötig lang, die Leitungen werden weitläufig, und sind nicht ausgenützt und dazu verschlingt der Unterhalt dieser Anlagen Jahr für Jahr Unsummen, die man vernünftigerweise für Sport- und Erholungsanlagen ausgeben könnte», argumentierte Hans Marti im «Badener Tagblatt». Erst die klare Abgrenzung der Baugebiete konnte eine geordnete Baulanderschliessung mit tieferen Erschliessungskosten bringen.

Wettingen erreichte mit dem Zonenplan das Ziel einer geordneteren Bebauung und sparsameren Erschliessung, ohne Kompetenzen an eine übergeordnete Instanz abgeben zu müssen. Die Raumplanung entwickelte sich somit gleichsam «von unten» her als Ortsplanung und legitimierte sich durch die direkte Mitsprache der stimmbfähigen Bevölkerung. Die Zuständigkeiten verblieben innerhalb der Gemeinde und damit in überschaubarer Reichweite. Gerade dieser Umstand verhalf der in Angriff genommenen Ortsplanung in Wettingen und auch in anderen Gemeinden der Agglomeration – trotz dem weitverbreiteten Misstrauen gegenüber Planung – zu grosser Akzeptanz. In Wettingen wurde die erste ausgearbeitete Zonenordnung von den Stimmbürgern 1951 genehmigt.

Die heikle Eigentumsfrage

Regionalplanung auf Gemeindeebene bedeutete in dieser ersten Phase konkret eine Baulandausscheidung mit klarer Abgrenzung des zukünftigen Siedlungsgebietes gegenüber dem Nichtsiedlungsgebiet. Wenn auch die eigentliche Zoneneinteilung der Baugebiete mit Hilfe von Zonenplänen, welche die unterschiedliche Höhe und Dichte der Bebauung regelten, unbestritten war, so stiess doch der Versuch, ausserhalb der definierten Baugebiete das Bauen grundsätzlich zu verbieten, auf heftigen Widerstand von betroffenen Grundeigentümern. Das Bundesgericht musste bereits 1948 in diesem heiklen Konflikt zwischen der (zu diesem Zeitpunkt noch ungeschriebenen) Eigentumsgarantie in der Bundesverfassung und den entsprechenden Bestimmungen der jeweiligen Zonenpläne abwägen. Wegleitend für die Entwicklung der Raumplanung entschied das höchste Gericht, dass eine gesetzliche Grundlage für Bauverbotszonen nicht bestehe und somit entsprechende Bestimmungen kommunaler Zonenpläne im Widerspruch zur Eigentumsgarantie stünden.

In der Praxis bedeutete dieses Urteil zwar einen empfindlichen Rückschlag für die langfristige Sicherung intakter landwirtschaftlicher Nutzflächen, bei der Umsetzung der vorrangigen Eigentumsfreiheit hatten die Gemeinden hingegen einigen Spielraum. Willi Weber, selber Ingenieur und zusammen mit Hans Marti erster Planungsbeauftragter der RPG Baden, schilderte die ganz praktischen Ratschläge der Regionalplaner an die Gemeindebehörden, wie diese trotz unsicherer rechtlicher Grundlagen die Standorte neuer Bauten im Sinne der Gemeinde steuern sollten: «Eine Lenkung der Überbauung im gewünschten Sinne lässt sich viel weniger in der Form von Bestimmungen des Gesetzes und der Bauordnung machen, als vielmehr mit dem Mittel der Werkleitungen und Strassen. Konkret: Dort, wo die Gemeinde gebaut haben will, führt sie ihre Wasser- und Kanalisationsleitungen hin und sorgt – in Zusammenarbeit mit Privaten – für das Vorwärtsschreiten des Strassenbaus. In Gebieten jedoch, wo das Bauen vorläufig unerwünscht ist, hält sie mit diesen Erschliessungsmassnahmen zurück und kommt den Bauinteressenten keineswegs entgegen, weder durch Zuleitung von Wasser und Strom noch durch Gestatten der Abwasserversickerung.» Mit dieser praktischen Lenkung des baulichen Wachstums durch bewusste Infrastrukturpolitik konnten die Gemeinden auch ohne einwandfreie Rechtsgrundlage die weitere Bebauung massgeblich beeinflussen.

Wie sich das Fehlen jeglicher Bauvorschriften auswirken konnte, erlebte exemplarisch die Gemeinde Spreitenbach: Im Frühling 1955 begann ein Architekt, das erste Hochhaus der Region zu bauen. Er nützte dabei den Umstand aus, dass Spreitenbach zu diesem Zeitpunkt noch keine eigene Bauordnung besass. Daher

war er nicht verpflichtet, eine Baubewilligung einzuholen und sein Projekt öffentlich bekanntzumachen. Als der Bau beim fünften Stock angelangt war, mussten die Arbeiten freilich unterbrochen werden, da Einsprachen von seiten des Heimatschutzes und der Regionalplanungsgruppe Nordwestschweiz vom aargauischen Regierungsrat gutgeheissen wurden. Über die Zukunft des Hochhaus-Torso wurde in der Folge zwei Jahre am grünen Tisch gestritten. Die Gemeindebehörden von Spreitenbach sahen die dringende Notwendigkeit eines verbindlichen Zonenplans ein, und 1958 konnte schliesslich ein Richtplan präsentiert werden, der die «Fait-accompli-Ruine» integrierte und damit die Fertigstellung des zwölfgeschossigen Hauses ermöglichte. 1961 genehmigte die Gemeindeversammlung in Spreitenbach schliesslich die erste kommunale Zonenordnung.

Die Folgen: Zonenkonformes Bauen

Die kommunalen Zonenvorschriften mit ihrer Unterteilung in Wohnzonen mit unterschiedlicher Geschosshöhe lenkten die Bautätigkeit in eine ganz bestimmte Richtung: In den Agglomerationsgemeinden entstanden in kurzer Zeit neue Siedlungen mit einer zonenkonformen Bebauung in sich vielfach wiederholender Anordnung: die typischen Quartiere der späten 40er und der 50er Jahre! Solche Siedlungen, die geprägt waren durch eine offene, drei- bis fünfgeschossige Bebauung mit Mehrfamilienhäusern und dazwischenliegenden Rasenflächen, waren das direkte Resultat der eben eingeführten Ortsplanungen. Die einfachen, vielfach reproduzierten Bauformen ermöglichten es, der grossen Nachfrage nach neuen Wohnungen einigermaßen gerecht zu werden. Bis heute prägt dieser typisch vorstädtische Baustil Gemeinden wie Wettingen oder Neuenhof.

Wohnungsbau der BBC

Ortsplanungen waren Wachstumsplanungen, die den Bauboom kanalisieren sollten. Das Bevölkerungswachstum in der Agglomeration Baden-Wettingen war nach dem Krieg eng mit der Expansion der Belegschaft der Firma BBC verknüpft. Die Einführung von Zonenplänen und Bauordnungen in den BBC-Wohngemeinden war somit auch eine indirekte Folge des florierenden Geschäftsganges der Weltfirma in Baden. Diese nahm aber nicht nur mittelbar, sondern auch ganz direkt über den firmeneigenen Wohnungsbau für die eigene Belegschaft Einfluss auf die Bautätigkeit in der Agglomeration.

Die wachsende Zahl von Arbeitern und Angestellten zwang die Firma schon bald nach ihrer Gründung, Wohnraum für die Belegschaft bereitzustellen. Der grosse Schub im Wohnungsbau fand aber erst mit der einsetzenden Konjunktur in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg statt. 1954 besass BBC 212 Angestellten-

wohnungen, von denen 65 nach 1946 erbaut worden waren; von den 337 firmeneigenen Arbeiterwohnungen wurden sogar deren 228 erst nach dem Krieg erstellt. Die Siedlungen Dynamoheim 3 und Lindenhof in Wettingen, die Angestelltenhäuser an der Römerstrasse in Baden und die Siedlung Geelig in Gebenstorf, die alle in den späten 40er und den 50er Jahren entstanden, waren alle ähnlich konzipiert: mehrgeschossige Häuser im offenen Zeilenbau. Sie wiesen präzise jene Zonenkonformität auf, die von den eben eingeführten Ortsplanungen verlangt wurde.

1954 stellte die Direktion in Baden befriedigt fest, dass die Wohnbedürfnisse der BBC-Belegschaft in der Region weitgehend gedeckt seien. Die erste stürmische Nachkriegsphase des firmeneigenen Wohnungsbaus war damit vorläufig abgeschlossen. Eine zweite Welle folgte aber bald schon durch den Bau der neuen Fabrikanlagen auf dem Birrfeld.

Die ersten Nachkriegsjahre: Eine Zusammenfassung

In der Agglomeration Baden-Wettingen traf nach dem Krieg landesplanerisches Gedankengut der Vorkriegs- und der Kriegsjahre mit den Bedingungen der einsetzenden Konjunktur zusammen. Die Entwicklung der Raumplanung in der Agglomeration muss daher von zwei Seiten her betrachtet werden. Es gilt, sowohl die raumplanerischen Vorstellungen und Konzepte der Landesplaner zu berücksichtigen als auch die spezifische ökonomische Ausgangslage der Agglomeration nach dem Krieg miteinzubeziehen. In diesem Spannungsfeld entwickelten sich die ersten regionalen und kommunalen Planungsschritte.

Baden und seine Umgebung eignen sich ganz besonders dafür, dieses Spannungsfeld auszuleuchten: Nirgends in der Schweiz war der wirtschaftliche Aufschwung nach 1945 so gewaltig wie hier. Von 1950 bis 1960 wies die Agglomeration das gesamtschweizerisch stärkste Bevölkerungswachstum auf (+40 Prozent). Damit einhergehend setzte unmittelbar nach dem Krieg ein Bauboom ein, der alle bisherigen Dimensionen sprengte.

So selbstverständlich wie die Region Baden mit dem Geschäftsgang der BBC verbunden war, so selbstverständlich war auch die 1947 gegründete Regionalplanungsgruppe Baden und Umgebung von Anfang an verquickt mit dem Wachstum der Badener Weltfirma nach dem Krieg. «Planen» bedeutete in den späten 1940er Jahren, den Bauboom zu kanalisieren, der massgeblich durch das Wachstum des BBC-Stammhauses in Baden ausgelöst wurde. Die angefertigten Ortsplanungen in den Gemeinden waren spezifische Wachstumsplanungen, mit denen das Bauen in den jeweiligen Zonen geregelt wurde. Ordnung im Siedlungsausbau wurde in dieser ersten Wachstumsphase nach dem Krieg definiert durch das Festlegen von Zonen mit unterschiedlicher Bebauungshöhe und -dichte.

Weitere Gedanken zum rasanten Bevölkerungsanstieg, zur Transformation der ländlichen Umwelt in eine (vor-)städtische Agglomeration oder zu den Auswirkungen des Bevölkerungswachstums auf die Sozialstruktur lassen sich für diese Phase nicht nachweisen. Eine breitere Diskussion über die Auswirkungen der Konjunktur scheint in dieser ersten Konjunkturperiode der 50er Jahre nicht stattgefunden zu haben. Der wirtschaftliche Aufschwung mit seinen Auswirkungen auf den Siedlungsausbau wurde diskussionslos hingenommen, ohne präzise Vorstellungen über dessen Folgen zu entwickeln. Man beschränkte sich erfolgreich auf die Kanalisierung des Wachstums mittels einfacher Bauvorschriften, kümmerte sich aber (noch) nicht um die weitreichenden Folgen des Wachstums für die boomende Agglomeration.