

# Kampf und Krampf ums Verbauen : zwei Diskussionen um bauliche Einschränkungen erregen schweizweit Aufsehen

Autor(en): **Schneeberger, Paul**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Badener Neujaersblätter**

Band (Jahr): **94 (2019)**

PDF erstellt am: **24.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-813536>

## **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**

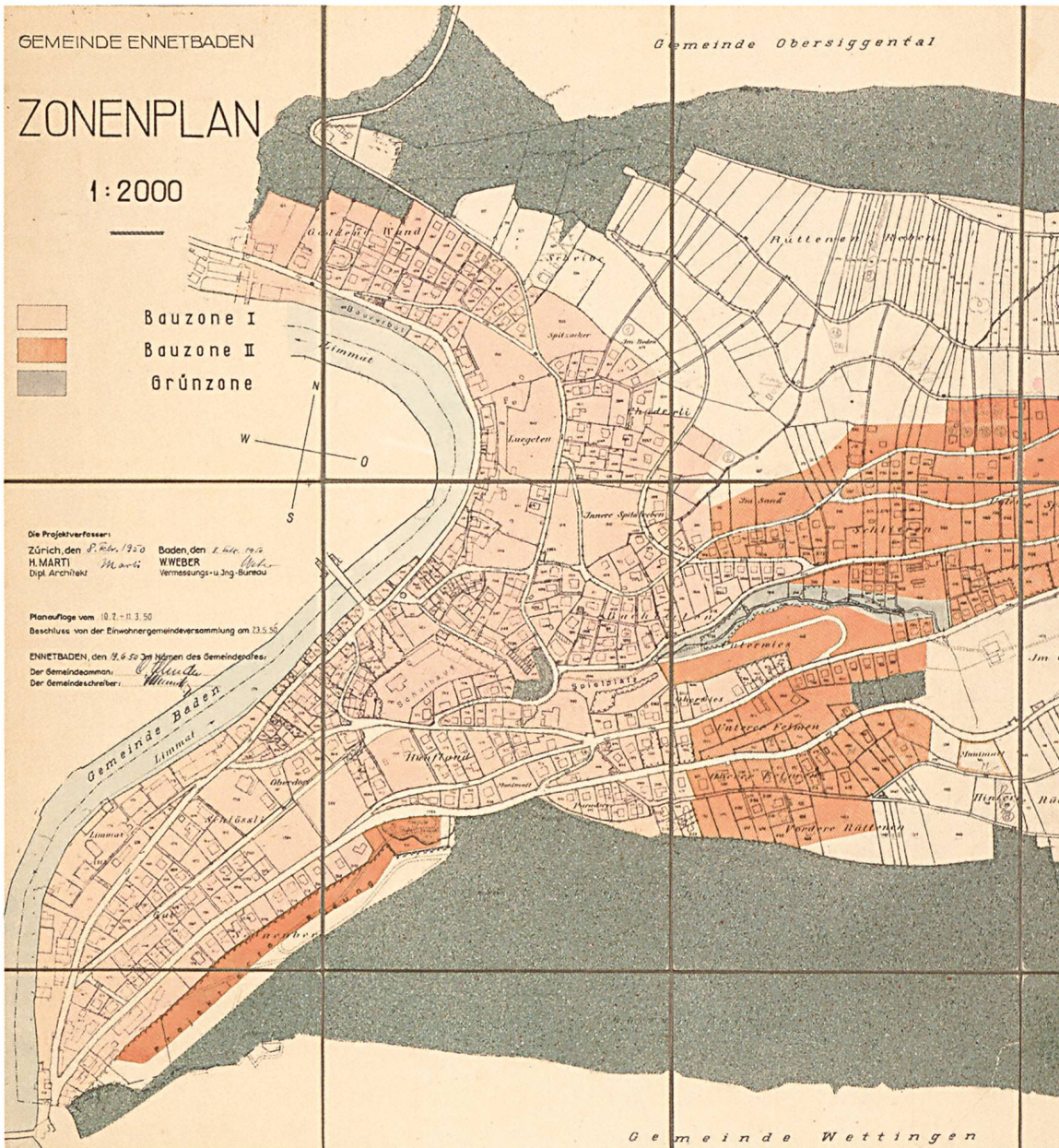
Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## Kampf und Krampf ums Verbauen

Zwei Diskussionen um bauliche Einschränkungen erregen  
schweizweit Aufsehen

«Ein Reglementieren ohne zwingende Gründe ist bei uns mit Recht unbeliebt»: So umreisst der Ennetbadener Gemeindeammann Carl Zehnder an der Einwohnergemeindeversammlung vom 23. Mai 1950 seine politische Philosophie. Eine Philosophie, die er aus dem Geist ableitet, den er in seiner Gemeinde spürt. Die Behörden von Ennetbaden haben sich bis zu jenem Zeitpunkt weder vom Kanton noch von «verschiedenen anderen Seiten», wie Zehnder es ausdrückt, motivieren lassen, das Bauen stärker zu reglementieren. Immerhin, so begründet er die bisherige Politik weiter, «darf festgestellt werden, dass eine anständige Bauweise praktiziert wurde». Jetzt aber ändern sich die Zeiten. Dem Gemeinderat liegt ein Baugesuch für dreistöckige Sechsfamilienhäuser an der Trottenstrasse vor. Das ist für ihn Anlass, den Stimmbürgern eine Bauzonenordnung zu unterbreiten. Gemeindeammann Zehnder begründet diese Planung mit drei Zielen: Das Landschaftsbild soll geschützt und Wohngebiete sollen nicht von lärmenden und störenden Betrieben beeinträchtigt werden. Zudem will die Gemeinde allzu grosse Ausgaben für Werkleitungen vermeiden.<sup>1</sup>

Die Ennetbadener Stimmbürger folgen dieser Argumentation. Sie erlassen an jenem Frühlingsabend den ersten Zonenplan in ihrer Gemeinde. Dieser trägt die Handschrift von Hans Marti, eines Vordenkers und Pioniers der Raumplanung in der Schweiz. Der Architekt aus Zürich ist Garant dafür, dass neben der Froschperspektive der Gemeinde auch die Vogelperspektive des Kantons gewahrt bleibt: Er ist damals auch Planer der 1947 gegründeten privaten Regionalplanungsgruppe Baden und Umgebung. Der Plan, den Marti entwickelt hat, sieht drei Zonen vor: zwei Bauzonen und eine Grünzone. Die auf dem Plan in hellem Rot dargestellte Bauzone I umfasst den Gürtel auf der rechten Seite des Limmatknies. Dieser ist gemäss den Vorgaben der 1942 revidierten Bauordnung



Bildgalerie: Ennetbaden  
auf den Schweizer Landes-  
karten von 1884 bis heute.

Der Zonenplan von 1950 sah zwei Bauzonen vor. Bild: Gemeindearchiv Ennetbaden.

von 1923, die sich auf prozedurale und bautechnische Aspekte beschränkt, bereits teilweise bebaut. Die orangefarben markierte Bauzone II erweitert dieses Gebiet – um einen Streifen am Sonnenberg sowie um eine kleinere Fläche südlich des Bachtelibachs und eine grössere nördlich davon, die bis in den vorderen äusseren Berg ausgreift. Eingerahmt wird die Konzeption von den ohnehin geschützten Wäldern auf beiden Seiten des topografischen Einschnitts, in dem Ennetbaden liegt, sowie von einer Grünzone, der vor allem der Bachlauf zugeschlagen wird, wo er noch nicht zugedeckt ist. Der Plan entspricht den Grundregeln, um deren Einhaltung die Raumplanung bis heute ringt: Siedlungsgebiete sind möglichst konzentriert anzulegen und Freiflächen zu sichern.<sup>2</sup>

Der Pferdefuss der Siedlungsplanung in jenen Jahren ist das Fehlen eines expliziten raumplanungsrechtlichen Rahmens. Erst 1980 wird der Bund mit dem Raumplanungsgesetz den Kantonen den Grundsatz vorgeben, dass Baugebiet und Nichtbaugebiet zu trennen sind. Zu Beginn der 1950er-Jahre stützen sich die Aargauer Gemeinden, die, wie das damals genannt wird, Beschränkungen des Grundeigentums zum allgemeinen Wohl erlassen, allein auf das kantonale Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch (ZGB). Darauf basiert auch Paragraph 1 der ersten Zonenordnung von Ennetbaden. Er hält fest, dass ausserhalb des Baugebiets «vorläufig» keine Neubauten errichtet werden dürfen und dass «Wasser- und Kanalisationsanschlüsse» nur «für solche Bauten bewilligt werden, die innerhalb des Baugebiets liegen». Just an diesen Feststellungen entspinnen sich in den folgenden Jahren zwei Rechtsstreitigkeiten, die schweizweit für Aufmerksamkeit sorgen.<sup>3</sup>

### **Der frühe Krampf mit der Zersiedelung**

Am 29. November 1950 behandelt das Bundesgericht den «Fall Rüesch». Das Gericht heisst eine staatsrechtliche Beschwerde gut, die ein Grundeigentümer gegen die Genehmigung des Ennetbadener Zonenplans durch den Aargauer Regierungsrat erhoben hat. Als Besitzer von zwei Parzellen ausserhalb des nun definierten Baugebiets argumentiert er, die neue Bauordnung widerspreche den Verfassungsgrundsätzen des Willkürverbots und der Eigentumsgarantie. Das *Badener Tagblatt* sieht durch den Richterspruch aus Lausanne das ganze neue bauliche Regelwerk für Ennetbaden zusammenbrechen: Der «Ennetbadener Zonenplan vom Bundesgericht aufgehoben», schreibt es. In der *Schweizerischen Bauzeitung* legt Departementssekretär Max Werder die differenzierteren Schlussfolgerungen dar, die der Kanton aus dem Verdikt zieht. Die Interpretation des Bundesgerichts, wonach das vom Regierungsrat als Grundlage für die Ennetba-

dener Bauordnung ins Feld geführte kantonale Einführungsgesetz zum ZGB keine ausreichende Grundlage für ein Bauverbot ausserhalb der von der Gemeinde definierten Bauzonen bietet, stellt er nicht infrage. Obwohl der Zonenplan auf diese Weise zu Makulatur geworden ist, hält Werder dessen Wirkung aber für unbestritten. Dies, weil das auf dem Papier ausgeschiedene Baugebiet und die Druckzone der bestehenden Wasserversorgung deckungsgleich sind.<sup>4</sup>

Kriterium dafür, ob Aargauer Gemeinden Grundeigentümern Baubewilligungen aus grundsätzlichen Überlegungen verweigern können, ist nun nicht mehr das im Zonenplan festgelegte Baugebiet, sondern das Netz und die Dimensionierung der Wasserversorgung. Am 17. Juni 1953 stützt das Bundesgericht diese Interpretation. Es tritt nicht auf eine erneute staatsrechtliche Beschwerde gegen die Baubewilligungspraxis in Ennetbaden ein. Auch in diesem «Fall Bremgartner» hatte der Aargauer Regierungsrat einen ablehnenden Entscheid der Gemeinde Ennetbaden zu einem Baugesuch gestützt. Basierend auf dem Bundesgerichtsentscheid von 1950 hatte sie 1952 ein Baugesuch für ein Einfamilienhaus ausserhalb der beiden Bauzonen abgelehnt, weil in seinem Fall «das Funktionieren der Wasserversorgung fraglich» wäre. Der Offerte des Gesuchstellers, auf eigene Kosten eine Pumpe dafür zu erstellen, hielt der Gemeinderat entgegen, diese würde weitere Bauten nach sich ziehen und mittelfristig eine Erweiterung des öffentlichen Wassernetzes. Das Bundesgericht stellt dazu fest, die Gemeinde habe rechtens gehandelt: Sie sei nicht verpflichtet, die Offerte des Bauherrn, die Leitungen auf eigene Rechnung zu erstellen, anzunehmen. Zudem könnte sie ihre Pflicht des Löschschatzes nicht wahrnehmen.<sup>5</sup>

Die grundsätzliche Wirkung dieser bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Baubewilligungspraxis in Ennetbaden arbeitet 1953 der Autor eines Artikels über «Indirekte Planungsmittel» in der Zeitschrift *Wohnen* heraus:

«Die rapide bauliche Entwicklung, die ein grosser Teil der schweizerischen Gemeinden – nicht nur der Städte – durchmacht, führte die verantwortlichen Behörden bald zu verschiedenen Versuchen, die Bauerei in bestimmte Bahnen zu lenken. [...] Es zeigte sich aber bald, dass einzelnen der ergriffenen Lenkungsmittel die rechtliche Grundlage fehlte. [...] Da [...] die Schaffung und Ausgestaltung genügender rechtlicher Grundlagen sorgfältiger Prüfung bedarf und deshalb sicher längere Zeit beansprucht, [...] liegt es nahe, dass die Gemeinden wieder mehr zu indirekten Lenkungsmitteln Zuflucht nehmen, indem sie etwa infolge mangelnder Wasserversorgung oder Abwasserleitung die Baubewilligung verweigern. [...] Das Bundesgericht hatte kürzlich Gelegenheit, zu einem solchen Fall in Ennetbaden (Kanton Aargau) Stellung zu beziehen. Sein Ent-

scheid ist für die Anwendbarkeit derartiger indirekter Lenkungsmittel von grosser Bedeutung. [...] Sie liegt darin, dass danach eine Gemeinde von Bauinteressenten nicht gezwungen werden kann, ihre Gemeindewerke in irrationaler Weise auszubauen.»<sup>6</sup>

### **Der späte Kampf um die Terrassenhäuser**

64 Jahre später, im Frühling 2017, blickt die Schweizer Bauwelt wieder auf Ennetbaden. «Schlechte Aussichten» steht über einem Artikel auf den Schweiz-Seiten der Wochenzeitung *Die Zeit*. «Eine Aargauer Gemeinde will Terrassenhäuser verbieten. Dabei sollten Hangsiedlungen einst die Schweizer Landschaft retten. Was lief da schief?» fragt sein Autor. Er beschreibt die Befindlichkeit in der Gemeinde, die seit 1950 aller baulichen Restriktionen zum Trotz einen Bau-boom erlebt hat und am südlichen Abhang des Geissbergs zu einem bevorzugten Wohnort in der Region Baden geworden ist, mit kräftigen Worten:

«Sie haben genug vom Beton, vom Stahl und Glas, von den Stützmauern, Liftanbauten und Garagentor-Fronten. Genug von den Siedlungen, die sich wie Lawinenverbauungen in die Sonnenhänge ihrer Gemeinde graben. Genug davon, dass bald jede Parzelle bis runter an die Limmat, ihren Fluss, überbaut ist, genug davon, dass Bauherren, wie es heisst, selbst Spielplätze zubetonieren wollten, genug davon, dass ihr Ort, Ennetbaden, 3500 Einwohner, gelegen im Kanton Aargau, einen Rebberg um den anderen verliert.»<sup>7</sup>

Tatsache ist, dass die Vorlage zur Revision der Bau- und Nutzungsordnung (BNO), der «Nachfahrin» des einstigen Zonenplans, einen brisanten Vorschlag enthält: In der Wohnzone W2S sollen künftig keine Terrassenhäuser mehr gebaut werden dürfen. Bis heute von Häusern aus der Zeit von vor dem Zweiten Weltkrieg geprägt, schmiegt sie sich an den Ortskern an der Limmat. Zu einem beträchtlichen Teil entspricht sie der Bauzone I von 1950. «Wir haben in den vergangenen Jahren festgestellt, dass in diesem gut durchgrüntem Gebiet zunehmend Altbauten durch markante Terrassenbauten ersetzt worden sind», begründet Gemeindeammann Pius Graf im März 2017 den Vorschlag gegenüber dem *Badener Tagblatt*. Damit nimmt der Gemeinderat im Sinne eines Kompromisses die Forderung nach einem generellen Bauverbot für Terrassenhäuser auf, die Gegenstand von mehreren Eingaben zur neuen Bauordnung war.<sup>8</sup>

Architekten äussern sich in der Presse zustimmend zum umstrittenen Antrag. Mario Botta sagt der *Schweiz am Wochenende*: «Ich denke, dass in unseren Hügeln in der Nähe der städtischen Agglomerationen punktuelle Eingriffe Sinn machen, anstelle von grossflächigen Überbauungen, wie es Terrassenhäuser

heute sind.» Und der Badener Architekt Stefan Schmidlin findet, andere Gemeinden müssten den Bau von Terrassenhäusern ebenfalls bremsen, denn: «Die ursprüngliche Topografie [...] verschwindet partiell bis zur Unkenntlichkeit unter einer durchgehenden Baumasse.» In Ennetbaden artikuliert sich unterdessen Widerstand. 38 Einwendungen gehen gegen den geplanten Paragraphen 12 Absatz 2 der BNO ein. Wie schon 1950 wird auch hier mit der Eigentumsgarantie als Argument gefochten. In der Tatsache, dass nur ein Fünftel des Baugebiets vom Terrassenhausverbot betroffen sein soll, sehen Opponenten eine Ungleichbehandlung von Grundeigentümern.<sup>9</sup>

An der Gemeindeversammlung vom 9. November 2017 begründet Gemeindegamann Pius Graf in Architektendeutsch das Ziel des Vorschlags:

«Die Wohnzone W2S bezweckt die strukturelle Erhaltung und sorgfältige Entwicklung durch kleinkörnige Gebäudeflächen mit klaren und kompakten Volumen ohne untypische Vor- und Rücksprünge. Die Gebäudelänge darf maximal 22 Meter betragen. Terrassenhäuser sind nicht zugelassen. Die Ziele dieser Bestimmungen sind:

- Erhaltung des attraktiven, identitätsstiftenden Dorfbildes von Ennetbaden in den gut sichtbaren Hanglagen an der Goldwand, dem Geissberg sowie dem Lägernhang.
- Eine Verdichtung ist erwünscht, aber in der Höhe und nicht in der Fläche. Der Hangverlauf soll sichtbar und Grünflächen erhalten bleiben.
- Grossflächige, über mehrere Parzellen hinweg gebaute überlange Terrassenhäuser sind nicht erwünscht. Es sind weiterhin gegliederte Bauten mit Terrassen möglich.»

Die darauf folgende kontroverse Diskussion mündet in die Annahme der neuen BNO ohne den umstrittenen Paragraphen gegen Terrassenhäuser. 124 Stimmente votieren dafür, ihn im Regelwerk zu behalten, 198 wenden sich dagegen.<sup>10</sup>

Die beiden, knapp siebzig Jahre auseinanderliegenden Diskussionen um bauliche Einschränkungen in Ennetbaden machen Wandel und Kontinuitäten deutlich. Dass der Entwurf zur BNO 2017 in der Zone W2S statt Terrassenhäusern konventionelle viergeschossige Häuser zulassen wollte, um dieselbe Ausnützung zu erreichen, aber gleichzeitig das Landschaftsbild zu schonen, ist eine kleine, aber feine Ironie der Geschichte. 1950, als Terrassenhäuser noch unbekannt waren, wurden dreistöckige Mehrfamilienhäuser als Zumutung empfunden und zum Anlass für den ersten Bauzonenplan genommen. Der Entscheid von 2017 gegen Restriktionen für den Bau von Terrassenhäusern macht aber auch deutlich, dass der grundsätzliche Geist von anno dazumal in Ennetbaden

nach wie vor lebt. Dazu lassen sich trefflich die Worte von Carl Zehnder wiederholen, des Gemeindeammanns von 1950: «Ein Reglementieren ohne zwingende Gründe ist bei uns mit Recht unbeliebt.» Wobei: Ob Gründe zwingend sind oder nicht, liegt im Auge eines jeden Betrachters, einer jeden Betrachterin. Damals wie heute.

#### Anmerkung

- <sup>1</sup> Auszug aus dem Protokoll der Einwohnergemeindeversammlung vom 23. Mai 1950 (Gemeindearchiv Ennetbaden B.2.3.2).
- <sup>2</sup> Bauordnung der Gemeinde Ennetbaden 1923, revidiert 1942 (Gemeindearchiv Ennetbaden B.2.3.3.1). Brogle, Martin: Die Planung beginnt vor den Toren der BBC: die ersten Aufgaben der Regionalplanung in der Agglomeration Baden-Wettingen, in: *Badener Neujahrsblätter* 72. Baden 1997, S. 181. Zu Hans Marti vgl. Eintrag im Historischen Lexikon der Schweiz: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D27384.php> (abgerufen am 24.6.2017).
- <sup>3</sup> NZZ vom 7.12.1950, Abendausgabe 2667. Blatt 10. Werder, Max: Planung und Eigentumsgarantie, in: *Schweizerische Bauzeitung* 69. Zürich 1951, Heft 36, S. 503.
- <sup>4</sup> *Badener Tagblatt* vom 8.12.1950, Viertes Blatt. Werder, Max: Planung und Eigentumsgarantie, in: *Schweizerische Bauzeitung* 69. Zürich 1951, Heft 36, S. 503. Zur anschliessenden kontroversen Diskussion auf nationaler Ebene siehe: *Schweizerische Bauzeitung* 69. Zürich 1951, Heft 44, S. 619–621.
- <sup>5</sup> Werder, Max: Der Weg zur Eindämmung der Streubauweise, in: *Schweizerische Zeitschrift für Vermessung, Kulturtechnik und Photogrammetrie* 52. Zürich 1954, Nr. 8, S. 220–228.
- <sup>6</sup> Sch. R.: Indirekte Planungsmittel, in: *Wohnen* 28. Zürich 1953, Nr. 9, S. 260f.
- <sup>7</sup> Daum, Matthias: Terrassenhäuser – schlechte Aussichten, in: *Die Zeit*, Schweiz, Hamburg 2917, Nr. 14, o. S.
- <sup>8</sup> *Badener Tagblatt* vom 21.3.2017, S. 19.
- <sup>9</sup> *Badener Tagblatt* vom 7.11.2017, S. 23. *Schweiz am Wochenende*, 25.3.2017, S. 25.
- <sup>10</sup> Protokoll der Einwohnergemeindeversammlung Ennetbaden vom 9.11.2017: [http://www.ennetbaden.ch/uploads/tx\\_userpdflist/ProtokollGV09112017.pdf](http://www.ennetbaden.ch/uploads/tx_userpdflist/ProtokollGV09112017.pdf) (abgerufen am 24.6.2017).