# Die Nationalstrassen als Flussbett

Autor(en): **Boumberger, Thomas**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Outlines**

Band (Jahr): **5 (2010)**

PDF erstellt am: **26.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-872096

**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.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

**http://www.e-periodica.ch**

Thomas Buomberger

# Die Nationalstrassen als Flussbett

Die Schweizer Autobahnen wurden selbstverständlich in erster Linie geplant und gebaut, um die ständig steigenden Verkehrsvolumina zu absorbieren. Doch die Argumentation für den Bau dieser Verkehrsadern stammte teilweise aus dem Vokabular des Katastrophendiskurses und lässt sich auch als Massnahme lesen, erwünschte und unerwünschte Ströme und Fluten zu kanalisieren, als Abwehr gegen bedrohliche Naturgewalten. Wie andere Vorkehrungen zum Schutz der Menschen vor den Kräften der Natur, war auch der Bau der Nationalstrassen unbestritten. Im Folgenden soll gezeigt werden, mit welchen Argumenten der Boden für den Bau der Autobahnen gelegt wurde und wieso es Opposition höchstens bei Detailfragen gab. Es soll dabei die These gewagt werden, dass der Nationalstrassenbau als letztes Gemeinschaftswerk der Nachkriegszeit gewissermassen die Fortsetzung der Geistigen Landesverteidigung mit anderen Mitteln war.

Die Nationalstrassen sind das grösste Bauwerk, das die Schweiz je ausgeführt hat. Das in den 1950er Jahren geplante Unterfangen, lässt sich ideologiekritisch unter zwei Gesichtspunkten lesen: Es ist erstens eine Weiterführung der gegen die Naturgewalten errichteten Wälle, Dämme und Verbauungen – diesmal gegen die als unausweichlich erachtete Autoflut, gegen welche die ungenügenden Bachbette des bisherigen Strassennetzes versagen mussten. Und es ist zweitens eine Kanalisierung von Verkehrsströmen aus der Angst heraus, vom Ausland dank deren leistungsfähigen Autobahnen umfahren zu werden und damit als Tourismusland abzusteigen.

## Ein Werk für den sozialen Frieden und die Humanität

Zwar gab es wenige, wie bereits 1947 ACS-Direktor Edgar Primault, der im Autobahnbau ein Werk für den inneren Frieden sah, doch lag seine Vision wenigstens während einigen euphorischen Jahren nicht weit weg von der automobilen Realität: «Dem kleinen Manne das Auto als Reiseverkehrsmittel geben, bedeutet, ihm und seiner Familie tausend neue Möglichkeiten für die Gestaltung der arbeitsfreien Zeit vermitteln. Es sollte besonders dem Weitblick unserer Behörden nicht länger verborgen

bleiben, welch ein hervorragender Schrittmacher auf dem Weg zum sozialen Frieden das Volksauto sein kann.»[1] Der ein gutes Jahrzehnt nach dieser Aussage begonnene Nationalstrassenbau war das Werk eines geeinten Volkes, mit dem es galt, «schweren Schaden für Land und Volk»[2] abzuwenden. Mit dem ihm eigenen Pathos stellte dies Bundesrat Philipp Etter folgendermassen dar[3]: «Wir stehen vor der Inangriffnahme eines Werkes von gewaltigem Ausmass. Doch die Grösse des Unternehmens darf uns nicht schrecken, sondern soll uns vielmehr anspornen und ermutigen. Geht es doch darum, die verkehrspolitische Position unseres Landes im Interesse unserer Wirtschaft und unseres Fremdenverkehrs gegen die Gefahr der Umfahrung zu verteidigen, unser Strassennetz dem motorisierten Verkehr anzupassen und, letzten Endes, namentlich im Blick auf unsere Dörfer und Städte, um die dem Schutz des menschlichen Lebens geschuldete Ehrfurcht.»[4] In seiner blumigen Sprache verlangte Etter, dass «dem reitenden Tod» auf den Strassen «in die Zügel zu fallen» sei.[5] Die ungebremste Autoflut bedrohte also Leib und Leben. Ähnlich argumentierte die Neue Helvetische Gesellschaft in einer Eingabe an den Bundesrat. Sie wies auf den hohen Prozentsatz von Unfällen auf Schweizer Strassen hin, der drei- bis viermal höher sei als in den USA und folgerte: «Solche Zustände sind der humanitären Tradition unwürdig, der sich die Schweiz verpflichtet fühlen sollte.» Beim Bau des Nationalstrassennetzes gehe es um eine «Bewährungsprobe und ein nationales Problem ersten Ranges», nämlich um «die Gesinnung des ganzen Volkes».[6] Der Autobahnbau stand also gewissermassen für die humanitäre Haltung der Schweiz. Wer sich dieser «humanitären» Gesinnung verweigerte, nahm bewusst Schaden für Volk und Heimat in Kauf.

Der Verkehr drängte sich, ähnlich entfesselter Wassermassen, mit «Macht und Wucht» auf. Es war, um wiederum Etter zu zitieren, eine Entwicklung, der «wir uns schlechterdings gar nicht entziehen können».[7] Von 1948 bis 1956 – so die statistische Unterfütterung dieses naturähnlichen Ereignisses – stieg die Zahl der Personenwagen von 100 000 auf 300 000, und die Zahl ausländischer Motorfahrzeuge, die die Schweiz durchquerten oder befuhren, nahm von 0,5 Mio. auf 2,1 Mio. zu. Die stetige Zunahme des motorisierten Verkehrs wurde als unausweichlich, gewissermassen als schicksalhaft betrachtet.

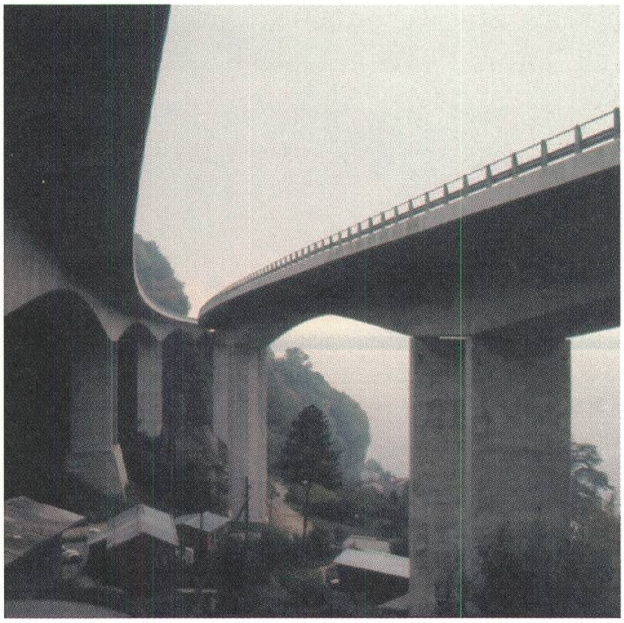
Da die Kantone trotz Bundessubventionen den Ausbau der Hauptstrassen nach dem Krieg nicht richtig voranbrachten, weil sie durch die Autolobby verunsichert waren, die den Zustand des Schweizer Strassennetzes regelmässig und heftig kritisierte, wurde eine eidgenössische Kommission für die Koordinierung des Verkehrs eingesetzt. Diese lieferte indes eine unbefriedigende Arbeit ab, so dass 1954 die «Eidgenössische Planungskommission für den Hauptstrassenbau» unter dem Vorsitz

des früheren baselstädtischen Regierungs- und Ständerates Gustav Wenk gegründet wurde, eines Sozialdemokraten, der bereits 1927 den Bau einer Autobahn von Basel nach Chiasso gefordert hatte. Die Planungskommission rechnete in ihrem Schlussbericht 1959 für das Jahr 1980 mit 800000 Automobilen, eine Zahl, die bereits 1964 erreicht wurde.[8] Auch sämtliche Hochrechnungen der Experten gingen von einer exponentiellen Zunahme aus, um dann bei viel zu tiefen Prognosen anzukommen. Kam bei der Planung in den 1950er Jahren auf 13 Einwohner ein Personenwagen, so rechnete der HSG-Ökonom Walter Adolf Jöhr aufgrund von Erfahrungen in den USA für Anfang der 1970er Jahre mit einem Personenwagen auf acht Bewohner, um zu folgern, es sei «angesichts der Kleinräumigkeit unseres Landes nicht zu erwarten, dass die in den Vereinigten Staaten annähernd bestehende Relation von 3 Einwohnern auf 1 Personenwagen je erreicht werde.»[9] Heute beträgt das Verhältnis ca. 1,94 Personen auf einen Personenwagen.[10]

Dass die Schweiz ein effizientes Autobahnsystem bauen müsse, darüber herrschte von links bis rechts, vom Bauernverband bis zu den Gewerkschaften, ein einhelliger Konsens. Erst in den 1970er Jahren regte sich erster Widerstand gegen Landverschleiss, Umweltzerstörung, Luftverschmutzung und die Linienführung. Umweltschutz bedeutete in der Planungsphase der 1950er Jahre ausschliesslich Schutz des Kulturlandes und dies wiederum – im Zeichen des Kalten Krieges –, das Erreichen eines möglichst hohen Selbstversorgungsgrades. Der Bericht der Planungskommission redete einer «sparsamen Inanspruchnahme landwirtschaftlichen Kulturbodens und damit einer bestmöglichen Erhaltung der Landesversorgung» das Wort und stellte den Neubau von Autobahnen sogar als Schutz des Kulturlandes dar. «Ganz allgemein ist immerhin festzuhalten, dass der Neubau gewisser Strassenzüge auf weite Sicht gesehen weniger Kulturland beanspruchen wird als wiederholte Korrektionen nicht ausbauwürdiger Strassen, die letztlich doch durch Neuanlagen ersetzt werden müssen.»[11]

## Erfolgreiche Bauernlobby

Die Planungskommission, in der Vertreter sämtlicher Automobilverbände (TCS, ACS, FRS) sowie neben Kantons- und Bundesvertretern auch der Schweizerische Bauernverband[12], nicht aber der Umweltschutz vertreten waren, rechnete mit einem Landbedarf von 3000 ha, wovon 2400 ha Kulturland waren. Bei einem geschätzten Quadratmeterpreis von 2 Franken pro Quadratmeter kämen die Landerwerbskosten gerade mal auf 15 Mio. Franken zu stehen, rechnete das Eidgenössische Bauinspektorat (OBI) vor, was allerdings der Bauernverband als «Milchmädchenrechnung» zurückwies.[13] Gemäss dieser Rechnung hätte man lediglich mit zwei Prozent

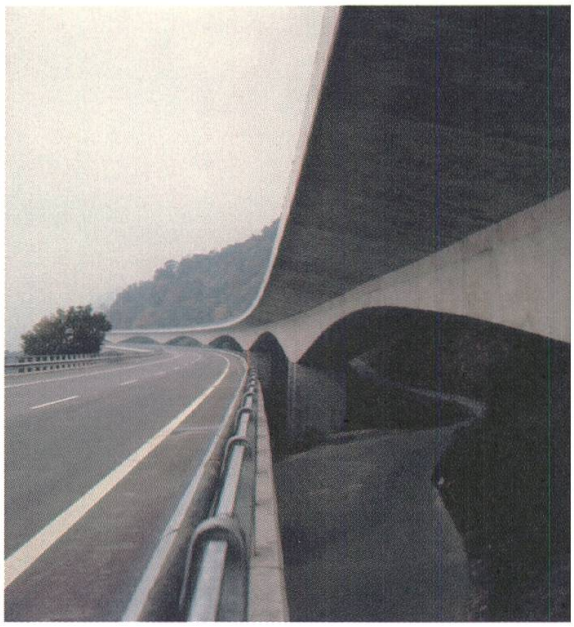


1–4 Autobahnviadukt Chillon, nach Entwürfen von Jean-Claude Piguet, Roland Hofer und Maurice Tappy, erbaut 1966–1969, Fotografien von Walter Binder, 1970

Verlust desjenigen Bodens rechnen müssen, der einst durch Melioration gewonnen worden war. Der Schweizerische Bauernverband stimmte in der Vernehmlassung dem Bau von Autobahnen grundsätzlich zu. Diese Zustimmung bliebe aber nur aufrecht erhalten, wenn der «landwirtschaftliche Kulturboden grundsätzlich geschont wird» und wenn allfällige Nachteile für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung auf Kosten des Strassenbaus behoben würden. Die Schonung des Kulturlandes sei in der Verfassung zu verankern.[14]

Dass der «Nährstand» in den verklärten Nachkriegsjahren ein hohes Prestige hatte, machte sich auch im Abstimmungskampf 1958 zum Verfassungsartikel über den Nationalstrassenbau das «überparteiliche Komitee für die Strassenbauvorlage» zunutze. In diesem war die ganze Politprominenz von links bis rechts, von Walter Bringolf über Nello Celio bis Roger Bonvin vertreten. Zum Argumentarium des Komitees gehörte, dass man den «Bauerndörfern und mittleren Ortschaften Ruhe und Frieden» sowie Sicherheit geben wolle und dass ein Neubau billiger zu stehen käme als die ständige Verbreiterung der bestehenden Strassen, was zudem mehr Land beanspruchen würde.[15]

Die erste Autobahn wurde im Rahmen des Ausbaus von Hauptstrassen 1955 zwischen Luzern und Ennethorw erstellt. Hier findet sich ein schönes Beispiel für die Dialektik des Landschaftsschutzes, wurde diese Autobahn doch gewissermassen als Veredelung der Landschaft gepriesen: «Die [...] harmonische Linienführung hat die



betroffene Landschaft nicht nur nicht verschandelt, sondern geradezu bereichert.» Und weiter: «Weich und sanft gleitet man dahin und bedenkt die reizende Landschaft, die sich den Blicken bietet, mit herzlicher Bewunderung.» Das Bauwerk biete sich mit einer solchen «Naturverbundenheit an, als hätte es schon von jeher bestanden.»[16] Weil das Projekt bei der Planung auf wenig konsensuale Art durchgesetzt wurde, stiess es jedoch in landwirtschaftlichen Kreisen auf Kritik. Es wurde als «übergrosstuerisch» bezeichnet und sei «naturverschandelnd.»[17]

Bei der Planung des Nationalstrassennetzes lernte man aus diesen Erfahrungen. Im Gegensatz zu Heimat- oder Umweltschutzkreisen wurde dem Bauernstand bzw. deren Vertretern im Planungs- und Durchführungsprozess eine grosse Mitsprache gewährt. Der Bauernverband sah den Autobahnbau sogar als Möglichkeit, die Landwirtschaft insgesamt zu modernisieren, mit Güterzusammenlegungen effizienter zu machen. Die Art, wie mit der Bauernschaft umgegangen werden sollte, wurde als «rücksichtsvoll» bezeichnet.[18] Diese Modernisierung ging bis hin zur Renovation von Gebäuden.[19]

Dagegen wird im Bericht des Bundesrates zur Initiative und zum Gegenvorschlag vom 22. Oktober 1957 der Natur- und Heimatschutz gerade ein einziges Mal erwähnt in dem Sinn, dass über dessen Interessen «nicht hinweggeschritten» werden dürfe. Ebenso mager ist dieses Schutzbedürfnis im Bundesgesetz über die Nationalstrassen vom 3. Juli 1959 definiert. Dort wird stipuliert, dass bei verschiedenen

schutzwürdigen Interessen wie Nutzung des Grundeigentums, Landesverteidigung oder eben Naturschutz diese Interessen gegeneinander abzuwägen seien.[20]

## Angst vor Umfahrung der Schweiz

Bis in die 1950er Jahre hinein war der Autobahnbau nicht unbestritten, und es brauchte einige dialektische Kunstgriffe und publizistische Hymnen, um den Boden vorzubereiten. Exemplarisch ist die Haltung von Bundesrat Philipp Etter, der 1937 ein Postulat von Ständerat Gustav Wenk ablehnte, in dem dieser ein Autobahn-Strassenkreuz Nord-Süd und Ost-West verlangt hatte «zur Linderung der Umfahrung der Schweiz durch den Touristenverkehr und im Interesse der Arbeitsbeschaffung.» Etter lehnte es ab, weil man auf ihnen die Schweiz in ein paar Stunden durchrasen könnte. Das liege nicht im Interesse des Fremdenverkehrs.[21] Das Postulat wurde dennoch überwiesen. Obwohl einer ihrer Genossen zu den frühesten Promotoren des Autobahnbaus gehörten, waren auch die Sozialdemokraten skeptisch gegenüber dem Nationalstrassenbau, und zwar sogar als Arbeitsbeschaffungsmassnahme während der Depression der 1930er Jahre, wie ein Gutachten von Robert Grimm, das er 1934 für das EVD erstellt hatte, darlegte. An der Landi 1939 präsentierte der SAV eine Grafik, auf der sich eine in unfreiwilliger Igelstellung befindende Schweiz aussen umfahren wird. Das Bild des Igels, bzw. des Stachelschweins, konnte kurze Zeit später wieder aktiviert werden.

1958, kurz vor der Abstimmung über den Verfassungsartikel zum Nationalstrassenbau, hatte Etter eine argumentative Pirouette vollzogen und pries die Segnungen einer verkehrsoffenen Schweiz an. «Und wenn der ausländische Gast auf einer schönen Heerstrasse schon einmal ins Herz unseres Landes vorgestossen ist, wird er, sofern ihn das reizt, sicher auch den Weg nach Seldwyla finden, auch wenn dieses nicht am Rand der Autobahn sitzt. Denn unsere Autobahnen und Nationalstrassen werden ja nicht ohne entsprechende Anschlussstrassen bleiben, die sich überall ins Land hinein verästeln und das letzte Dorf am Segen des Verkehrs werden teilnehmen lassen.»[22] Es wäre interessant zu analysieren, ob dabei auch noch die Angst mitschwang, dass die Schweiz, die noch nicht lange aus der internationalen Isolation, in die sie in den Jahren nach dem Krieg wegen ihrer von den Alliierten als zu nazifreundlich kritisierten Haltung geraten war, auch politisch wieder links liegen gelassen werden könnte.

Vor Etter erwähnten auch andere Befürworter der Autobahnen die Bedeutung des Autobahnnetzes für den Tourismus und das Image der Schweiz. Der an der Universität Bern lehrende Ökonom Alfred Amonn gab zu Bedenken, dass bei der Wahl eines Reiselandes die Strassenverhältnisse «eine grosse, oft ausschlaggebende

Rolle» spielten. Zudem würden wir es wohl nicht gerne sehen, wenn wir «in den Ruf eines Landes mit ausgesprochen schlechten Strassenverhältnissen» kämen, zumal die Schweiz schon vor dem Zweiten Weltkrieg «nicht gerade berühmt» für gute Strassen gewesen sei.[23]

## Druck der Autolobby

Weil den Automobilverbänden die Arbeit der Planungskommission zu langsam ging, obwohl diese unter grossem Zeitdruck und speditiv arbeitete, und um mehr politischen Druck zu erzeugen, lancierten sie 1955 eine Volksinitiative zur «Verbesserung des Strassennetzes», die ein gutes halbes Jahr später mit über 200 000 Unterschriften eingereicht wurde. Sie verlangte den Bau eines Autobahnkreuzes mit Ergänzungsstrassen und eine Erhöhung des Kantonsanteils am Treibstoffzollertrag von 50 auf 60 Prozent. Die Initiative wollte auch einer späteren Opposition möglichst den Wind aus den Segeln nehmen.

Grundsätzlich teilte der Bundesrat die Ziele der Initianten, arbeitete aber dennoch einen Gegenvorschlag aus, der präziser als die Initiative war. Dieser Gegenvorschlag war eine geschickte Mischung zwischen Zentralismus und Föderalismus. Er gab dem Bund die Kompetenz zur Planung des Strassennetzes, verankerte den Treibstoffanteil für den Strassenbau in der Verfassung bei gleichzeitiger Erhöhung von 50 auf 60 Prozent und überliess die Ausführung und den Unterhalt der Strassen den Kantonen, wobei diese einen entsprechenden Anteil am Treibstoffzollzuschlag erhielten. So ausgeklügelt das System sein mochte, förderte es immer neue Begehrlichkeiten nach weiteren Autobahnen und Anschlüssen seitens der Kantone. Das EDI hatte ursprünglich die Variante einer zentralistischen Lösung ins Spiel gebracht, bei der der Bund Projektierung und Ausführung inne gehabt hätte, doch wurde diese Idee aus föderalistischen Gründen rasch verworfen. Desgleichen auch der Vorschlag, ähnlich wie im Ausland, für die Benützung der Autobahnen Gebühren zu verlangen. Die Kleinräumigkeit hätte relativ viele Zahlstellen erfordert, was bei einem 24-Stunden-Betrieb zur Folge gehabt hätte, «dass der Gebührenertrag zu einem grossen Teil aufgezehrt würde.»[24]

Die Planungskommission sah ursprünglich den Bau eines 500 Kilometer umfassenden Netzes innerhalb von zehn Jahren zu Kosten von rund einer Milliarde Franken vor. Noch einen Monat vor der Abstimmung redete Bundesrat Etter einem bescheidenen Netz das Wort: «Wir denken auch nicht daran, das ganze Strassenkreuz West-Ost und Nord-Süd mit Autobahnen zu belegen. Eigentliche Autobahnen sind nur dort vorgesehen, wo die Dichte des Verkehrs es dringend verlangt.»[25] Die anfängliche Länge war doch etwas gar wenig, doch die Planer blieben vorerst

bescheiden. Um das Fuder nicht von Anfang an zu überladen, definierte das Nationalstrassenprogramm drei Klassen von Autobahnen von insgesamt 1000 Kilometern Länge, wovon zu Beginn gerade mal 385 Kilometer vierspurige Autobahnen erster Kategorie gewesen wären. Diese knapp 1000 Kilometer gingen anfänglich der Bauernschaft zu weit, wie BGB-Nationalrat Rudolf Reichling kritisierte. Die BGB-Fraktion sehe die Notwendigkeit eines «Strassenkreuzes» an Autobahnen ein, doch liege ihr «die Wahrung des gesunden Masses am Herzen.» Die erste Etappe von 1000 Kilometern gehe «weit über das weise Mass hinaus». Doch schliesslich berücksichtigte der Gegenvorschlag des Bundesrates die Anliegen der Landwirtschaft, worauf Reichling sich zufrieden gab.

Doch schon während den Planungsarbeiten wurde das Netz ständig vergrössert und wäre auf über 2500 Kilometer angewachsen, hätte nicht die Kommission die Notbremse gezogen und das Programm um ein Drittel gekürzt. Das Bauprogramm umfasste bis 1970 ein Netz von 1700 Kilometern zu Kosten von 3,8 Mrd. Franken. Mit zunehmender Motorisierung, den Begehrlichkeiten der Kantone, Anschlusswünschen von Gemeinden und dem Druck der Baulobby wuchs das Netz auf die Länge von 1840 Kilometer, was von der Bundesversammlung 1960 so festgelegt wurde. Seither kamen noch weitere 50 Kilometer dazu.

## Visionäre Vorschläge

Die Sozialdemokraten waren in einer verzwickten Lage. Etliche ihrer führenden Köpfe kämpften an vorderster Front für den Nationalstrassenbau. Nachdem Gustav Wenk, Präsident der Planungskommission, verstorben war, übernahm dessen Parteikollege Samuel Brawand, Berner Baudirektor und späterer Präsident des Abstimmungskomitees für den Gegenvorschlag, das Präsidium. Er mahnte zur Eile und Grosszügigkeit. SP-Nationalrat Hermann Leuenberger, einer der ganz wenigen kritischen Geister, war in einem Dilemma. Er dachte anfänglich an einen Rückweisungsantrag im Parlament zum Vorschlag des Bundesrates, doch wollte er sich nicht «mit Fraktionskollegen herum prügeln». Ihn störte vor allem – wie er das auch an der Sitzung der Verkehrskommission vier Monate vor der Debatte im Nationalrat geäussert hatte –, dass die Automobilkreise während Jahren mit «masslosen und gänzlich unmotivierten Angriffen» den Zustand des Schweizer Verkehrsnetzes schlecht geredet hätten, um Druck für ihr Anliegen zu machen. Das sei ihnen auch deshalb gelungen, weil ihr Einfluss im Departement des Innern so gross sei, dass der «Oberinspektor vor dieser Organisation ständig auf dem Bauche liegt.» Er vermutete, dass auch der Departementsvorsteher diese «Leibesübung mitmacht».[26] Leuenberger kritisierte zudem, dass die Kreise, die er vertrat, nicht in der Planungskommission

repräsentiert waren. Etter hatte sich in der Kommissionssitzung gegen den Vorwurf verwahrt, dass man den Automobilkreisen zu weit entgegengekommen sei. Auch er fand aber, dass die Kritik der Strassenverkehrsverbände am Zustand des Strassennetzes «überbordet» habe.[27] Leuenberger glaubte zudem, dass die Behebung von «Verkehrsengnissen» weit dringlicher sei als der Bau von Autobahnen. Ähnlich argumentierte der Bündner Nationalrat der Demokraten, Andreas Gadient, der der Auffassung war, die Verkehrsprobleme müssten durch eine Verbesserung der Verhältnisse in den Städten gelöst werden und nicht durch den Bau von Autobahnen.[28] Vor wenigen Jahren hat die Verkehrspolitik diese damals visionären Vorschläge aufgenommen.

Von Anfang an drehte sich die Diskussion darum, wie das Nationalstrassennetz finanziert werden sollte. Bis anhin hatte die öffentliche Hand das Strassennetz teilweise aus den Treibstoffzöllen finanziert. Dass dieses Prinzip auch für die Nationalstrassen gelten sollte, war unbestritten. Die Streitfrage war nur: Um wie viel sollten diese Zölle zugunsten des Nationalstrassennetzes erhöht und wie verteilt werden? Im Gegensatz zu den Verkehrsverbänden traten von Anfang an liberale Ökonomen dafür ein, dass der Individualverkehr seine Kosten selber trage und nicht – damit niemand einen Wettbewerbsvorteil habe – der Staat einen Teil subventioniere. Das Problem damals war nur, dass niemand wusste, wie hoch die verursachten Kosten der einzelnen Verkehrsträger waren, weil es noch keine Strassenkostenrechnung gab. Die grössten Aufwendungen verursacht naturgemäss der Schwerverkehr, auf dessen Belastung die Strassen ausgelegt werden mussten. Weil für den Schwerverkehr die Strassen Teil der Unternehmensinfrastruktur seien, hätte dieser auch gemäss liberaler Wirtschaftstheorie seinen Aufwand zu tragen, wie der Schweizerische Bankverein 1955 in einer Publikation schrieb: «Wer aber die Strasse als einen Teil seines Geschäftskapitals benötigt, soll für die Beschaffung, Verzinsung und Amortisation dieses Kapitals aufkommen.»[29] Im gleichen Artikel sprach sich der Bankverein auch dafür aus, das Gewicht der Lastwagen auf 20 Tonnen zu begrenzen – dies entgegen der Absicht Deutschlands, 28-Tönner zuzulassen. In die gleiche Kerbe hieb 1955 Hans Reinhard Meyer, Delegierter für Wirtschaftsfragen des Eidg. Post- und Eisenbahndepartements. Entgegen der Meinung der Motorfahrzeugverbände sei die Eigenwirtschaftlichkeit des motorisierten Schwerverkehrs noch nicht gegeben. Der «starke und stolze» Verkehrszweig solle den Anfang machen «für die volle Selbsterhaltung».[30] Dieser Auffassung war auch der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins, der die Zusatzkosten für die Autobahnen ebenfalls den Benützern aufbürden wollte, weil er «unter allen Umständen vermeiden [wollte], dass der Ausbau des Strassennetzes den Bundeshaushalt zusätzlich belastet.»[31]

Demgegenüber behaupteten Vertreter der Verkehrsverbände, als deren Exponent sich Alfred Raaflaub, Generalsekretär des FRS, besonders hervortat, dass der Strassenverkehr seine Kosten bereits voll zahle und verneinten bei ihrer Argumentation sogar noch, dass er auch für die Anlagekosten aufkommen müsse, denn «die Strassen wären auch sonst gebaut worden.»[32] In der Diskussion innerhalb der Planungskommission, aber auch im Schlussbericht, war die Abwälzung der externen Kosten auf die Verursacher überhaupt kein Thema. Im Gegenteil: Negative Folgen der Autobahnen wurden nirgends erwähnt, ebenso wenig, dass sie irgendwelche Emissionen verursachen würden.[33] Eine Auseinandersetzung über die Planung und Linienfestsetzung gab es auch in der Presse nicht. Im Sinne der Sache dosierte die Planungskommission die Information geschickt und gab nur selektiv das preis, was sie wollte. Sie orientierte an Pressekonferenzen lediglich kursorisch und informierte nicht über mögliche Konflikte innerhalb der Kommission. Das Prestige der Kommission war hoch, der sechsbändige Schlussbericht wurde denn auch bald als die «Bibel des Autobahnbaus» bezeichnet, obwohl darin Strecken und Linienführungen verzeichnet wurden, über die das Plenum nie diskutiert hatte.[34]

## Die Referendumsmacht der Automobilverbände

Der Gegenentwurf des Bundesrates zur Initiative der Strassenverkehrsverbände fand – ausser beim Verteilschlüssel der Treibstoffzollzuschläge – grundsätzliche Zustimmung in der Vernehmlassung. Die SPS hielt es nicht einmal für nötig, eine eigene Stellungnahme zu verfassen, sondern schloss sich derjenigen des SGB an. Die Gewerkschaftsseite, deren Exponent SP-Nationalrat Hermann Leuenberger war, setzte sich vor allem für eine stärkere Belastung des Motorfahrzeugverkehrs ein, als es der Gegenentwurf des Bundesrates vorsah. Desgleichen sollte der Schwerverkehr, insbesondere der ausländische, stärker zur Kasse gebeten werden. Dieser Meinung war auch Nationalrat Andreas Gadient. Doch erst vierzig Jahre später, 1998, nahm das Volk das Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe an. Dezidiert wehrte sich die Linke dagegen, dass allgemeine Bundesmittel für den Nationalstrassenbau aufgewendet würden. Umgekehrt wehrten sich die Strassenverkehrsverbände, dass eine Abgabe auf dem Treibstoff zur Finanzierung herangezogen würde. In den Parlamentskommissionen war von drei Rappen die Rede. Der damalige Ständerat Willi Spühler bemerkte leicht maliziös, dass die Opposition der Strassenverkehrsverbände dagegen nicht zu stark sein würde, weil sie sonst die Ablehnung der beiden Vorlagen (die Initiative wurde kurz vor der Abstimmung zurückgezogen) riskieren würden.[35] Wie sich später zeigte, unterschätzte er die Referendumsmacht der Automobilverbände.

Während sie dem Gegenvorschlag des Bundesrates zustimmten, lehnten die Gewerkschaften die Initiative des FRS strikte ab, weil sie «ganz einseitig die Automobilinteressen vertritt.»[36] Diese setzten sich später teilweise gleichwohl durch. Zwar ging der Bundesrat nicht auf die Forderung des FRS ein, den Bau mittels Anleihen zu finanzieren, sondern beschloss 1960 einen Zollzuschlag von 7 Rappen pro Liter Treibstoff zur Finanzierung. Dagegen ergriff der TCS mit Erfolg das Referendum, worauf der Tarif auf 5 Rappen gesenkt wurde. Als sich der Bau immer mehr verteuerte, setzte der Bund den Zollanteil 1964 auf 12 Rappen fest, gab allerdings auch dem FRS nach, indem er für den Bau allgemeine Steuermittel aufwendete und den Bau mit Hunderten von Millionen Franken vorfinanzierte. Dass sich die Nutzer vermehrt an der Finanzierung beteiligen mussten, war wegen der steigenden Kosten nicht zu vermeiden: 1971 stieg der Zollzuschlag auf 20 Rappen, 1974 auf 30 Rappen an.

Im Vorfeld der Abstimmung über den indirekten Gegenentwurf des Bundesrates zur Volksinitiative «Verbesserung des Strassennetzes» vom 6. Juli 1958 zogen die Befürworter alle argumentativen Register, und jede Gruppe erhielt ein Zückerchen. Die Radfahrer versuchte man mit dem Argument zu gewinnen, dass mit der Verfassungsvorlage der Bund die Kompetenz erhalte, Radwege zu erstellen. Der Radfahrer werde zudem von den Autobahnen profitieren, indem «diese den heutigen Strassen einen grossen Teil des motorisierten Verkehrs wegnehmen.»[37] Selbst den Fussgängern würden die Autobahnen nützen, meinte Bundesrat Etter auf der schon erwähnten Humanitäts-Schiene fahrend, indem sie die Zahl der tödlichen Unfälle verringerten. Viele Strassen liessen sich nämlich nur noch unter Lebensgefahr überqueren, gab er zu bedenken. Bei der Abstimmung über den Verfassungsartikel gehe es «letzten Endes um den Schutz des menschlichen Lebens.»[38] Dem konnte sich die Schweizerische Ärzte-Gesellschaft nicht verschliessen und unterstützte deshalb ebenfalls den Autobahnbau. Ähnlich pathetisch wie Etter, aber auf einer andern Ebene, argumentierte der «Trumpf Buur», die rechtsbürgerliche «Aktion für freie Meinungsbildung». Es gehe nicht darum, ein «erzwungenes Opfer an den ‹Moloch Verkehr›» zu geben, sondern um «das folgerichtige Weiterbauen auf einem Eckpfeiler unserer staatlichen Existenz.»[39] Selbst der Landesverteidigung würden die Autobahnen gute Dienste leisten, indem sie die Stärken des Verteidigers, nicht die des Angreifers erhöhten, liess Bundesrat Paul Chaudet das Volk wissen.[40] Diesem Argument schloss sich auch die Schweizerische Offiziersgesellschaft an. Chaudet wies auch später bei der Linienführung auf die militärischen Bedürfnisse hin, die auch in der Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Nationalstrassen von 1959 erwähnt wurden.

5–8 Autobahn bei Lausanne, Fotografien von Walter Binder, 1967

## Eindrückliche Zustimmung zu den Nationalstrassen

Die erste Autobahn der Welt wurde 1924/25 von Mailand nach Vergiato gebaut; unter dem faschistischen Regime kamen später noch weitere 400 Kilometer dazu. 1957, ein Jahr vor der Abstimmung über den Verfassungsartikel, organisierte der TCS eine Pressefahrt als Teil seiner PR-Kampagne, um das italienische Autobahnnetz zu bestaunen. Geradezu hymnisch äusserte sich der Journalist der «Neuen Zürcher Zeitung» über den Bau der Autostrada del Sole: «Die Schaustücke in der Poebene befanden sich im Anfangsstadium der Planierung. Um- und aufgeschüttete Erde; Bagger, Kippwagen, Motorwalzen und Gerüste; Ingenieure, Chauffeure und Arbeiter: das alles hatte man schon oft gesehen. Doch die Mächtigkeit dieses Strassenbettes übertraf alle Vorstellungen. Breit und endlos lief es durch Felder und Wälder in den Horizont hinein. Ameisenhaft winzig bewegten sich auf ihm in der Ferne Menschen und Maschinen.»[41]

Die Zustimmung zur Verfassungsgrundlage für den Nationalstrassenbau, die von einer grossen Propagandawelle begleitet war, in die sich kaum eine ablehnende Stimme mischte, war schon fast patriotische und volkswirtschaftliche Pflicht. Entsprechend massiv wurde am 6. Juli 1958 der Gegenentwurf des Bundesrates mit 515 396 gegen 91 238 Stimmen und mit 21 zu 1 Ständen angenommen. Eine mögliche Opposition liess man leer laufen, indem man zum einen allen Gruppen etwas versprach, sie bereits im Planungsprozess integrierte wie die Bauern oder sie sich gar nicht formierte wie die Umweltschützer, weil ja der Bau der Autobahnen angeblich die Landschaft verschönerte. Schliesslich waren auch die meisten Linken vom Fortschrittsglauben und der Technikgläubigkeit der 1950er Jahre erfasst, der das von

Edgar Primault zehn Jahre zuvor verheissene automobile Glück näher rücken liess. Wenn schon der Arbeiter ein Anrecht auf ein Auto haben sollte, so mussten schliesslich auch die nötigen Verkehrswege bereit gestellt werden.

Das erste Autobahnstück – basierend auf dem Verfassungsartikel – das 1963 im Hinblick auf die Expo eröffnet wurde, war die Strecke Lausanne-Genf. Es brauchte einen besonderen Bundesbeschluss, um den Bau vorzuziehen. Die Gesamtkosten mit 4,3 Mio. Franken pro Kilometer kamen wesentlich höher zu stehen, als es die optimistischen Kostenberechnungen der Regierungen von Waadt und Genf vorgesehen hatten. Robert Ruckli, von 1957 bis 1973 Oberbauinspektor des Bundes und auf Verwaltungsseite die treibende Kraft beim Autobahnbau, gab gegenüber der zuständigen Nationalratskommission «seiner Überzeugung Ausdruck, dass auf dem übrigen Nationalstrassennetz derartige Differenzen nicht auftreten werden.»[42] In den 49 Jahren seit Baubeginn investierte der Bund für Projektierung, Bauleitung, Verwaltung, Landerwerb und Bauarbeiten netto 51,7 Mrd. Franken, die Kantone 8,5 Mrd. Die fehlenden Teilstücke werden weitere 8,5 Mrd. Franken kosten, so dass sich für den Endausbau eine Summe von rund 70 Mrd. Franken errechnen lässt.[43] Das ist fast zwanzig Mal mehr als ursprünglich budgetiert, wobei da noch die Teuerung zu berücksichtigen wäre.

Die Planung des Nationalstrassennetzes wurde – wie Ackermann in seiner Dissertation deutlich zeigt – von Technokraten vorangetrieben, die auf eine möglichst schnelle und effiziente Umsetzung des innerhalb der Planungskommission grundsätzlich nicht umstrittenen Baus eines Netzes von Autobahnen drängten. Der Bedarf nach diesem Netz wurde aufgrund einer erwarteten Verkehrszunahme extrapoliert,

wobei flankierend Argumente der touristischen Wünschbarkeit, die sich am Beispiel von Bundesrat Etter auch dialektisch umformen liessen, sowie der Vermeidung von Verkehrstoten aufgeführt wurden. Argumente des Umweltschutzes spielten ebenso wenig eine Rolle wie eine Abwälzung von externen Kosten, die durch die Emissionen entstehen würden. Dass es negative Auswirkungen geben könnte, wurde sogar rundweg infrage gestellt. Man muss anerkennen, dass sowohl taktisch wie auch strategisch Planung und Abstimmung geschickt vorbereitet wurden, wenngleich die fehlende Transparenz beim Vorgang mitgeholfen haben mag. Wie stark die generelle Technikgläubigkeit, der Fortschritts-Positivismus und das Beispiel des Auslandes die Überzeugungen gestärkt haben, liess sich nicht untersuchen, wäre aber eine vertiefte Recherche wert.

**Abkürzungen**

| | |
|---|---|
| ACS | Automobilclub der Schweiz |
| BGB | Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei |
| EDI | Eidg. Departement des Innern |
| EVD | Eidg. Volkswirtschaftsdepartement |
| FRS | Schweizerischer Strassenverkehrsverband |
| OBI | Eidg. Oberbauinspektorat |
| SAV | Schweizerischer Autostrassen-Verein |
| SGB | Schweizerischer Gewerkschaftsbund |
| SPS | Sozialdemokratische Partei der Schweiz |
| TCS | Touringclub der Schweiz |

**Quellen**

**Bundesarchiv Bern (BAR):**
E 1070 (–) 1974/32
- Bd. 20 (Verbesserung des Strassennetzes, Begutachtung des Volksbegehrens)
- Bd. 28 (Autobahn Lausanne-Genf)
- Bd. 48 (Beratung der Botschaft des BR über die Verwendung des für den Strassenbau bestimmten Anteils am Treibstoffzollertrag, Protokolle Sitzungen NR und SR)

8001 (C) (Generalsekretariat) 1969/251
- Bd. 117
- Bd. 121

Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale
- Die Planung des Schweizerischen Nationalstrassennetzes. Schlussbericht der Kommission des Eidg. Departements des Innern für die Planung des Hauptstrassennetzes, 6 Bde., Bern: EDMZ, 1959.
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für die Verbesserung des Strassennetzes vom 22. Oktober 1957.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Nationalstrassen vom 3. Juli 1959.
- 13. Bericht über die Tätigkeit des Schweizerischen Strassenverkehrsverbandes FRS im Jahre 1957, Bern, 1957.
- Vernehmlassung des Schweizerischen Strassenverkehrsverbandes zum Entwurf zu einem Bundesge-

setz über den Strassenverkehr gemäss Botschaft des Bundesrates vom 24. Juni 1955 sowie zu den vom Nationalrat beschlossenen Abänderungen und Ergänzung, August 1957.

**Archiv für Zeitgeschichte der ETH Zürich:**
wf-Archiv I, 8.1.

**Schweizerisches Sozialarchiv Zürich:**
98.3: Strassenbau, Autobahnen
98.3.6: Nationalstrassen und Strassenbau in der Schweiz
Ar. 1.520.7
MFC 12 (1955–1963): Protokolle Parteivorstand und Geschäftsleitung Sozialdemokratische Partei der Schweiz

**Literatur**


- Michael Ackermann, *Konzepte und Entscheidungen in der Planung der schweizerischen Nationalstrassen von 1927 bis 1961*, Bern: Peter Lang, 1992.
- Jean-Daniel Blanc, *Die Stadt – ein Verkehrshindernis. Leitbilder städtischer Verkehrsplanung und Verkehrspolitik in Zürich 1945-1975*, Zürich: Chronos, 1993.
- Martin Heller / Andreas Volk (Hrsg.), *Die Schweizer Autobahn*, Ausst.-Kat. Museum für Gestaltung Zürich, 5.3–9.5 1999.
- General Motors Suisse S.A. Biel, *Vom Wildpfad zur Autobahn*, Solothurn: Union, 1956.
- Georg Kammann, *Mit Autobahnen die Städte retten. Städtebauliche Ideen der Expressstrassen-Planung in der Schweiz 1954-1964*, Ausst.-Kat. Museum für Gestaltung Zürich, 6.3.–9.5.1990.
- Markus Lohr, Die Anfänge des schweizerischen Nationalstrassenbaus, Historisches Seminar der Uni Basel, SS 1990.


1 Zit. nach Michael Ackermann, *Konzepte und Entscheidungen in der Planung der schweizerischen Nationalstrassen von 1927 bis 1961*, Bern: Peter Lang, 1992, S. 104.

2 Archiv für Zeitgeschichte der ETH Zürich, Archiv der Wirtschaftsförderung wf-Archiv, Rede Philipp Etter an der Generalversammlung des Schweizerischen Strassenverkehrsverbandes (FSR), 23.6.1958.

3 Vorwort im Bericht der Planungskommission von 1959. Die «Eidgenössische Planungskommission für den Hauptstrassenausbau» wurde im November 1954 nach verschiedenen konsultativen Treffen zwischen dem Eidg. Departement des Innern und den verschiedenen Verkehrsverbänden gegründet. Der Einfachheit halber verwende ich nur noch den Begriff Planungskommission.

4 *Die Planung des Schweizerischen Nationalstrassennetzes. Schlussbericht der Kommission des Eidg. Departements des Innern für die Planung des Hauptstrassennetzes*, 6 Bde., Bern: EDMZ, 1959, Vorwort Philipp Etter.

5 Rede Philipp Etter (wie Anm. 2).

6 Eingabe + Neue Helvetische Gesellschaft, 7.3.1958, Bundesarchiv Bern BAR E 1070 (-) 1974/32, Bd. 20 (Verbesserung des Strassennetzes, Begutachtung des Volksbegehrens).

7 Rede Philipp Etter (wie Anm. 2).

8 1941 beschäftigte sich eine Studienkommission des OBI mit dem Ausbau des Hauptstrassennetzes. Sie zog den Ausbau des Strassennetzes einem Bau von Autobahnen vor. Man ging damals von einer Kapazität von 200 000 Motorfahrzeugen aus, was auf lange Sicht genügen sollte. Dem LITRA, der die Interessen des öffentlichen Verkehrs vertrat, schien diese Zahl viel zu hoch gegriffen. Ackermann 1992 (wie Anm. 1), S. 103.

9 Gutachten Prof. Walter Adolf Jöhr, 23.4.1958, BAR 8001 (C) (Generalsekretariat) 1969/251, Bd. 117.

10 Die Zahl resultiert aus den Angaben, die das Bundesamt für Statistik aufgrund des Jahres 2009 veröffentlicht hat: In der Schweiz lebten Ende des Jahres rund 7 785 800 Menschen. Es waren Ende September 2009 4 009 602 Personenwagen registriert.

11 *Die Planung des Schweizerischen Nationalstrassennetzes* 1959 (wie Anm. 4), S. 9.
12 Der Bauernverband wurde erst ein Jahr später in die Planungskommission aufgenommen, nachdem er gehörig Druck gemacht hatte.
13 Ackermann 1992 (wie Anm. 1), S. 235.
14 Archiv für Zeitgeschichte der ETH Zürich, wf-Archiv I, Mitteilung 6.8.1957.
15 Archiv für Zeitgeschichte, wf-Archiv I der ETH Zürich, Flugblatt des überparteilichen Komitees für die Strassenbauvorlage.
16 Max Hofstetter, «Zur Eröffnung der ersten Autobahn der Schweiz», in: *Sonderbeilage Vaterland*, Nr. 133, 11.6.1955, S. 1, zit. nach: Franz Bucher / Gerold Kunz / Hilar Stadler, «Die erste Autobahn der Schweiz», in: Martin Heller / Andreas Volk, *Die Schweizer Autobahn*, Ausst.-Kat. Museum für Gestaltung Zürich, 5.3–9.5 1999, S. 62–63.
17 Ebd., S. 46.
18 *Tages-Anzeiger*, 21.1.1959.
19 Ackermann 1992 (wie Anm. 1), S. 238.
20 Der heutige Gesetzestext lautet: «Stehen diesen Anforderungen andere schutzwürdige Interessen entgegen, wie insbesondere die Erfordernisse der militärischen Landesverteidigung und der wirtschaftlichen Nutzung des Grundeigentums, die Anliegen der Landesplanung oder des Gewässer-, Natur- und Heimatschutzes, so sind die Interessen gegeneinander abzuwägen.», SR 725.11 Bundesgesetz über die Nationalstrassen (NSG) vom 8.3.1960 (Stand 1.1.2008), Art. 5,2; <http://www.admin.ch/ch/d/sr/7/725.11.de.pdf> Zugriff: 17.9.2010.
21 Ackermann 1992 (wie Anm. 1), S. 85–86.
22 Rede Philipp Etter (wie Anm. 2).
23 *Neue Zürcher Zeitung*, 24.8.1957.
24 Protokoll des Bundesrates, S. 45–46., Bundesarchiv Bern, BAR 8001 (C) (Generalsekretariat) 1969/251, Bd. 117.
25 Archiv für Zeitgeschichte der ETH Zürich, wf-Archiv I, Rede Philipp Etter vor dem Zentralkomitee der Konservativ-Christlichsozialen Volkspartei der Schweiz, 7.6.1958.
26 Protokoll der Sitzung der nationalrätlichen Kommission zur Begutachtung des Volksbegehrens, 14.2.1958, BAR 1070 (-) 1974/32, Bd. 20 (Verbesserung des Strassennetzes, Begutachtung des Volksbegehrens).
27 Ebd.; *Neue Zürcher Zeitung*, 18.3.1958.
28 Protokoll der Sitzung der nationalrätlichen Kommission zur Begutachtung des Volksbegehrens, 14.2.1958, (wie Anm. 26)
29 Schweizerischer Bankverein: «Probleme der schweizerischen Verkehrswirtschaft», Juni 1955, S. 18. Dieselben Thesen vertrat H. Bauer, Vorsteher der Abteilung Wirtschaftsstudien des Schweizerischen Bankvereins auch an öffentlichen Veranstaltungen, wo er insbesondere für eine adäquate und kostendeckende Belastung des Schwerverkehrs eintrat. *Neue Zürcher Zeitung*, 6.11.1957.
30 *Die Tat*, 24.11.1955.
31 Archiv für Zeitgeschichte der ETH Zürich, wf-Archiv I, Vernehmlassung Vorwort, 31.7.1957.
32 *Die Tat* (wie Anm. 30).
33 Ackermann 1992 (wie Anm. 1), S. 175–176.
34 Ebd., S. 214-217.
35 Protokoll der Sitzung der ständerätlichen Kommission zur Begutachtung des Volksbegehrens, 15.11.1957, (wie Anm. 26)
36 Sozialarchiv Zürich, Ar 1.520.7, Brief Leuenberger an Humbert-Droz, 20.8.1957, Vernehmlassung 20.8.1957.
37 Archiv für Zeitgeschichte der ETH Zürich, wf-Archiv I, Artikel spk, 22.5.1958.
38 Rede Philipp Etter, 7.6.1958 (wie Anm. 25).
39 Archiv für Zeitgeschichte der ETH Zürich, wf-Archiv I, Inserat im *Tagblatt der Stadt Zürich*, 4.7.1958.
40 Ackermann 1992 (wie Anm. 1), S. 222.
41 *Neue Zürcher Zeitung*, 10.10.1957.
42 Protokoll der Sitzung der nationalrätlichen Kommission, 1.9.1958, Bundesarchiv Bern, BAR 1070 (-) 1974/32, Bd. 28 (Autobahn Lausanne-Genf).
43 Mitteilung Astra, 18.2.2009.