Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

Band: 56 (2006)

Heft: 1: Verkehrsgeschichte = Histoire des transports

Artikel: Der grosse Plan und seine helvetische Realisierung : die Gesamtverkehrskonzeption 1972-1977 und ihre Wirkung auf die schweizerische Verkehrspolitik

Autor: Haefeli, Ueli

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1674

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Der grosse Plan und seine helvetische Realisierung

Die Gesamtverkehrskonzeption 1972–1977 und ihre Wirkung auf die schweizerische Verkehrspolitik

Ueli Haefeli

Summary

In order to elaborate a comprehensive traffic concept, in 1972 the Swiss Federal Council commissioned a committee comprising 62 members, ranging from politicians in elected office to representatives of industry and business, administration and academia. The committee's analysis of Swiss traffic went into previously unknown depth. The results presented in 1977 suggested the need for a new direction in traffic policy, already including the call for a shift in long-distance freight transport from trucks to trains, as well as presenting evidence for the forward-oriented approach towards the integration of policies dealing with traffic, regional planning, energy and economics. A further result of the committee's earlier work was the federal decision concerning the constitutional basis for a coordinated traffic policy which, however, was turned down at the polls on 12 June 1988 by a narrow margin. Nonetheless, the principles established by the committee and by committee members themselves left an indelible mark on Swiss traffic policy, most of their recommendations having influenced policy in one way or another right up to the present.

Als am 29. Januar 2001 die Ergebnisse des *«Nationalen Forschungsprogramms (NFP) 41 Verkehr und Umwelt»* der Öffentlichkeit vorgestellt wurden, fasste die Programmleitung diese in 41 Thesen zusammen. Ganz explizit nahm sie damit Bezug nicht nur zur Nummer des NFPs, sondern ebenso sehr zu den 40 Thesen, welche die *«Kommission für eine Gesamtverkehrskonzeption»* (GVK) am 21. Dezember 1977 als Resultat ihrer fünfjährigen Arbeiten präsentiert hatte[1]. Bereits 1997, am Anfang des NFP 41, thematisiert eine gut besuchte Tagung die Frage *«20 Jahre Gesamtverkehrskonzeption – wie weiter»* und zelebriert die GVK implizit als Geburtsstunde moderner schweizerischer Verkehrpolitik[2]. Soviel Geschichtsbewusstsein in einem dafür nicht unbedingt bekannten Politikfeld macht

1 Jürg Oetterli, Francis-Luc Perret, Felix Walter, *Bausteine für eine nachhaltige Mobilität. Gesamtsynthese des NFP 41 «Verkehr und Umwelt» aus der Sicht der Verkehrspolitik, der Wissenschaft und der Umsetzung*, Synthese S8 des Nationalen Forschungsprogramms NFP 41, Bern 2001.

2 Felix Walter (Hg.), *20 Jahre Gesamtverkehrskonzeption – wie weiter?*, Tagung vom 27. 11. 1998. Bericht T1 des Nationalen Forschungsprogramms NFP 41, Bern 1998.

Dr. Ueli Haefeli, Interface Politikstudien, Seidenhofstrasse 12, CH-6003 Luzern.
haefeli@interface-politikstudien.ch

neugierig. Der vorliegende Artikel stellt Fragen nach der Vorgeschichte der GVK, er dokumentiert die Arbeitsweise dieses beeindruckenden Expertenkollegiums und würdigt die zentrale Rolle der GVK für die schweizerische Verkehrspolitik bis zur Gegenwart kritisch.

Die Notwendigkeit einer verkehrspolitischen Gesamtschau wurde in der Schweiz lange vor der Einberufung der GVK erkannt. Auslöser war die schon vor dem Zweiten Weltkrieg einsetzende Verbreitung des Autos als Personen- wie als Lastwagen, welche mehr und mehr zu einer ernsthaften Konkurrenz für die Eisenbahn wurde[3]. Dieser so genannte Schiene-Strassen-Konflikt prägte die Verkehrspolitik der ersten Nachkriegszeit[4]. Die Frage der Rollenteilung zwischen den beiden Verkehrssystemen führte zum Ruf nach einer *«Verkehrskoordination als politischer Aufgabe»*[5].

Der Bundesrat versuchte in mehreren Anläufen, zuviel Konkurrenz zwischen den Verkehrsmitteln zu verhindern und den Güterfernverkehr auf die Schiene zu weisen, während die Feinverteilung Sache des Lastwagens geblieben wäre. Im wenig regulierungsfreundlichen Umfeld der Fünfzigerjahre scheiterten diese Anstrengungen mit der knappen Annahme des Referendums gegen die revidierte Autotransportordnung am 25. Februar 1951 jedoch endgültig; das Volk überliess die Verkehrsteilung vorerst den Kräften des Marktes[6]. Es sollte aber nur wenige Jahre dauern, bis die Rolle des Staates von einer Mehrheit ganz anders gesehen wurde. Auslöser war wiederum der ungestüm wachsende Verkehr, diesmal allerdings mit der Frage der Autobahnen aus einer bloss sektoriellen Perspektive. Unter dem Druck der Öffentlichkeit gaben die Kantone föderalistische Bedenken gegen neue Bundeskompetenzen im Autobahnbau rasch auf. 1954 wurde eine Eidgenössische Planungskommission eingesetzt, am 6. Juli 1958 schuf das Volk mit einer klaren Mehrheit die verfassungsmässige Grundlage für das Bauwerk und auch das Parlament hielt das Tempo hoch und verabschiedete am 8. März 1960 darauf basierend ein Nationalstrassengesetz, welches der Exekutive weit reichende Kompetenzen bei Planung und Bau der Autobahnen einräumte und so in weiten Teilen einer Selbstentmachtung des Parlaments gleichkam[7].

3 Christoph Maria Merki, *Der holprige Siegeszug des Automobils 1895–1930. Zur Motorisierung des Strassenverkehrs in Frankreich, Deutschland und der Schweiz*, Wien 2002.

4 Dies gilt nicht nur für die Schweiz, sondern beispielsweise auch für Deutschland. Vgl. Dietmar Klenke, «Bundesdeutsche Verkehrspolitik und Motorisierung. Konfliktträchtige Weichenstellungen in den Jahren des Wiederaufstieges», *Zeitschrift für Unternehmensgeschichte*, Beiheft 79, Stuttgart 1993.

5 «Die Verkehrskoordination als politische Aufgabe», in: *National-Zeitung*, 17. 5. 1950. Vgl. auch: «Die Erarbeitung einer Gesamtkonzeption im Verkehr», in: *Automobilrevue*, Vol. 50, 21. 11. 1951, S. 2.

6 Als Folge der Wirtschaftskrise der Dreissigerjahre entstand die Idee, eine Übereinkunft von Strasse und Schiene im Güterverkehr herbeizuführen. Das «Verkehrsteilungsgesetz» scheiterte jedoch 1935 an einem Referendum. Vom Volk ebenfalls verworfen wurde 1946 eine Verfassungsvorlage, welche dem Bund umfassende Regelungskompetenz über alle Verkehrsmittel zugestanden hätte. 1938 erliess der Bund die Autotransportordnung, die 1946 nochmals um 5 Jahre erstreckt wurde. Vgl. dazu: Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (Hg.), *Gesamtverkehrskonzeption Schweiz. Schlussbericht über die Arbeiten der Eidgenössischen Kommission für die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption erstattet zuhanden des Schweizerischen Bundesrates*, Bern 1977, S. 31f. (im Folgenden zitiert als Schlussbericht GVK-CH).

7 Vgl. zu diesem gut aufgearbeiteten Kapitel schweizerischer Verkehrsgeschichte auch:

Im Gegensatz zu anderen Politikbereichen kam es damit im Verkehr bereits in den Fünfzigerjahren zu einer gross angelegten staatlichen Planungstätigkeit auf der Bundesebene. Auf der Ebene der Gemeinden gab es sogar durchaus schon Ansätze zu Gesamtplanungen: Verglichen mit anderen europäischen Ländern sehr früh schufen einzelne Schweizer Städte mit den so genannten Generalverkehrsplänen eine verkehrsträgerübergreifende Planungsgrundlage (Bern 1954, Zürich 1955 und Basel 1958)[8]. Dies erklärt sich durch die in den Städten bereits damals prekären Verkehrsverhältnisse, welche bei Experten und Kommunalpolitikern die Erkenntnis reifen liessen, dass die Probleme nur durch ein koordiniertes Miteinander von privatem und öffentlichem Verkehr zu bewältigen waren.

Als Jahrzehnt der Planungseuphorie gelten aber gemeinhin die Sechzigerjahre. Im Verkehrsbereich grosse internationale Beachtung fanden der 1963 veröffentlichte Bericht *«Traffic in towns»* einer britischen Untersuchungskommission, sowie ein Gutachten deutscher Sachverständiger von 1964[9]. Beide Autorenteams hielten eine viel aktivere und bewusst steuernde Einflussnahme des Staates zumindest im Stadtverkehr für unabdingbar. Die Politik (nicht nur) in der Schweiz tat sich mit solchen Ansprüchen vorerst aber schwer, erst die sich in der zweiten Hälfte der Sechzigerjahre abzeichnende gesellschaftliche Destabilisierung liess die Bereitschaft reifen, nach einer kohärenten, alle Verkehrsträger einbeziehenden Verkehrspolitik zu fragen[10]. Max Imboden gehörte 1964 zu den ersten, welche die Anzeichen dieser Destabilisierung ausmachten. In seiner Argumentation spielte der Verkehr eine wichtige Rolle. Grundsätzlich sei der Schweizer immer stolz auf seinen Staat gewesen: *«Er betrachtete seine öffentlichen Dienste – Verkehr und Versorgung – als Vorbilder der Zuverlässigkeit.» Doch: «Die Städte wachsen und das graue Meer der Häuser überflutet die Landschaft, ohne dass dieser Flut wirksame Dämme entgegengesetzt werden können. Es mangelt an vorausschauender Planung im grossen, es fehlen die Institutionen, um die ungebändigten Kräfte zu zügeln. Die Gewässerverschmutzung und die Luftverpestung schreiten fort. Die Möglichkeit katastrophaler Entwicklungen ist greifbar gegeben.»*[11]

Michael Ackermann, *Konzepte und Entscheidungen in der Planung der schweizerischen Nationalstrassen von 1927–1961*, Bern 1991. *Stefan Studer, Nationalstrasse – Nationalstrafe, oder die Demokratie bleibt auf der Strecke. Macht und Ohnmacht im schweizerischen Nationalstrassenbau*, Zürich 1985. Michel Bassand, Thérèse Burnier, Pierre Meyer, Léopold Veuve, *Politiques des routes nationales. Acteurs et mise en œuvre*, Lausanne 1986. Werner Reh, *Politikverflechtung im Fernstrassenbau der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz*, Frankfurt a.M. 1988. Ueli Haefeli, «Stadt und Autobahn – eine Neuinterpretation», in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, 51, 2001, S. 181–202.

8 Alfred Walther, Kurt Leibbrand unter Mitwirkung von W. Jaussi, *Gutachten über die Strassenverkehrsplanung erstattet im Hinblick auf den Bahnhofneubau und Stellungnahme des Gemeinderates zu den im Gutachten enthaltenen Vorschlägen*, Bern 1954. Kurt Leibbrand, «Generalverkehrsplan für die Stadt Zürich, Kurzfassung des Gutachtens Kremer/Leibbrand», in: *Schweizerische Bauzeitung* 73, 1955, S. 550–553 und S. 576–579. Kurt Leibbrand, *Gesamtverkehrsplan Basel*. Gutachten im Auftrag des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt erstattet im Juni 1958, 3 Bände, Zürich 1958.

9 Colin Buchanan, *Traffic in Towns*, London 1963; deutsche Übersetzung: Colin Buchanan, *Verkehr in Städten*, Deutsche Strassenliga e.V. mit Förderung durch das Kuratorium «Wir und die Strasse» (Hg.), Essen 1964. *Bericht der Sachverständigenkommission über eine Untersuchung von Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden*, Bundestagsdrucksache IV/2661, Bonn 1964.

10 Ganz ähnlich in Deutschland (Leber-Plan).

11 Max Imboden, *Helvetisches Malaise*, Zürich 1964, S. 12.

Wie in anderen Politikbereichen (Raumplanung, Energiepolitik) ging die verstärkte planerische Initiative des Bundes vorerst mit einem vermehrten Einbezug wissenschaftlicher Expertise im Rahmen einer Gesamtkonzeption einher. Die in der zweiten Hälfte der Sechzigerjahre im Auftrag des Bundesrates erarbeiteten *«Landesplanerischen Leitbilder der Schweiz»*, gaben im Teilleitbild Verkehr einen ersten Anstoss für eine gesamtheitliche Sicht der Verkehrsentwicklung[12]. In den Legislaturzielen des Bundesrates vom 15. Mai 1968 wurde dann erstmals offiziell die Erarbeitung der Gesamtverkehrskonzeption in Aussicht gestellt. Der Bundesbeschluss vom 30. November 1970 regelte die Einsetzung eines vorberatenden Ausschusses, welcher schon am 23. Oktober 1971 seinen Bericht ablieferte. Darauf abstellend rief der Bundesrat am 19. Januar 1972 die schliesslich aus 62 Vertretern aus Politik, Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft bestehende GVK-Kommission ins Leben. Der Auftrag an die Kommission wurde äusserst umfassend formuliert. Auffallen muss, dass neben traditionellen, verkehrsplanerischen und regionalpolitischen Zielen auch neuere Anliegen wie der Umweltschutz oder die Raumplanung im Auftrag prominent erwähnt wurden. Gefordert wurde weiter ausdrücklich eine Gesamtschau des Verkehrsystems auf nationaler Ebene – sowohl der internationale als auch der regionale Verkehr blieben weitgehend ausgeklammert –, welche nicht zuletzt *«der Förderung des harmonischen Zusammenlebens in der Gemeinschaft»* dienen solle[13].

Zur Bewältigung der ehrgeizigen Aufgabenstellung lancierte der aus sieben Personen bestehende geschäftsleitende Ausschuss, unterstützt durch einen 20 Personen umfassenden Mitarbeiterstab sowie zahlreiche externe Experten, ein ehrgeiziges Forschungsprogramm, welches das schweizerische Verkehrssystem in einer vorher nie erreichten Breite und Tiefe analysierte. Neben weit über 100 externen Forschungsaufträgen veröffentlichte der Mitarbeitstab zusätzlich eine ganze Reihe eigener wissenschaftlicher Grundlagestudien[14]. Nach Ulrich Klöti wurde die GVK zu *«einem der grössten Unternehmen der Politikberatung des Bundes»*[15].

In vielem neuartig und durchaus innovativ war auch die Methodik, mit der die Fragestellung angegangen wurde. Die Grundlage bildete ein systemanalytischer Ansatz[16]. Dieser hob sich gegenüber bestehenden Planungsverfahren erstens durch eine stark vorstrukturierte Vorgehensweise ab. Zweitens wurden die Randbedingungen und Ausgangsdaten aus anderen Politikbereichen viel umfassender einbezogen. Drittens gingen die Experten der systemischen Betrachtungsweise folgend von einem iterativen Planungsprozess mit Regelkreisen und Rückkoppelungen aus[17]. Bei der Ermittlung der zukünftigen Verkehrsnachfrage wurde viertens zuerst der Gesamtverkehr ermittelt und erst in einem nächsten Schritt die

12 Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung, *Landesplanerische Leitbilder*, Bd. I–III und Plankassette, Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Landesplanung Nr. 10, Zürich 1971. Das Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung (ORL) der ETHZ war vom Bundesrat 1961 ins Leben gerufen worden.

13 Schlussbericht GVK-CH 1977, S. 18.

14 Schlussbericht GVK-CH 1977, S. 346–354.

15 Ulrich Klöti, «Verkehr, Energie und Umwelt. Die Infrastruktur und ihre Begrenzung», in: *Handbuch politisches System der Schweiz*, Bd. 4, *Politikbereiche*, Bern 1993, S. 226–293, hier: S. 238.

16 Eidgenössische Kommission für die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption GVK-CH, *Leitstudie GVK-CH*, Bern 1978 (im Folgenden zitiert als Leitstudie GVK-CH).

17 Dabei wurde der Verkehr explizit mit biologischen Systemen verglichen. Vgl.: Leitstudie GVK-CH 1978, S. 9.

Verkehrsteilung in Schiene und Bahn betrachtet. Fünftens strebte die Kommission eine klare Grenze zwischen wissenschaftlichen Aussagen und nachgelagerten politischen Entscheiden an, wodurch das Verfahren an Transparenz gewann. Sechstens standen in Abkehr von der bisherigen Verkehrsplanung die Ziele und nicht mehr die Trendextrapolation im Vordergrund: *«Es soll nicht mehr dem aus der Vergangenheit abgeleiteten Trend vorbehaltlos zum Durchbruch verholfen werden, sondern an erster Stelle die Festlegung von Zielen und Massnahmen, welche die Erreichung der Ziele gewährleisten sollen (zielorientiertes Planen). Aus diesem Grund steht nicht etwa die Prognose, sondern die Festlegung der Zielsetzungen am Anfang des systemanalytischen Ablaufs.»*[18] Diese wohl wichtigste Neuerung war verbunden mit der Einführung eines Ziel- und Indikatorensystems und der Szenariotechnik.

Bei der Umsetzung der zielorientierten Vorgehensweise galt es einige Hindernisse zu überwinden. Vor allem fehlte ein präziser Rahmen übergeordneter, verkehrspolitischer Ziele, an denen sich die Kommission hätte orientieren können. Darüber hinaus bestand keine Prioritätenordnung zwischen verschiedenen für den Verkehr wichtigen Politikbereichen wie etwa der Raumplanung, der regionalen Wirtschaftsförderung oder der Energiepolitik. Und schliesslich zeigte sich bald, dass in der heterogen zusammengesetzten Kommission kein Konsens bezüglich der verkehrspolitischen Stossrichtung vorausgesetzt werden konnte. Um diesen Konsens zu schaffen und damit gleichzeitig zu einem operablen Zielsystem zu gelangen, wurden eine repräsentative Bevölkerungsbefragung und zwei Befragungen der Kommission durchgeführt; eine erste 1974 und eine zweite 1977. Die Kommissionsmitglieder mussten dabei die Relevanz der einzelnen Elemente eines vorgegebenen Zielsystems gewichten und dies sowohl in Bezug auf die Gegenwart als auch im Hinblick auf die langfristige Zukunft. Das Zielsystem umfasste drei so genannte Zielblöcke zu den Themen Verkehrsbedürfnisse, wirtschaftlicher Mitteleinsatz und Auswirkungen. Die Resultate zeigen, dass die Kommission der Befriedigung der Verkehrsbedürfnisse eine im Zeitablauf abnehmende Bedeutung beimass, wobei sich diese Tendenz in der zweiten Befragung noch verstärkte. Langfristig an Gewicht gewannen dagegen die Auswirkungen des Verkehrs auf Umwelt und Raum. Die Bevölkerung ihrerseits stufte den Stellenwert der Wirtschaftlichkeit viel geringer ein als die Kommission. Durch dieses innovative Vorgehen – der Einsatz sozialwissenschaftlicher Befragungstechniken im Verkehr war damals noch wenig verbreitet – gelang es, ein Zielsystem aufzubauen, das sich für die weiteren Arbeiten der Kommission als tauglich erwies[19].

1977 lagen die Ergebnisse vor, auf Anregung von Bundesrat und GVK-Leiter Alois Hürlimann zusammengefasst in 40 Thesen. Formuliert wurde darin eine Neuausrichtung der schweizerischen Verkehrspolitik, deren zentrale Elemente wie folgt zusammengefasst werden können:[20]

1. Eine Akzentverschiebung von einer verkehrsträgerbezogenen Politik zu einer Gesamtverkehrspolitik, die beispielsweise den Verlagerungsauftrag für den Güterfernverkehr von der Schiene auf die Strasse bereits mit einschloss, vor

18 Leitstudie GVK-CH 1978, S. 9f.
19 Schlussbericht GVK-CH 1977, S. 61–71.
20 Schlussbericht GVK-CH 1977, S. 309–319.

allem aber auch in zukunftsweisender Art und Weise die Wechselbeziehungen zwischen Verkehr, Raumplanung, Energie- und Wirtschaftspolitik einbezog.

2. Das Festhalten an der Eigenwirtschaftlichkeit als verkehrspolitischem Grundsatz. Dabei wurden auch die gemeinwirtschaftlichen Leistungen und erstmals die externen Sozial- und Umweltkosten berücksichtigt.
3. Die Einführung des Grundsatzes der Umweltverträglichkeit des Verkehrs.
4. Die Stärkung der Rolle des Bundes bei der politischen Koordination des Verkehrs.
5. Für die Finanzierung des Verkehrs war die Einrichtung je eines Fonds für den privaten und den öffentlichen Verkehr vorgesehen. Während der Fonds für den privaten Verkehr weitgehend der bereits bestehenden Lösung entsprach[21], sollte der Fonds für den öffentlichen Verkehr durch einen festen Anteil der in Aussicht stehenden Mehrwertsteuer gespiesen werden. Wesentlich war dabei die Aufweichung der Zweckbindung: *«Die beiden Fonds sind grundsätzlich je für die entsprechende Verkehrsart zweckgebunden konzipiert. Sie sind aber unter sich derart auszugleichen, dass längerfristig die festgelegten Zielsetzungen beider Verkehrsarten erreicht werden können.»*[22]

Um eine solide rechtliche Basis für diese Gesamtverkehrspolitik zu schaffen, schlug die Kommission vor, die bisherigen verkehrsträgerbezogenen Verfassungsartikel durch vier neue zu ersetzen[23]. Die Vorschläge zur Weiterentwicklung des Verkehrsangebots leitete die GVK aus einer Analyse ab, welche für die beiden verfolgten Schlussvarianten ein Wachstum der Personenverkehrsleistung zwischen 1974 und 2000 von 52 Prozent beziehungsweise 66 Prozent in Aussicht stellte[24]. Dies entspricht sehr genau der tatsächlichen Entwicklung! Weil die meisten Prognosen der Sechzigerjahre geradezu spektakulär in falsche Richtungen wiesen, stellt allein dieses Ergebnis der Arbeitsweise der GVK-Experten ein gutes Zeugnis aus. Das zu erwartende Verkehrswachstum sollte gemäss GVK mit neuen Infrastrukturen aufgefangen werden. Beide Schlussvarianten sahen als wichtigste Elemente die Fertigstellung des bereits beschlossenen Netzes an Autobahnen und Hauptstrassen und die Erstellung neuer Eisenbahnhaupttransversalen zwischen Winterthur und Lausanne sowie zwischen Olten und Basel vor. Die Schlussvariante 2, welche von der Kommission dem Bundesrat vorgeschlagen wurde, enthielt zusätzlich leichte Modifikationen dieser zentralen Netze sowie neue Verbindungen zur strukturfördernder Erschliessung abgelegener Gebiete.

An der Schlusssitzung der Kommission vom 19. bis 21. Dezember 1977 stimmten die 62 Kommissionsmitglieder den 40 Thesen zur allgemeinen Überraschung einstimmig und ohne Enthaltungen zu, sodass der Schlussbericht dem Bundesrat schon am 21. April 1978 übergeben werden konnte. Erwartet worden waren vielmehr die *«üblichen Meinungsdifferenzen»*. Eine wichtige Rolle scheint offenbar Bundesrat Hürlimann gespielt zu haben, der die grosse Kommission so umsichtig führte, dass sich sogar ein eigentlicher *«Teamgeist»* entwickeln konnte[25]. Ob die

21 Vgl. dazu: Christoph Maria Merki, «Der Treibstoffzoll aus historischer Sicht: Von der Finanzquelle des Bundes zum Motor des Strassenbaus», in: Christian Pfister (Hg.), *Das 1950er Syndrom. Der Weg in die Konsumgesellschaft*, 1994, S. 311–332.
22 Schlussbericht GVK-CH 1977, S. 297.
23 Textvorschlag der Kommission: Schlussbericht GVK-CH 1977, S. 301–303.
24 Schlussbericht GVK-CH 1977, S. 111–134.
25 Carl Hidber (1998), «Systemanalytische Arbeitsweise der GVK-CH», in: Felix Walter

Zustimmung aller Akteure wirklich ernst gemeint war, wurde allerdings im Nachhinein teilweise bezweifelt. Dazu ein Mitglied der GVK: *«Ich glaube nicht daran, dass das ganze ehrlich gewesen ist. Da gab es Leute, die ihre Karten nicht ganz ehrlich gespielt haben. Sie sagten mit dem Gedanken 'Ja', wir können nachher sowieso machen, was wir wollen.»*[26] Im weiteren politischen Prozess verschwand diese Einhelligkeit dann jedenfalls rasch und die alten Gegensätze[27] zwischen den verschiedenen verkehrspolitischen Akteuren brachen schon im Vernehmlassungsverfahren (Dezember 1978 bis Oktober 1979) wieder auf. Die Automobilverbände wandten sich vehement gegen die Idee eines Austausches zwischen den beiden Verkehrsfonds und die Kantone befürchteten einen Ausstieg des Bundes aus dem Regionalverkehr[28]. Als weiteres Hindernis lehnte das Volk die Einführung der Mehrwertsteuer, von deren Ertrag ein Fünftel zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs vorgesehen war, zweimal ab.

In der Folge geriet der Bundesrat auf Grund verschiedener Sachzwänge unter Zeitdruck und konnte die GVK entgegen seiner ursprünglichen Absicht nicht mehr als Gesamtpaket betrachten. Im März 1982 veröffentlichte er beispielsweise seine Vorstellungen über die Neuregelung der Treibstoffzölle, das Parlament beschloss im selben Monat den ersten Leistungsauftrag für die SBB[29]. Trotzdem versuchte der Bundesrat, die Vorlage zu retten und präsentierte im Dezember eine Botschaft zur *«Koordinierten Verkehrspolitik»* – so wurde die GVK nun genannt. Darin versuchte er, einigen Vorbehalten aus der Vernehmlassung Rechnung zu tragen, ohne die Substanz der GVK-Vorschläge anzutasten. Zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs sollten in Ermangelung der Mehrwertsteuer fünf Prozent der Steuer- und Zolleinnahmen der Eidgenossenschaft reserviert werden[30]. In den parlamentarischen Beratungen, welche mit dem *«Bundesbeschluss über die Verfassungsgrundlagen für eine koordinierte Verkehrspolitik»* vom 20. März 1987 ihr Ende fanden, wurde die Vorlage vor allem in zweierlei Hinsicht modifiziert: Erstens musste sich der Bund stärker als von der GVK geplant im Regionalverkehr engagieren und zweitens wurde die Höhe des Bundesbeitrages an den öffentlichen Verkehr aus der Vorlage herausgelöst, sie sollte später auf der Gesetzesstufe geregelt werden.

Trotz dieser Konzessionen an Partikularinteressen lehnte das Schweizer Volk am 12. Juni 1988 die Verfassungsartikel zur Koordinierten Verkehrspolitik ab. Mit

(Hg.), *20 Jahre Gesamtverkehrskonzeption – wie weiter?*, Tagung vom 27. 11. 1998. Bericht T1 des Nationalen Forschungsprogramms NFP 41 1998, S. 13–18, hier S. 15 und 17.

26 Zit. nach: Erwin Rüegg, «Neokorporatismus in der Schweiz. Chancen und Grenzen organisierter Interessenvermittlung», *Kleine Studien zur politischen Wissenschaft* 247, Zürich 1987, S. 31.

27 Vgl. dazu: Werner R. Schobinger, *Programmatische Aussagen zur schweizerischen Verkehrspolitik, Zusammenstellung von Absichtserklärungen von Behörden, Parteien, Parlamentariern, Verbänden, Organisationen und Wissenschaftern. Ausgeführt im Auftrag des Stabes der Eidg. Kommission für die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption GVK-CH*, Bern 1975.

28 Rüegg 1987, S. 30f. Alois Hürlimann, «Die Realisierungschancen der schweizerischen Gesamtverkehrskonzeption», in: *Strasse und Verkehr* 67, 1981, S. 267–271, hier S. 269. *Année politique suisse*, unter der Leitung von Hans Hirter (Hg.) vom Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern, Bern 1980, S. 97–99 (im Folgenden zitiert als Année politique).

29 Rüegg 1987, S. 31f.

30 Année politique 1983, S. 109.

797 955 zu 955 300 fiel das Nein relativ knapp aus, allerdings stimmten nur fünf vom Transit besonders betroffene Stände (beide Basel, Graubünden, Uri und Tessin) zu. Analysen zur Abstimmung zeigten, dass bei der ablehnenden Mehrheit Befürchtungen um zusätzliche Belastungen der Autofahrenden im Vordergrund gestanden hatten, dass die Vorlage aber auch als zu wenig verständlich wahrgenommen worden war[31].

Waren die Ideen der GVK damit gescheitert? Die kommenden Jahre sollten zeigen, dass dies nur teilweise der Fall war. Aus politologischer Sicht manifestierten sich in der GVK die Grenzen der politischen Planung im Rahmen der schweizerischen Konkordanz- und Verhandlungsdemokratie, welche Grundsatzprobleme in der Regel ausblendet und eher den kompromissmässigen Interessenausgleich kurzfristiger Partialinteressen anstrebt[32]. Gerade bei komplexen Vorhaben ist die Gefahr des Scheiterns an der Urne gross, weil sich sehr unterschiedliche Bedenken einzelner Akteurgruppen zu Nein-Mehrheiten kumulieren können und weil das Schweizer Volk erfahrungsgemäss bei eher abstrakten Vorlagen zur Vorsicht neigt. Das Nein zur koordinierten Verkehrspolitik löste bei den verantwortlichen Akteuren auf allen Ebenen einen Lernprozess aus, der sich als *«Übergang von einer hierarchisch-deduktiven oder bürokratisch-linearen Planung zur partizipativen, offenen oder iterativen Planung unter Einbezug der verschiedenen föderativen Ebenen, der Interessengruppen und der Bevölkerung»* beschreiben lässt[33]. Dies führte dazu, dass ein grosser Teil der in den 40 GVK-Thesen enthaltenen Forderungen seither in die Politik eingeflossen ist. So etwa die Idee einer neuen Eisenbahntransversale in der verbesserten Version der *«Bahn 2000»* oder die *«Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe»* (LSVA). In der Verwaltung wurden alle Verkehrsämter in einem Departement zusammengefasst (heute: Departement für Umwelt Verkehr, Energie und Kommunikation, UVEK, vormals Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement, EVED), was die Gesamtkoordination wesentlich erleichterte. Dieser Koordination diente auch die Überführung des GVK-Stabes in den Stab für Gesamtverkehrsfragen, der inzwischen im Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) aufgegangen ist. Damit konnte nicht zuletzt auch eine personelle Kontinuität gewährleistet werden, welche das Überführen des hohen wissenschaftlichen Niveaus der GVK-Forschungsarbeiten in die weitere Ressortforschung des Bundes intra und extra muros erlaubte[34].

Bei der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs blieb der Bund allerdings weiterhin auf projektbezogene Finanzierungsquellen angewiesen, welche vom Volk dann immerhin in den Beschlüssen zur Bahn 2000 und zur Finanzierung der neuen Alpentransversalen erschlossen worden sind. Der Zweckbindung der Ein-

31 Année politique 1988, S. 139.

32 Wolf Linder, Beat Hotz, Hans Werder, *Planung in der schweizerischen Demokratie. Ein Forschungsprojekt des Instituts für Orts-, Regional- u. Landesplanung der ETH Zürich*, Bern 1979, S. 175ff.

33 Wolf Linder, «Die GVK als politologisches Lehrstück», in Felix Walter (Hg.), *20 Jahre Gesamtverkehrskonzeption – wie weiter?*, Tagung vom 27. 11. 1998. Bericht T1 des Nationalen Forschungsprogramms NFP 41, Bern 1998, S. 29–31.

34 Diese Kontinuität zeigt sich auch bei der regelmässigen Durchführung von nationalen Forschungsprogrammen zur Thematik, so dem NFP 25 *«Stadt und Verkehr»* ab 1987, dem NFP 41 *«Verkehr und Umwelt»* ab 1996, und dem NFP 54 *«Nachhaltige Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung»* ab 2005.

nahmen aus den Treibstoffzöllen steht also auf Bundesebene noch immer kein vergleichbares Finanzierungsinstrument für den öffentlichen Verkehr gegenüber. Wichtiger noch dürfte aber sein, dass die Möglichkeit der Nutzung von Treibstoffzöllen für die Belange des öffentlichen Verkehrs weiterhin nur sehr begrenzt möglich ist[35].

Die Bilanz der Generalverkehrskonzeption wäre unvollständig ohne Bezug auf den Agglomerationsverkehr. Im Gegensatz zu den meisten Nachbarländern beteiligt sich der Bund bekanntlich bis heute nicht an der Finanzierung des Agglomerationsverkehrs, soweit keine übergeordneten Strassen oder der Regionalverkehr der Bahnen betroffen sind. Der Städteverband prangerte diese Abstinenz des Bundes im Stadtverkehr immer wieder heftig an. Nun sollte sich die GVK dem Agglomerationsverkehr widmen. Diese klammerte das politisch heikle Thema sehr zum Missfallen des Städteverbandes[36] allerdings einmal mehr aus, der Schlussbericht erwähnt dieses Thema in einem einzigen lapidaren Satz: *«Für die Lösung der lokalen Verkehrprobleme sind die Gemeinden zuständig.»*[37] Das Beispiel der Zürcher S-Bahn kann als Beleg für die Konsequenzen dieses Vorgehens dienen. Im Vorfeld der Planung zu einer kombinierten S-Bahn und U-Bahn gelang den Zürcher Behörden in einem Jahrzehnt intensiver Planungsarbeit ein innovativer Finanzierungsansatz: Da die Verfassung den Einsatz von Bundesmitteln für den öffentlichen Agglomerationsverkehr nicht ermöglichte, wurde die S-Bahn als Verkehrsmittel für die weitere Region bezeichnet, die U-Bahn als Verkehrsmittel für die Agglomeration. Folgerichtig erklärte sich der Bund bereit zur Finanzierung der S-Bahn, während die Kosten für die U-Bahn durch Kanton und Gemeinden gedeckt worden wären. Insgesamt hätten damit Bund, Kanton und Gemeinden als Novum je einen Drittel der Kosten für ein grosses Infrastrukturprojekt im öffentlichen Agglomerationsverkehr übernommen[38]. Nach der aus ganz anderen Gründen erfolgten Ablehnung der Vorlage durch das Zürcher Volk wurde das wenig umstrittene S-Bahn-Projekt bald wieder aufgegriffen. Die Finanzierung dieser S-Bahn blieb allerdings diesmal eine innerzürcherische Angelegenheit, weil sich der Bund auf die laufenden Arbeiten im Rahmen der Gesamtverkehrskonzeption (GVK) berief und sich deshalb anders als 1973 nicht mehr finanziell beteiligen wollte[39]. Die GVK wirkte nicht nur in diesem Beispiel verzögernd, auch in ande-

35 Christian Küng, «Kombinierte Verkehrspolitik (KVP) abgelehnt und trotzdem umgesetzt?», in: Felix Walter (Hg.), *20 Jahre Gesamtverkehrskonzeption – wie weiter?*, Tagung vom 27. 11. 1998. Bericht T1 des Nationalen Forschungsprogramms NFP 41, Bern 1998, S. 19–22, hier S. 22.

36 Jean-Pascal Chevallaz, «L'organisation des transports dans les agglomérations urbaines», in: *Raumplanung und Stadtzentren, Vorträge gehalten an der ordentlichen Generalversammlung des Schweizerischen Städteverbandes in Freiburg 10. und 11. September 1971*, Bern 1971, S. 24–31. «Gesamtverkehrskonzeption – Städte wehren sich. Städtetag im festlichen Rheinfelden», 1980, in *NZZ* 23. 8. 1980.

37 Schlussbericht GVK-CH 1977, S. 61–71.

38 Hans Künzi, *Zürichs öffentlicher Verkehr und seine S-Bahn*. Neujahrsblatt auf das Jahr 1998, Zürich 1998, S. 46–48. Vgl. dazu auch: Jean-Daniel Blanc, *Die Stadt – ein Verkehrshindernis? Leitbilder städtischer Verkehrsplanung und Verkehrspolitik in Zürich 1945–1975*, Zürich 1993.

39 Künzi 1998. S. 67.

ren Fragen bot sie der Politik willkommenen Anlass zur Verschiebung von Grundsatzentscheiden[40].

Ihren Auftrag hat die GVK auch bezüglich der Raumplanung nicht erfüllt. Diese wurde zwar bei der Erarbeitung der Schlussvarianten durchaus berücksichtigt, bei der Formulierung der 40 Thesen dann aber ebenfalls nicht mehr. Die langfristig zentralen Zusammenhänge zwischen Siedlung und Verkehr wurden so auf der politischen Ebene weitgehend ausgeblendet.

Die GVK hat also vieles erreicht, wichtiges aber auch bewusst ausgeklammert. Insofern war der *«Grosse Plan»* in seiner helvetischen Realisierung von vorneherein keine wirklich umfassende Gesamtkonzeption, sondern eher geprägt durch wissenschaftliche Akribie und einen pragmatischen Inkrementalismus, dem bedeutsame Erfolge durchaus nicht versagt blieben. Die Antwort auf die Grundfrage aber, wie viel Verkehr denn gut für die Schweiz wäre, hat die GVK gar nicht erst gesucht. Die Politik hat eine explizite Antwort auf diese Frage bis heute gescheut; implizit hat sie durch eine Vielzahl direkter und indirekter Subventionen das Wachstum aller Verkehrsträger mit Ausnahme des Langsamverkehrs gefördert.

40 Rüegg 1987, S. 1.