

# Stadt und autobahn - eine Neuinterpretation

Autor(en): **Haefeli, Ueli**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **51 (2001)**

Heft 2

PDF erstellt am: **20.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-107858>

## **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.

# Stadt und Autobahn – eine Neuinterpretation<sup>1</sup>

---

Ueli Haefeli

## **Résumé**

*Les récents travaux historiques sur la construction des routes nationales ont montré les lacunes démocratiques de la planification routière dans l'univers urbain. Cette contribution montre dans un premier temps que dès la fin des années 1950, le recours à la construction de nouvelles routes comme solution à l'accroissement du trafic urbain était une idée largement partagée. Dans un deuxième temps cependant, au cours des années 1960, les résistances locales ont triomphé de certains projets particuliers. A ce propos, on peut parler d'une censure politique, jusqu'à présent ignorée par l'histoire routière, qui s'est traduite par une sous-représentation des autorités urbaines dans la politique routière et qui a été largement préjudiciable à l'aménagement des transports publics.*

«Der Vorteil des von der schweizerischen Strassenplanung eingeschlagenen Vorgehens liegt darin, dass bei uns zunächst dort gebaut wird, wo die Not am grössten ist, nämlich im Bereich der Stadtgebiete ...»  
(Robert Ruckli, 1961, in *Werk* 338)

Am 22. Juni 2000 folgte der Nationalrat mit knapper Mehrheit der Einzelinitiative «Giezendanner», welche die Aufnahme der Planung für eine zweite Röhre des Autobahntunnels am Gotthard forderte<sup>2</sup>. Dies obwohl aus verkehrswissenschaftlicher Sicht schon lange feststand, dass die grössten Stauprobleme in den städtischen Agglomerationen und nicht im Alpentransitverkehr auftreten. Eine zweite Röhre am Gotthard würde diese Probleme in Luzern, Basel und anderswo aufgrund des zu erwartenden Neuverkehrs gar noch verschärfen<sup>3</sup>. Diese Art der

1 Diese Publikation entstand mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds.

2 *Neue Zürcher Zeitung* (NZZ) 23. Juni 2000.

3 NZZ 21. Juni 2000.

verkehrspolitischen Auseinandersetzung ist typisch für die ganze Geschichte des schweizerischen Autobahnbaus: Obwohl die gravierendsten Verkehrsprobleme in den städtischen Verdichtungsräumen auftraten, stand meist der Autobahnbau auf den Überlandstrecken im Vordergrund.

Die Verkehrsgeschichte hat diese Inkongruenz von Problemlage und Lösungsansätzen bisher kaum aufgegriffen, sondern sich, geblendet von der Ausstrahlung des Autobahnbaus, hauptsächlich der Entstehungsgeschichte dieses «Jahrhundertbauwerks»<sup>4</sup> zugewandt. Den «Vätern» des Autobahnbaus werden dabei selten gute Noten verteilt, so dass bei der kritischen Würdigung der neueren Literatur zur Nationalstrassenplanung der Eindruck entsteht, einem undemokratischen, technokratisch geprägten Planungsprozess gegenüberzustehen. Zu eigentlichen Feindbildern emporstilisiert werden zentrale Akteure wie Robert Ruckli, 1957–1972 Direktor des Oberbauinspektorates (OBI)<sup>5</sup>, oder Kurt Leibbrand, ETH-Professor und Autor vieler sogenannter «Generalverkehrspläne» in deutschen und schweizerischen Städten<sup>6</sup>.

Diese Zuspitzungen halten einem nüchternen Blick in die Quellen aber nur teilweise stand, wie die folgenden Ausführungen zur Planung und (Nicht-)Realisierung von Stadtautobahnen – damals als städtische Expressstrassen bezeichnet – zeigen sollen. Dabei stellt sich heraus, dass erstens die institutionelle Stellung der Städte auch aus Sicht der Verkehrsgeschichte mehr Aufmerksamkeit verdiente und dass zweitens eine vertiefte Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen Leitbildern der Stadtentwicklung not täte. Die Frage der städtebaulichen Integration des Autoverkehrs erhält aus diesen Perspektiven eine ungeahnte Aktualität.

### **Ungenügende demokratische Legitimation der Autobahnplanung?**

Die Anfänge der schweizerischen Autobahnplanung haben Ackermann und Bassand et al. aufgearbeitet<sup>7</sup>. Sie zeigen überzeugend, dass die Autobahnbefürworter taktisch geschickt und unter Berücksichtigung der

4 Stefan Studer: *Nationalstrasse – Nationalstrafe, oder die Demokratie bleibt auf der Strecke: Macht und Ohnmacht im schweizerischen Nationalstrassenbau*, Zürich 1985.

5 Das OBI wurde zweimal umgetauft: 1960–70 hiess es: Eidgenössisches Amt für Strassen- und Flussbau (AFS), seither: Amt für Strassenbau (ASTRA).

6 So in Basel, Bern, Zürich oder Münster (Westfalen).

7 Michael Ackermann: *Konzepte und Entscheidungen in der Planung der schweizerischen Nationalstrassen von 1927–1961*, Bern 1991; Michel Bassand, Thérèse Burnier, Pierre Meyer, Léopold Veuve: *Politiques des routes nationales. Acteurs et mise en œuvre*, Lausanne 1986.

Eigenheiten unseres politischen Systems ihre Interessen weitgehend durchsetzen konnten. Verschiedene politische Niederlagen der Bahnen<sup>8</sup> führten zur weitgehenden Handlungsunfähigkeit dieses wichtigen Akteurs und verhinderten, dass eine schon damals immer wieder geforderte Gesamtverkehrsoptik zum Tragen kam. In der Folge stimmte das Schweizer Volk am 6. Juli 1958 mit grosser Mehrheit dem Verfassungsartikel über die Nationalstrassen zu, und schon zwei Jahre später folgte das Bundesgesetz über die Nationalstrassen vom 8. März 1960. Im gleichen Jahr und bevor die Referendumsfrist für das Nationalstrassengesetz abgelaufen war – also eigentlich ohne gesetzliche Grundlage – legte das Parlament unter dem Tempodiktat von Bundesrat Tschudi das zu erstellende Nationalstrassennetz fest<sup>9</sup>. Ackermann bezeichnet dieses Tempo zu Recht als atemberaubend<sup>10</sup>. Gleichzeitig kommt er aufgrund einer Analyse der Motorisierungsraten zum Schluss, dass von einem akuten Verkehrsproblem, das den Bau der Autobahnen unumgänglich gemacht hätte, nicht gesprochen werden könne<sup>11</sup>. Unausweichlich stellt sich so die Frage, wieso die Akzeptanz der schweizerischen Nationalstrassenplanung bei der Bevölkerung derart gross war: «Weshalb sollte sie ihr Ja zu einer Infrastrukturinvestition geben, von der sie höchstens negativ betroffen sein konnte: durch Steuerabgaben für die Finanzierung, Landschaftsverschandelung und Lärm?»<sup>12</sup> Ackermann gibt keine klare Antwort auf seine zentrale Frage, implizit entsteht aber der Eindruck, dass von einer genügenden demokratischen Legitimation der Nationalstrassenplanung nicht die Rede sein könne<sup>13</sup>. Andere Autoren verschärfen diese Kritik noch<sup>14</sup>.

Was ist von diesen Einschätzungen zu halten? Erstens gilt es festzuhalten, dass die älteste Lobby für den Autobahnbau, der 1927 gegrün-

8 Daniel Beck: *Unter Zugzwang. Die Schweizerischen Bundesbahnen und das Automobil 1945–1975*, Lizentiatsarbeit Historisches Institut der Universität Bern, 1999.

9 Ackermann 1991 (wie Anm. 7), S. 115 und 258. Der Begriff «Autobahn» wurde mit dem Dritten Reich assoziiert, weshalb nach 1945 bald nur noch von «Nationalstrassen» gesprochen wurde. Erst in den 1990er Jahren wurde dieser Begriff wieder offiziell durch «Autobahn» ersetzt.

10 Ackermann 1991 (wie Anm. 7), S. 15.

11 Ackermann 1991 (wie Anm. 7), S. 77.

12 Ackermann 1991 (wie Anm. 7), S. 16.

13 Etwa wenn er von den Verhandlungen im Parlament spricht: «Das politische System nahm seine Korrekturfunktion nicht wahr. Aufgrund dieses Prozesses wurden die externen Kosten der Nationalstrassen vollständig vernachlässigt.» Ackermann 1991 (wie Anm. 7), S. 276.

14 Vgl. etwa: George Kammann: *Mit Autobahnen die Städte retten? Städtebauliche Ideen der Express-Strassen-Planung in der Schweiz 1954–1964*, Diss. Zürich 1990; Studer 1985 (wie Anm. 4). Bernhard Gutknecht: «Proteste gegen den Nationalstrassenbau 1957–1990: Von punktuellen Widerstand zu grundsätzlichem Widerstand», in: Urs Altermatt et al.: *Rechte und linke Fundamentalopposition. Studien zur schweizerischen Politik 1965–1990*, Basel 1994, S. 92–94; Bassand et al. (wie Anm. 7).

dete Schweizerische Autostrassenverein<sup>15</sup>, aber auch andere Akteure im Strassenverkehr, sich tatsächlich in Anlehnung an deutsche Leitbilder einer bewusst elitären Optik verschrieben hatten<sup>16</sup>. Die in der Vorkriegszeit weit verbreitete Autofeindlichkeit ist vor diesem Hintergrund nur allzu verständlich<sup>17</sup>. In den fünfziger Jahren hatte sich dieser Konflikt allerdings wesentlich entschärft. Die wichtigen Strassenverbindungen waren asphaltiert und angesichts der zunehmenden Motorisierung konnten sich immer grössere Teile der Bevölkerung als zumindest potentielle Autobesitzer fühlen. Zudem liess das Leitbild USA den Besitz eines Automobils immer mehr als Ausdruck von Modernität und Welt-offenheit erscheinen<sup>18</sup>.

Nur teilweise berechtigt ist zweitens die Kritik an der mangelnden Flexibilität in der Implementationsphase des Nationalstrassenbaus. Die weitreichenden Kompetenzen der Exekutive, welche bereits im Nationalstrassengesetz und im Netzbeschluss festgeschrieben waren, wurden mit bisweilen an Sturheit grenzender Kompromisslosigkeit ausgeschöpft<sup>19</sup>. Hier stand wohl die Angst vor einem zu starken Einfluss föderaler oder gar lokaler Interessen im Vordergrund. Dass diese Angst nicht ganz unberechtigt war, zeigt allerdings die Art und Weise, wie kantonale Sonderwünsche schon in der Planungskommission zu einer gewaltigen Aufblähung des Autobahnnetzes führten<sup>20</sup>. Darüber hinaus belegen viele Beispiele – in besonderem Mass trifft dies für die Stadtautobahnen zu –, dass das Gewicht der untergeordneten Institutionen und der interessierten Bürgerinnen und Bürger immer gross blieb: Wo sich dezidierter Widerstand breiter Kreise gegen die Pläne des Bundes zeigte, konnte er in der Regel nicht umgangen werden<sup>21</sup>. In der ersten Phase der Autobahnplanung hatte sich neben den wie erwähnt nur beschränkt handlungsfähigen SBB lediglich eine weitere Akteurgruppe zu Wort gemeldet: die Bauern. Sie konnten in der Folge zwei Mitglieder

15 Diese trat allerdings erst seit 1929 unter diesem Namen auf, vgl. Ackermann 1991 (wie Anm. 7), S. 82.

16 Vgl. dazu: Wolfgang Sachs: *Die Liebe zum Automobil. Ein Rückblick in die Geschichte unserer Wünsche*, Reinbek 1984.

17 Vgl. dazu: Christoph Maria Merki: «Unterwegs in unwegsamem Gelände. Historische Strassenverkehrsforschung in der Schweiz», in: *Traverse – Zeitschrift für Geschichte*, 1999/2, S. 37–54; ders.: «Die Schwyzer Regierung und die 'Auto-Protzen'. Zu einem Dokument aus der Frühphase des Automobilismus», in: *Traverse – Zeitschrift für Geschichte*, 3/1994.

18 Jakob Tanner: «Die Schweiz in den 1950er Jahren. Prozesse, Brüche, Widersprüche, Ungleichzeitigkeiten», in: Jean-Daniel Blanc, Christine Luchsinger (Hg.): *achtung die 50er Jahre! Annäherungen an eine widersprüchliche Zeit*, Zürich 1994, S. 19–50.

19 Ackermann 1991 (wie Anm. 7), S. 179–213, Studer, 1985 (wie Anm. 4), diverse Stellen.

20 Ackermann 1991 (wie Anm. 7), S. 179–213, Studer, 1985 (wie Anm. 4), S. 30, 46ff. Statt ursprünglich 600 km schlug die Planungskommission im Schlussbericht ein Netz von 1720 km vor.

21 Kammann 1990 (wie Anm. 7); Studer 1985 (wie Anm. 4), diverse Stellen.

der Eidgenössischen Planungskommission stellen und erreichten, dass schon auf Verfassungsstufe die Pflicht zur schonenden Inanspruchnahme von wirtschaftlich nutzbarem Boden und das Recht auf angemessene Entschädigung verankert wurde. Darüber hinaus zeigt Ackermann, dass in der Praxis die Kantone für den Landerwerb «in die Durchsetzungsrechte des Bundes nicht anwendendes, konsensorientiertes Planungsverfahren» entwickelt hatten<sup>22</sup>. Von einem generellen Versagen der traditionellen Mechanismen politischer Partizipation kann also im Zusammenhang mit der Autobahnplanung kaum gesprochen werden<sup>23</sup>.

Drittens hält der Schluss von niedrigen Motorisierungsraten auf fehlende Verkehrsprobleme einer genaueren Überprüfung nicht stand. Im Gegenteil: in den 50er Jahren wird für die grossen Städte und die Ortsdurchfahrten auf Hauptachsen erstmals die Verkehrsmenge an sich und nicht einzelne rücksichtslose Raser zum Problem. Die Verkehrszählung vom 25. Juli 1957 in Luzern z.B. ergab für den am stärksten belasteten Strassenabschnitt, die Seebrücke, eine Frequenz von täglich 21 450 sogenannten Personenwageneinheiten (1999: 42 264 Personenwagen). Ganz anders sah die Belastung im Fernverkehr nach Norden aus: Der gesamte Verkehr aus Norden (Richtungen Basel und Bern) machte 1957 14 611 Personenwageneinheiten aus, 1999 wurden 114 461 Personenwagen gezählt<sup>24</sup>. Staus in den Städten waren vor allem in den Stosszeiten häufig<sup>25</sup>. Die Situation wurde durch die gegenüber heute geringeren Strassenkapazitäten, aber auch durch die ungenügende Disziplin aller Verkehrsteilnehmer verschärft<sup>26</sup>. Die Zahl der Toten und Verletzten wuchs deshalb auch aus heutiger Sicht in bestürzendem Ausmass, was begreiflicherweise zu ständigen Auseinandersetzungen Anlass gab. Schliesslich belegt u.a. eine Artikel-Serie der Basler «National-Zeitung» von 1957, dass schon vor der Abstimmung über den Nationalstrassenartikel die gesundheitsschädigenden Auswirkungen der Autoabgase breit diskutiert wurden<sup>27</sup>. Die Rede von der «Verkehrsnot» in den Städten ist deshalb in zeitgenössischen Berichten allgegenwärtig. Als einer von

22 Ackermann 1991 (wie Anm. 7), S. 232–239.

23 Vgl. dazu auch Christoph Maria Merki: «Die Strassenschlacht von Sempach», in: *Jahrbuch der Historischen Gesellschaft des Kantons Luzern*, 14/1996, Luzern, S. 52–60.

24 H. Fricker: «Die Luzerner Verkehrszählung 1957 in Zahlen», in: *Strasse und Verkehr 1959*, S. 203–207, hier S. 205; Amt für Statistik des Kantons Luzern: *Statistisches Jahrbuch der Stadt Luzern 2000*, Luzern 2000, S. 180.

25 Hohl spricht von häufigen Verkehrszusammenbrüchen in der Innenstadt von Bern: Markus Hohl: *Der öffentliche Verkehr in der Agglomeration Bern*, Wissenschaftliche Beilage zum Jahresbericht Band XLVII 1963/64 der Geographischen Gesellschaft Bern, Bern 1965, S. 92.

26 Vgl. dazu etwa die Jahresberichte der Beratungsstelle für Unfallverhütung (BfU) aus den 50er Jahren.

27 Verpestete Stadtluft: Eine Artikelserie aus der *National-Zeitung*, Sonderdruck, Basel 1957.

mehreren denkbaren Lösungsansätzen konnte deshalb die Lenkung der Autoströme auf speziell dafür vorgesehene Strassen auch für Nicht-motorisierte durchaus attraktiv wirken.

Zusammenfassend lässt sich folgern, dass durchaus gute Gründe bestanden, weshalb eine grosse Mehrheit der Schweizer 1958 dem Bau von Nationalstrassen zustimmte und weshalb sich das Parlament derart unter Zeitdruck setzen liess, dass eine eigenständige inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Projekt kaum mehr möglich war. Der Rückgriff auf an Verschwörungstheorien grenzende Erklärungsansätze erweist sich als unnötig und wenig schlüssig, dagegen zeigt sich im Rückblick ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen der Fernstrassenoptik der Nationalstrassenplaner und den tatsächlich viel eher in den Städten virulenten Verkehrsproblemen. Spannender erscheint deshalb die Frage, weshalb in den folgenden Jahren und Jahrzehnten soviel Geld in den Bau von Überlandautobahnen floss, ohne dass die Probleme dort gelöst worden wären, wo sie am krassesten zutage traten: eben in den Städten.

### **Stadtautobahnen**

Die frühe Phase der Planung von Stadtautobahnen – oder städtischen Expressstrassen, wie sie damals bezeichnet wurden – haben u.a. Kamman, Blanc, Zeller und Hehl aufgearbeitet<sup>28</sup>. Die Planung dieser Expressstrassen gehörte zu den Aufgaben des zuletzt 33köpfigen Plenums der Eidgenössischen Planungskommission und ihrer sechs Ausschüsse, in denen bis auf einzelne Ausnahmen nur Mitglieder des Plenums Einsitz nahmen<sup>29</sup>. Zusätzlich standen den Ausschüssen u.a. sieben städtische Gruppen (Zürich, Bern, Luzern, Basel, St. Gallen, Lausanne und Genf) zur Seite, die sich mit dem Problem der Expressstrassen befassen. Auffallend ist, dass im Plenum die Vertreter kantonaler Exekutiven und Verwaltungen dominierten, dass die Spitzen- und Automobilverbände vertreten waren, dass aber mit Ausnahme des Stadtgenieurs von Zürich die Stadtverkehrsexperten und die Städtebauer fehlten. Ein Gesuch des Präsidenten des ETH-Schulrates an Bundesrat Etter, auch

28 Kammann 1990 (wie Anm. 14); Jean-Daniel Blanc: *Die Stadt ein Verkehrshindernis? Leitbilder städtischer Verkehrsplanung und Verkehrspolitik*, Diss. Zürich 1993; Christian Zeller: *Mobilität für alle! Umrisse einer Verkehrswende zu einem autofreien Basel*, Stadtforschung aktuell Bd. 35, Basel 1992; Matthias Hehl: «Die Stadt Bern in der Automobilisierungseuphorie – Schnellstrassenprojekte 1950–1970», in: Christian Lüthi, Bernhard Meier (Hg.): *Bern – eine Stadt bricht auf. Schauplätze und Geschichten der Berner Stadtentwicklung zwischen 1798 und 1998*, Bern 1998, S. 69–84.

29 Eine Liste der Mitglieder der Planungskommission findet sich in Ackermann (wie Anm. 7), S. 295f.

den bereits erwähnten Kurt Leibbrand in die Kommission aufzunehmen, wurde mit eher fadenscheinigen Argumenten abgelehnt. Eine wichtige Rolle dürfte dabei gespielt haben, dass Leibbrand einer der wenigen gewesen war, der die von der Planungskommission vorgenommene Wertung des Fernverkehrs offen kritisiert hatte. Der offizielle Legitimationsansatz zeigte sich sehr schön im Referat von Robert Ruckli anlässlich einer Studientagung vom 4. November 1957 in Luzern. Der Fernverkehr sei wichtiger, da

«mit zunehmender Distanz der Reise der Anteil der reinen Fahrzeit grösser wird und der fixe Anteil, der durch die Umlade- und Wartefristen sowie die Abwicklung von Geschäften verursacht ist, abnimmt. Dadurch ist eine lange Fahrt viel empfindlicher hinsichtlich der Geschwindigkeit als eine kurze ... Aus dieser Sachlage kann geschlossen werden, dass der Fernverkehr bei der gesamtschweizerischen Planung zu bevorzugen ist.»<sup>30</sup>

Ruckli vertrat hier die Fernstrassenoptik möglicherweise «contre cœur», strich er doch im weiteren Verlauf des Vortrages mehrfach die zentrale Bedeutung der städtischen Verkehrsprobleme hervor (vgl. unten). Leibbrand deckte in seinem Diskussionsvotum diese Widersprüche – schon damals war im Überlandverkehr die Verkehrsdichte am Sonntag mit Abstand am höchsten – schonungslos auf:

«Vom Standpunkt der wirtschaftlichen Bedeutung aus erscheint eine Rangfolge, die den Fernverkehr gegenüber dem Regionalverkehr und Nahverkehr bevorzugt, nicht berechtigt. In mancher Hinsicht ist der Nahverkehr volkswirtschaftlich wichtiger als der Fernverkehr. Jedenfalls ist der Nahverkehr zeitlich viel empfindlicher als der Fernverkehr; das genaue Einhalten einer bestimmten und möglichst kurzen Fahrzeit spielt für den Kurzstreckenfahrer im Berufsverkehr eine weitaus grössere Rolle als für den Fernfahrer oder den auf weite Strecken reisenden Touristen.»

Aus diesem Grund plädierte er für eine stärkere Berücksichtigung der städtischen Verkehrsprobleme im Rahmen von Gesamtplanungen und – welch ein Sakrileg in den Augen der Strassenlobby und der Föderalisten! – für eine Verteilung der Kosten «im umfassenden nationalen Rahmen»<sup>31</sup>. Dies Art der Kritik war in der Planungskommission mit Sicherheit nicht willkommen. Bezeichnenderweise wurde Leibbrand hingegen zur Mitarbeit in den städtischen Arbeitsgruppen Bern, Basel und St. Gallen herangezogen. Hier war der Experte gefragt, ohne dass er die

30 Robert Ruckli: «Wegleitende Grundsätze der eidgenössischen Strassenplanung», in: *Probleme des schweizerischen Strassenbaus*, Referate und Diskussionsvoten der Studientagung vom 4. November 1957 in Luzern, Schriftenreihe der schweizerischen verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft (Sektion des «Verkehrshauses der Schweiz»), Nr. 1, Basel 1958, S. 11–26, hier S. 15.

31 Kurt Leibbrand, Diskussionsvotum, ebd. S. 57–58, hier S. 58.



grundsätzliche Konzeption des Planungswerkes noch hätte in Frage stellen können.

Aus diesem Mangel an Stadtverkehrsexperten auf eine grundsätzliche Geringschätzung der städtischen Verkehrsprobleme zu schliessen, drängt sich auf<sup>32</sup>. Auch hier gilt es aber zu differenzieren. Erstens weist die Zusammensetzung der Planungskommission darauf hin, dass ihr neben der eigentlichen Planungsarbeit auch die Rolle der politischen Akzeptanzschaffung zukam. Deshalb war es aus strategischen Gründen sicher richtig, vor allem die Kantone einzubeziehen, weil diese dazu gebracht werden mussten, im Strassenbau kantonale Kompetenzen an den Bund abzutreten. Zweitens zeigten die Städte, aber auch der «Bund Schweizerischer Architekten» (BSA), aus dessen Reihen viele der späteren Kritiker der städtischen Expressstrassen kamen, gar kein grosses Interesse an einer Vertretung in der Kommission. Zwar richtete der Städteverband am 31. Januar 1955 ein Aufnahmebegehren an Bundesrat Etter mit der Begründung, dass «es bei der zunehmenden Bedeutung des städtischen Strassenbaus für die Verkehrspolitik des ganzen Landes nicht allein Sache der Kantone und technischer Experten sein» könne, «die Tätigkeit der ... Planungskommission zu bestimmen; die Mitsprache der städtischen Behörden ist dabei unerlässlich.»<sup>33</sup> Dem Städteverband ging es dabei aber offensichtlich in erster Linie um die Teilhabe an zu erwartenden Bundesgeldern. Er stellte deshalb den Antrag, einen Vertreter im für Finanzfragen zuständigen Ausschuss stellen zu können. Diesem Gesuch wurde stattgegeben, so dass der Berner Stadtpräsident Eduard Freimüller als Experte ohne Stimmrecht in diesem Ausschuss Einsitz nehmen konnte. Drittens war sich Robert Ruckli, die zentrale Figur der Kommission, der Problematik bewusst, lange bevor 1961 die grosse Debatte um die städtischen Autobahnen in Gang kam. Ruckli, der sich stark an amerikanischen Vorbildern orientierte, verfasste bereits 1945 im Auftrag des OBI eine Studie über die amerikanische Highway-Planung und wusste deshalb sehr genau, dass in den USA bis Anfang der 50er Jahre praktisch ausschliesslich Stadtautobahnen gebaut worden waren<sup>34</sup>. Dies als Folge verkehrswissenschaftlich gesicherter Erkenntnisse, wonach die Städte Ziel oder Quelle des allergrössten Teils des Verkehrs sind. Erst 1956 ermöglichte der Interstate-Highway-Act den Bau eines grossen Netzes von städteverbindenden Autobah-

32 Kammann 1990 (wie Anm. 14), S. 86.

33 Kammann 1990 (wie Anm. 14), S. 86.

34 Ackermann 1991 (wie Anm. 7), S. 118.

nen<sup>35</sup>. Die in der Planungskommission umstrittene Frage, ob Autobahnen die Städte wie in Italien oder Deutschland üblich weiträumig zu umfahren hätten oder ob sie nach dem amerikanischen Vorbild möglichst nahe an die Stadtzentren heranzuführen seien, beantwortete Ruckli deshalb mit einem klaren Votum für letztere Variante. Dies mit dem Bezug auf die neusten Verkehrserhebungen, die auch für die Schweizer Städte ein klares Bild ergaben, beispielsweise für Zürich einen Anteil von nur 2% an reinem Durchgangsverkehr<sup>36</sup>. Aus Sicht seines primär auf Automobilität ausgerichteten Verkehrs-Leitbildes muss Rucklis Lösungsansatz als konzeptionell überzeugend gewürdigt werden. Im Hinblick auf das in fernerer Zukunft zu erwartende Verkehrsaufkommen forderte aber auch Ruckli zusätzliche, die Stadt grossräumig umfahrende Autobahnen<sup>37</sup>. Ein Vorschlag, der in Rucklis Heimatkanton Luzern am Anfang heute wieder vermehrt diskutiert wird. Viertens versuchte die Planungskommission keineswegs, den Städten Lösungen von der Stange aufzudrängen. Ruckli wies explizit darauf hin, dass es keine Patentlösungen gebe<sup>38</sup>. Die Vorschläge der Planungskommission für die einzelnen Städte unterschieden sich in ihrer Konzeption denn auch gewaltig: So wurden für Winterthur, Lausanne und Lugano aus verschiedenen Gründen doch Umfahrungsautobahnen empfohlen, für Basel wurde eine äussere Tangente vorgeschlagen, während in Luzern, Bern und Zürich geplant war, die Autobahn sehr nahe an die Innenstädte heranzuführen<sup>39</sup>.

Das Problem des Stadtverkehrs war der Planungskommission also sehr wohl bekannt. Hingegen wurden Fragen der städtebaulichen Integration des Autoverkehrs kaum Beachtung geschenkt. Hier liegt ein zentraler Mangel in der Planung der Stadtautobahnen, und hier liegt, wie sich zeigen sollte, die Hauptursache für das spätere Scheitern der meisten Vorschläge der Kommission. Die fehlende Vertretung der Städtebauer in der Planungskommission ist nur schon aus diesem Grund zu bedauern.

35 Ackermann 1991 (wie Anm. 7), S. 74.

36 Robert Ruckli, «Die Konzeption der städtischen Express-Strassen», in: *Stadtverkehr und Stadtplanung. Eine Sammlung von Referaten der am 20. Oktober 1961 im Zürcher Kongresshaus von verschiedenen Verbänden gemeinsam durchgeführten Tagung*, Hg.: Sektion Zürich des Touring-Clubs der Schweiz, S. 1–8, hier S. 2.

37 Robert Ruckli: «Zum Problem der städtischen Expressstrassen», in: *Werk*, 1961, H. 10, S. 338–339, hier S. 338.

38 Robert Ruckli: «Städtische Express-Strassen», in: *Städtische Express-Strassen*, Hg.: Automobil Club der Schweiz, 6. Vortragstagung, November 1961, Bern, 1962, S. 51–64, hier S. 53.

39 Ruckli 1961 (wie Anm. 37), S. 339.

## Erste Widerstände um 1960

Die ersten Widerstände gegen die städtische Autobahnplanung traten schon gegen Ende der 50er Jahre auf. Sie richteten sich fast ausschliesslich gegen die von der Planungskommission vorgesehenen Linienführungen; gefordert wurden Umfahrungsautobahnen<sup>40</sup>. 1961 spitzten sich die Auseinandersetzungen zu, als sich vor allem Architekten und Städtebauer mit grossem Nachdruck in die Diskussion einschalteten. In verschiedenen Städten arbeiteten Architekten als Reaktion auf die offiziellen Lösungsansätze Gegenprojekte aus, welche städtebauliche Überlegungen in den Vordergrund rückten. Die als wissenschaftliche Disziplin noch wenig etablierte Verkehrsplanung hatte zu diesem Zeitpunkt das Feld allerdings längst besetzt und reagierte mit Argwohn auf diese «Einmischung» aus Architekten- und Planerkreisen. Der damalige Redaktor von «Werk», der Zeitschrift des Bundes Schweizer Architekten (BSA), Benedikt Huber, formulierte dies 1961 so:

«Diejenigen Architekten, die sich in den letzten Jahren aus dem Verantwortungsbewusstsein für ihre Stadt heraus mit den Fragen der Verkehrsplanung befasst und in aufreibender Arbeit an diesen Gegenprojekten mitgearbeitet haben, wissen, dass ihre Initiative bei den verantwortlichen Behörden nicht immer sehr geschätzt war. Die Verkehrsplaner betrachten die Strassenplanung meist als ihre eigene, technisch bestimmte Domäne, in der Architekten mit ihren mehr irrationalen Argumenten, Wünschen und Vorschlägen höchstens Verwirrung und Verzögerung stiften können.»<sup>41</sup>

Kurt Leibbrand, als ETH-Professor Wortführer der an einer akademischen Profilierung interessierten Verkehrsplaner, formulierte in seinem Lehrbuch «Verkehr und Städtebau» 1964 ganz in diesem Sinn: «Besonders schädlich ist die landläufige Auffassung, dass jedermann den Verkehr als etwas Einfaches und Selbstverständliches aus eigener Anschauung genügend genau kennt, um sich ein sicheres Urteil zu erlauben.»<sup>42</sup>

Damit gewinnt der Konflikt eine professionalisierungshistorische Dimension, die von den Zeitgenossen durchaus reflektiert wurde, der die historische Forschung bisher jedoch kaum Rechnung getragen hat. Auffallend ist, wie spät sich die Architekten als gut organisierte Berufsgruppe dem Thema Verkehr und Städtebau zugewandt hatten, wie wenig Anstrengungen sie beispielsweise unternahmen, dass ihre Anliegen in die Eidgenössische Planungskommission oder bei den Beratun-

40 Das Beispiel Emmen, wo sich der Widerstand schon 1957 regte, beschreibt Gutknecht 1990 (wie Anm. 14).

41 Benedikt Huber: «Verkehr und Städtebau», in: *Werk*, 1961, H. 10, S. 333–334, hier S. 333.

42 Kurt Leibbrand: *Verkehr und Städtebau*, Basel 1964, S. 12.

gen des Parlaments zum Netzbeschluss einbezogen wurden<sup>43</sup>. Der in diesem Zusammenhang oft zitierte Hans Marti blieb als bereits Mitte der 50er Jahre profiliertes Kritiker von Stadtautobahnen auch im eigenen Berufsstand lange Zeit ein einsamer Rufer in der Wüste.

Die Generalversammlung des BSA vom 9. und 10. Juni 1961 war dem Thema «Verkehr und Städte» gewidmet. Einstimmig unterstützten die Delegierten eine Resolution, welche von einem überstürzten Vorgehen abriet und kritisierte, «dass bei der gesamten Planung der Expressstrassen die städtebaulichen und architektonischen Gesichtspunkte gegenüber den rein verkehrstechnischen vernachlässigt worden sind»<sup>44</sup>. Gefordert wurde weiter eine Gesamtplanung, die insbesondere auch Überlegungen zum Ausbau des öffentlichen Verkehrs einschloss. An der Tagung wurden zudem verschiedene der erwähnten Gegenprojekte präsentiert und diskutiert. Das Echo auf die Kritik des BSA war gross. Die Automobilverbände befassten sich an mehreren Tagungen mit dem Thema. An diesen Veranstaltungen, aber auch beim BSA in der «Höhle des Löwen» referierte Robert Ruckli zur Verteidigung der offiziellen Projekte. Auch er betonte die Bedeutung einer Planung im Gesamtzusammenhang, spielt damit aber auf den Netzcharakter der Autobahnplanung an:

«Hätte sich die Nationalstrassenplanung um die Stadt nicht gekümmert, so wäre ihr von den Stadtplanern sicher, und zwar mit Recht, vorgeworfen worden, sie sehe die Gesamtzusammenhänge nicht. So mussten die Nationalstrassenplaner, die hinsichtlich ihrer Tätigkeit bildlich gesprochen mehrheitlich vom Lande kommen, in die Stadt ziehen, wo sie nun nachträglich von gewissen Kreisen etwas scheel angesehen werden.»<sup>45</sup>

Nicht fehlen durften in seiner Argumentation zwei Standardelemente, die Betonung der Wissenschaftlichkeit der Nationalstrassenplanung und der Verweis auf die Finanzierungsmacht des Bundes: «Sie [die Verkehrsplaner, UH] kamen aber nicht mit leeren Händen, sondern brachten als wertvolles Instrument die Methode der Verkehrsanalyse und auch das Schatzkästlein aus Bern mit, erlaubt doch die Einbeziehung in das Nationalstrassennetz die Finanzierung wichtigster und ausserordentlich teurer Bestandteile der Generalverkehrspläne.»<sup>46</sup> Den Auto-

43 Der Basler Ingenieur Armin Aegerter kommentierte in der *Bauzeitung* vom 30. 11. 1961 (S. 872): «Es ist aber auch zu bedauern, dass der Bund Schweizer Architekten (BSA) erst jetzt und ganz plötzlich seine Liebe zur Stadtplanung im Zeichen der Verkehrsplanung erkannt hat, nachdem die Vorarbeiten für die Schaffung des Gesetzes über die Nationalstrassen Jahre zurückliegen und die Rufe nach den Autobahnen und Expressstrassen nicht erst von gestern stammen.»

44 *Werk*, 1961, H. 10, S. 335.

45 Ruckli 1961 (wie Anm. 36), S. 6.

46 Ruckli 1961 (wie Anm. 36), S. 6.

verkehr und sein zukünftiges Wachstums betrachtete Ruckli wie die meisten seiner Zeitgenossen als nicht hinterfragbare Realität.

«Die Feststellung, dass unsere Städte nicht für den Automobilverkehr gebaut worden sind und dass deshalb der moderne Strassenbau an ihren Grenzen Halt zu machen habe, würde auf das Geständnis der Ohnmacht des Verkehrsplaners, Ingenieurs und Architekten hinauslaufen. In diesem Falle wäre der Weisheit letzter Schluss wohl der, es sei der Motorfahrzeugverkehr überhaupt zu verbieten, was wohl niemand im Ernste wird fordern wollen.»<sup>47</sup>

Ruckli schliesst daraus: «Unsere Situation schafft zwingende Baubedürfnisse».<sup>48</sup>

Konsequenterweise forderte er die Stadtplaner auf, sich bewusst zu werden, «dass nicht der Strassenbauer der Eindringling ist, sondern dass der Verkehr bereits da ist, und dass es Aufgabe des Strassenbaues ist, diesen Verkehr rationell zu führen ...»<sup>49</sup> Weite Umfahrungen könnten nicht die Lösung sein, da es gälte, die Innenstädte vor dem Ersticken im Verkehr zu bewahren und so ihre wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit zu erhalten:

«Durch die Entlastung der Innenstadt und die Verlagerung des Verkehr auf die Expressstrasse und andere hochwertige Arterien wird es gelingen, unsere Stadtkerne vor einer solchen Entwicklung zu bewahren ... Es will uns scheinen, dass dieser Gewinn von einem so hohem Wert ist, dass dafür gewisse Eingriffe an weniger empfindlichen Stellen verantwortet werden dürfen.»<sup>50</sup>

Antistädtische Reflexe schimmern durch, wenn Ruckli ergänzt, dass sich die Eingriffe der städtischen Autobahnen gegenüber «dem krebsartigen Wachstum der Städte in den letzten 150 Jahren» sehr bescheiden ausnehmen<sup>51</sup>.

Die unbestreitbar sehr unterschiedliche Qualität der Gegenprojekte erleichterte seine Aufgabe und ermöglichte es, die verschiedenen Lösungsansätze elegant gegeneinander auszuspielen, ohne auf ihre Stärken eingehen zu müssen, um dann den vernichtenden Schluss zu ziehen, «dass man umsonst nach einer tragenden Idee sucht, die der Nationalstrassenplanung im Gebiete der Städte neue Wege weisen könne»<sup>52</sup>. Hier spricht der vollzugsorientierte Macher, der eine breite Mehrheit

47 Robert Ruckli: «Die Expressstrasse als Bestandteil des schweizerischen Nationalstrassen-netzes», Vortrag vom 12. 11. 1960 Basel, Manuskript in: BA, E 3212 (B) 1974/96, 107.25 Bd. 34, S. 6.

48 Ruckli 1961 (wie Anm. 36), S. 6.

49 Ruckli 1961 (wie Anm. 36), S. 6.

50 Robert Ruckli: «Die Expressstrasse als Bestandteil des schweizerischen Nationalstrassen-netzes», Vortrag vom 12. 11. 1960 Basel, Manuskript in: BA, E 3212 (B) 1974/96, 107.25 Bd. 34, S. 21.

51 Ruckli 1961 (wie Anm. 36), S. 6.

52 Ruckli 1961 (wie Anm. 36), S. 8.

der Bevölkerung hinter sich glaubt, wenn er dazu aufruft, endlich mit dem Planen aufzuhören und mit dem Bauen zu beginnen: «Man muss den Mut finden, endlich einmal anzufangen.»<sup>53</sup>

### **Der Bund steigt aus**

Die lokalen Widerstände gegen die städtischen Autobahnen blieben nicht ohne Wirkung. Spätestens 1965 wurde deutlich, dass sich der Bund weitgehend aus der Planung des Stadtverkehrs verabschiedet hatte<sup>54</sup>. Für diese Kehrtwende sprachen aber neben der lokalen Opposition auch weitere gewichtige verkehrsplanerische und finanzpolitische Argumente. Schon 1959 fasste der Sektionschef der neu geschaffenen Abteilung des OBI für Expressstrassenfragen, Jacques Richter, seine Bedenken in einem internen Memorandum zusammen<sup>55</sup>. Richter kam aufgrund verschiedener direkter Kontakte mit den lokalen Verantwortlichen zum Schluss, es sei aus finanzpolitischen und verkehrstechnischen Gründen zu prüfen, ob die Stadtautobahnen nicht doch in unmittelbarer Nähe des Stadtkernes zu führen seien. Richter wies darauf hin, dass der Autoverkehr in den Stadtkernen sowieso bald seinen Sättigungsgrad erreichen werde und dass die Leistungsfähigkeit der Strasse dort nicht mehr beliebig erhöht werden könne. Deshalb befürchtete er Rückstaus auf den Stadtautobahnen, die nur durch eine enorm grosse Zahl von Parkplätzen zwischen Expressstrasse und Innenstadt vermieden werden könnten. Richter thematisierte also bereits 1959 den grundsätzlichen Widerspruch zwischen der traditionellen europäischen Stadt und einem primär auf das Auto ausgerichteten Verkehrssystem, auf den hier weiter unten eingegangen wird. Zudem bereiteten ihm die zu erwartenden sehr hohen Kosten des Autobahnbaus in den Städten einiges Kopfzerbrechen. Interessanterweise hinterlässt dieses wichtige Memorandum keine direkten Spuren in den internen Akten oder in den Verlautbarungen des OBI/ASF<sup>56</sup>, was sich auf sehr unterschiedliche Art und Weise interpretieren lässt. So könnte gefolgert werden, dass es als unbedeutend und sachlich nicht relevant schubladiert worden wäre. Dagegen spricht erstens, dass in den kommenden Jahren nichts auf eine Schwächung der Position Richters hindeutete und zweitens die in den kommenden Jahren letztlich doch grosse Kompromissbereitschaft des Bundes in diesen Fragen. Überzeugender scheint deshalb eine Interpre-

53 Ruckli 1961 (wie Anm. 36), S. 3.

54 Kammann 1990 (wie Anm. 14), S. 175ff.

55 Kammann 1990 (wie Anm. 14), S. 113f.

56 Vgl. zum Namenswechsel des Amtes Fussnote 5.

tation, wonach das OBI/AFS Richters Analyse durchaus ernst nahm, aufgrund der politischen Situation aber bewusst unter Verschluss hielt. Es scheint einleuchtend, dass Amtsdirektor Ruckli in Hinblick auf die anstehenden Parlamentsdebatten zum Nationalstrassengesetz und zum Netzbeschluss die von Richter angeschnittenen Probleme unbedingt von der politischen Agenda fernhalten wollte. Werden Rucklis Äusserungen zu Stadtautobahnen nach der überwältigenden Zustimmung des Parlaments zur Nationalstrassenkonzeption vor dem Hintergrund des Memorandums gelesen, zeigen sich plötzlich einige Hinweise, dass im OBI schon sehr früh Zweifel an der Realisierbarkeit der Ideen der Planungskommissionen für den Stadtverkehr bestanden. Schon 1961 bei der erwähnten BSA-Tagung bemerkte Ruckli fast nebenbei: «Die Grösse der schweizerischen Städte ist so, dass sie an der Grenze der Anwendungsmöglichkeit der Expressstrasse liegen.» Gleichenorts rief der sonst so zielstrebige Macher die Kantone zu mehr Demokratie auf: «Es kann daher nur von Nutzen sein, wenn allfällige Lücken in der Meinungsbildung noch dadurch geschlossen werden, dass auch die kantonalen und kommunalen legislativen Behörden zum Wort kommen.»<sup>57</sup> Wenig später liess er beim Automobil Club der Schweiz (ACS) durchblicken, dass man wegen der Verschiedenartigkeit der Schweizer Städte nicht stur auf dem Expressstrassenkonzept beharren könne<sup>58</sup>. 1963 veröffentlichte Richter dann erstmals seine Überlegungen, allerdings in verklausulierenden Formulierungen<sup>59</sup>.

Der langsame Ausstieg des Bundes aus der Stadtverkehrsproblematik wurde dann Mitte der 60er Jahre durch die Finanzierungsprobleme des Bundes beschleunigt. Hatte die Planungskommission noch mit Baukosten von 3,2 Mia. Franken gerechnet, wurden 1960 schon 5,7 und 1963 gar 12,5 Mia. Fr. veranschlagt (bis heute belaufen sich die Kosten auf weit über 30 Mia. Fr.). Zu dieser Kostenexplosion führten vor allem die allgemeine Teuerung, die Aufklassierung von bereits beschlossenen Bauten und die aufwendigere Ausführung (mehr Tunnels als vorgesehen usw.)<sup>60</sup>. Im Kontext der sogenannten Mirage-Affäre von 1964 wurden im Parlament nun doch kritische Fragen laut<sup>61</sup>. In der Folge setzte Bundesrat Tschudi die «Beratende Kommission für den Nationalstrassenbau» unter dem Vorsitz des Zuger Nationalrats Hürlimann ein, wel-

57 Ruckli 1961 (wie Anm. 37), S. 339.

58 Ruckli 1962 (wie Anm. 38), S. 54.

59 Jacques Richter: «Expressstrassen – 1963», in: *Strasse und Verkehr*, 11/1963, S. 645f.

60 Bassand 1986 (wie Anm. 7), S. 87ff.

61 Postulat Dietschi SR 1963, NR Postulate Deonna und Eisenring 1965, Interpellation Gasser-Lungern.

che durch ein langfristiges Bauprogramm das Auftreten weiterer finanzieller Engpässe verhindern sollte. In diesem politisch sensiblen Umfeld kam es dem Bund sehr gelegen, die ausserordentlich teuren städtischen Autobahnprojekte vorerst auf Eis legen zu können<sup>62</sup>.

Den schrittweisen Ausstieg des Bundes interpretiert Kammann als «Scheitern der Expressstrassenkonzeption»<sup>63</sup>. Dies leuchtet allenfalls im Rückblick ein, in den Augen der Zeitgenossen war ein derartiger Bruch aber wohl nicht wahrnehmbar. Im Vordergrund stand vielmehr der Kampf um knappe finanzielle Ressourcen. In Bern z.B. sah die Stadtregierung keinen Grund für einen verkehrspolitischen Kurswechsel und hielt auch dann noch zäh an der ursprünglichen Linienführung fest, als diese für den Bund längst schon aus Rang und Traktanden gefallen war. In Basel setzten Kanton und Stadt nach langjährigen Auseinandersetzungen gegen den Willen des AFS sogar eine näher beim Stadtzentrum gelegene Linienführung durch<sup>64</sup>. Und auch in Zürich hielten die Stadtbehörden während der ganzen 60er Jahre weiter an der Idee fest, die drei Stadtautobahnäste im sogenannten «Ypsilon» mitten in der Stadt beim Platzspitz aufeinander treffen zu lassen<sup>65</sup>.

Zu einer verkehrspolitischen Neuorientierung kam es in den Schweizer Städten erst im Rahmen der umweltpolitischen Wende um 1970. Umweltschutz als neues gesellschaftliches Leitbild etablierte sich um 1970 auch in der Schweiz mit atemberaubender Geschwindigkeit. War in den 60er Jahren ökologisch motivierter Widerstand in der Schweiz episodisch und wenig erfolgreich geblieben, stimmten 1971 plötzlich 93% der Bevölkerung für einen Verfassungsartikel zum Umweltschutz<sup>66</sup>. In keinem anderen Bereich manifestierte sich der Stimmungsumschwung so deutlich wie in der städtischen Verkehrspolitik. In den 60er Jahren fanden Verkehrsvorlagen – meist gehörten sie in den Bereich Infrastrukturausbau – beim Stimmbürger in aller Regel problemlos Zustimmung. Umso grösser fiel die Überraschung der städtischen Exekutiven aus, als nach 1970 ähnliche Vorlagen in allen Städten gleich reihenweise abgelehnt wurden, was die umfangreichen Planungsarbei-

62 Wie heikel das Thema war, zeigen die beiden Geleitartikel zu den Jahren 1965 (Robert Ruckli) und 1966 (Alois Hürlimann) in: *Strasse und Verkehr*, jeweils S. 1.

63 Kammann 1990 (wie Anm. 14), S. 175.

64 Kammann 1990 (wie Anm. 14), S. 129ff.

65 Blanc 1993 (wie Anm. 28), S. 129ff.

66 Ueli Haefeli: «Der lange Weg zum Umweltschutzgesetz. Die Antwort des politischen Systems auf das neue gesellschaftliche Leitbild 'Umweltschutz'», in: Mario König, Georg Kreis, Franziska Meister, Gaetano Romano (Hg.): *Dynamisierung und Umbau. Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren*, Allgemeine Geschichtsforschende Gesellschaft der Schweiz (AGGS), *Die Schweiz 1798–1998: Staat – Gesellschaft – Politik*, Bd. 3, Zürich 1998, S. 241–249.



ten der 60er Jahren zu Makulatur werden liess<sup>67</sup>. Es war also der Druck der Basis, welcher zu einem noch wenig erforschten eigentlichen verkehrspolitischen Paradigmenwechsel geführt hat. Erst jetzt wurde die Idee begraben, die Städte primär mit dem Auto zu erschliessen. Statt dessen lag der Akzent jetzt offiziell auf der Förderung des öffentlichen Verkehrs<sup>68</sup>. Was de facto geschah wird allerdings besser mit dem Begriff «Doppelförderung» beschrieben, denn auch der Autoverkehr wurde und wird durch eine Vielzahl weiterer Massnahmen gefördert, so indem beispielsweise bis heute auf eine kostendeckende Parkraumbewirtschaftung oder eine Internalisierung der externen Umweltkosten verzichtet wurde. Auch dieser Etikettenschwindel – ÖV-Priorisierung auf dem Papier bei einer gleichzeitigen Förderung auch des Autos – dürfte dem Volkswillen gut entsprochen haben, zeigte sich doch bei Abstimmungen immer wieder, dass Fördermassnahmen für den ÖV auf grosse Akzeptanz stossen, nicht aber weitgehende Restriktionen des privaten Autoverkehrs. Die Motorisierungsrate hat denn auch in städtischen Gebieten seit 1970 weiter stark zugenommen. Als Folge dieser Politik ist kein Rückgang der Ausgaben der Agglomerationen für den individuellen Strassenverkehr zu verzeichnen, sondern ein Ansteigen der Ausgaben für den öffentlichen Verkehr. Insgesamt belastete diese Politik vor allem die Budgets der Kerngemeinden zunehmend, weshalb in den letzten Jahren der Ruf nach einer Entlastung unüberhörbar wurde. Dabei fällt auf, dass vor allem dem öffentlichen Verkehr eine massive Kürzung der Zuwendungen droht, welcher durch Effizienzgewinne im Zuge von Marktöffnungen kaum aufgewogen werden dürfte.

### **Die Städte als Verlierer**

Wie sieht nun aber die Bilanz in bezug auf die städtischen Autobahnen aus? Werden die einzelnen Städte in den Blick genommen, fällt auf, dass letztlich kein einziges der Projekte im Sinne der Eidgenössischen Planungskommission ausgeführt wurde! Am ehesten ist dies noch in Luzern der Fall, aber auch hier führte die vielfältige Opposition gegen die offizielle Linienführung zu einer Optimierung, indem die Innenstadt im Sonnenbergtunnel durchfahren wird. Die Immissionen für die Wohngebiete wären heute bei einer Realisierung der verschiedenen Alternativ-

67 Vgl. für Zürich: Blanc 1993 (wie Anm. 28), für Bern: Rolf Steiner: «Boulevard, Expressstrasse, Wohnstrasse – Verkehrskonzeptionen der Stadt im Wandel der Zeit und ihr städtebaulicher Hintergrund (1848–1996)» in: Christian Lüthi, Bernhard Meier (Hg.): *Bern – eine Stadt bricht auf. Schauplätze und Geschichten der Berner Stadtentwicklung zwischen 1798 und 1998*, S. 41–68. Für Basel: Zeller 1992 (wie Anm. 28).

68 Ebd.

projekte sicher nicht geringer. Vielmehr hätten diese letztlich eher zu einer grösseren Strasseninfrastruktur und damit zu zusätzlichem Verkehr geführt<sup>69</sup>. In St. Gallen konnte nach jahrelangen Auseinandersetzungen eine Kompromisslösung realisiert werden – halb Stadtautobahn, halb Umfahrung. In Bern scheiterten die Pläne für die zentrumsnahe Führung der A1 am Widerstand der betroffenen Quartiere, aber auch an bautechnischen Schwierigkeiten und finanzpolitischen Bedenken des Bundes. Einzig die A6 ins Berner Oberland wurde im Bereich des Freudenbergplatzes ein Stück weit mitten durch städtisches Wohngebiet gebaut. Aber selbst hier wurden die meisten Bauten – darunter auch ein Spital – in Kenntnis der Nationalstrassenplanung oder sogar erst nach dem Bau der Autobahn erstellt<sup>70</sup>. In Basel konnten wie erwähnt die lokalen Institutionen ihre Pläne gegen den Willen des ASF zumindest teilweise verwirklichen. Bis heute ungelöst bleibt die Frage der Westtangente. In Lausanne verzichtete das ASF aufgrund des fehlenden Enthusiasmus von Stadt und Kanton schon 1961 auf eine Stadtautobahn und realisierte unter dem Zeitdruck der Expo 1964 eine Umfahrlösung. Umfahren wurde auch Winterthur, während die Planungskommission im Fall von Genf von Anfang an keine grosse Lust zeigte, die ausufernden lokalen Bauwünsche mit Bundesmitteln zu erfüllen. In Zürich schliesslich, der am besten untersuchten Stadt, stand die Verkehrsplanung nach plebiszitären Entscheiden gleich mehrmals vor einem Scherbenhaufen. Vom «Ypsilon» wurde bisher nur der Milchbucktunnel gebaut. Die Nationalstrassen A1 und A4 sind durch grosszügige «Dauer-Propositorien» mitten durch Wohngebiete verbunden, wobei die Linienführung teilweise einem oppositionellen Projekt aus den 60er Jahren entspricht (!)<sup>71</sup>.

Was die Planung von Stadtautobahnen betrifft, kann von einem Politikversagen also zunächst keine Rede sein: Wo immer sich dezidiert Widerstand regte, kam es zu bedeutenden Korrekturen der ursprünglichen Pläne. Wichtig ist der Hinweis, dass dies auch bereits für die sechziger Jahre gilt, also bevor die umweltpolitische Wende um 1970 ein für Autobahnkritiker günstigeres gesellschaftliches Umfeld geschaffen hatte. Die politische Selbstentmachtung des Parlaments führte deshalb nicht zu einem Demokratiedefizit, weil unser demokratisches System

69 Vgl. z.B. die Vorschläge zu Luzern: Othmar Angerer: *Luzerns Expressstrassenfehlanplanung wie ich sie erlebte und die Nationalstrassenfehlanplanung am Gotthard und am Sempachersee*, Luzern 1996.

70 BA: E 3212 1974/96 Bd. 78, 87/109.

71 Ulrich Seewer: *Fussgängerbereiche im Trend? Strategien zur Einführung grossflächiger Fussgängerbereiche in der Schweiz und in Deutschland im Vergleich in den Innenstädten von Zürich, Bern, Aachen und Nürnberg*, Diss. Bern 2000, S. 52ff.

gerade auf der lokalen Ebene über gut funktionierende informelle Kontrollmechanismen verfügt.

Als wenig erfolgreich – gemessen an ihren eigenen Zielsetzungen – erwies sich dagegen die Vorgehensweise der Eidgenössischen Planungskommission und des ASF. Sich ständig unter Zeitdruck fühlend (endlich bauen!)<sup>72</sup> räumten diese Institutionen der Planungseffizienz höchsten Stellenwert ein. Der Wunsch nach lokaler Partizipation wurde so in erster Linie als potentiell verzögernd wahrgenommen und möglichst im Keim erstickt<sup>73</sup>. Zumindest im Bereich der Stadtautobahnen bewährte sich dies keineswegs, sondern führte im Gegenteil zu einer Verhärtung der Fronten und zu einer gegenseitigen Blockierung von Befürwortern und Gegnern. Grundsätzliche Auseinandersetzungen um das Verhältnis von Stadt und Auto und breit abgestützte Lösungsansätze waren in diesem emotionalisierten Umfeld in der Folge undenkbar. Die Planungswissenschaften haben aus dieser auch anderswo aufgetretenen Konstellation schon lange ihre Schlüsse gezogen. Von ein für allemal abgeschlossenen Gesamtplanungen wurde Abschied genommen zugunsten einer regelmässigen (iterativen) Überprüfung im Rahmen des sogenannten Inkrementalismus<sup>74</sup>. Neuere Planungsansätze betonen darüber hinaus die grosse Bedeutung des frühzeitigen Einbezugs aller wichtigen Akteure<sup>75</sup>.

Von einem Politikversagen kann jedoch auf einer ganz anderen, bisher von der Verkehrsgeschichte weitgehend ausgeblendeten Ebene durchaus die Rede sein. Gemeint ist die bis heute bestehende institutionelle Unterrepräsentation der Agglomerationen in der Verkehrspolitik<sup>76</sup>. Wie bereits angetönt, stellt sich aus Sicht der Städte die Frage, ob die Opposition gegen die Stadtautobahnen dem Bund den willkommenen Vorwand für einen Rückzug vor allem aus der Mitfinanzierung des Stadtverkehrs geliefert hat. So oder so können die Gemeinden bis heute kaum von den reichlich fliessenden Benzinzollerträgen profitieren. Dies traf gerade die Städte und die Agglomerationen besonders, da

72 Studer 1985 (wie Anm. 4), S. 110ff.

73 Vgl. für Luzern: Angerer 1996 (wie Anm. 69).

74 Michael Koch: «Städtebau in der Schweiz 1800–1990. Entwicklungslinien, Einflüsse und Stationen», *ORL-Bericht Nr. 81*, Zürich 1992.

75 Vgl. Ariane Bischoff, Klaus Selle, Heidi Sinnig: *Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken*, 2. Aufl., Dortmund 1996. Und für die Schweiz: Philippe Bovy: «Transport et planification urbaine en Suisse», in: *Strasse und Verkehr*, 1995, S. 283–292.

76 Das gilt selbstverständlich nicht nur für die Verkehrspolitik. Vgl. Ulrich Klöti: «Die Stadt im politischen Gefüge des Bundesstaates», in: Michael Koch, Willy A. Schmid (Hg.): «Die Stadt in der Schweizer Raumplanung. Ein Lesebuch – Martin Lendi gewidmet», *ORL-Schriften 49/1999*, S. 195–199, und Wolf Linder: «Die politische Agglomeration ist möglich», ebd., S. 219–223.

diese im Gegensatz zu den Landgemeinden auch die Defizite des öffentlichen Verkehrs aus eigenen Mitteln ausgleichen mussten<sup>77</sup>. Damit stehen ausgerechnet jene Gebiete im finanzpolitischen Abseits, welche am stärksten unter den negativen Begleiterscheinungen des Autoverkehrs leiden und in denen ein massgeblicher Teil der Benzinzollerträge «erwirtschaftet» wird. Es ist offensichtlich, dass der fehlende Stellenwert der Agglomerationen in unserem politischen System dieses Missverhältnis zumindest begünstigt hat. Schon 1966 wandte sich der nachmalige Bundesrat Georges André Chevallaz, damals Präsident des Städteverbandes und Stadtpräsident von Lausanne, in einem Brief an Bundesrat Tschudi gegen den Beschluss der Beratenden Kommission für Nationalstrassenbau, den Bau der städtischen Expressstrassen weit hinauszuschieben<sup>78</sup>. Aufschlussreich ist auch das Protokoll einer Sitzung zum Thema «Verkehrsproblem in den Städten» vom 15. 9. 1970 in Bern<sup>79</sup>. Hochrangige Vertreter des schweizerischen Städteverbandes konnten dort ihre Anliegen den Bundesräten Hanspeter Tschudi und Roger Bonvin sowie dem Direktor des Bundesamtes für Verkehr vortragen. Chevallaz und seine Kollegen forderten in eindringlichen Worten eine stärkere Beteiligung des Bundes am Agglomerationsverkehr. Das Bundesamt für Verkehr nahm dieses Anliegen mit Wohlwollen auf. Die Bundesräte wiesen jedoch die Forderungen der Städte in einer schon fast brüskierenden Weise zurück, ohne auch nur kleine bindende Zugeständnisse zu machen. (Das Amt für Strassenbau war an der Sitzung gar nicht erst vertreten.) Dies ist selbstverständlich vor dem Hintergrund der bereits erwähnten Finanzkrise im Nationalstrassenbau zu verstehen, zeigt aber darüber hinaus auch den geringen politischen Stellenwert der Städte deutlich auf. Obwohl kaum jemand den Forderungen der Städte grundsätzlich die Berechtigung absprach, konnte in dieser Frage bis heute keine Lösung gefunden werden, mit Ausnahme der bedeutenden Bundesbeiträge für S-Bahn-Infrastrukturen.

### **Im Dschungel der Leitbilder**

Eine Interpretation der Auseinandersetzungen um die Stadtautobahnen, welche nur auf die finanzpolitischen und institutionellen Aspekte

77 Vgl. zum Benzinzoll: 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*, Bern 1994, S. 311–332.

78 BA 3212 (B) 1982/123, 107.25 Bd. 16, Akte 53, Schreiben vom 30. 11. 1966. Ein zweites ausführlicheres Schreiben gleichen Inhalts datiert vom 15. 12. 1966 BA 3212 (B) 1982/123, 107.25 Bd. 16, Akte 54.

79 BA 3212 (B) 1982/123, 107.25 Bd. 16, Akte 73).

abstellt, greift aber zu kurz. Unabdingbar scheint ein Blick auf die jenen Auseinandersetzungen zugrunde liegenden Leitbilder<sup>80</sup>, auch wenn dieser Aspekt in dem hier zur Verfügung stehenden Rahmen nicht umfassend behandelt werden kann. Für die Zeit um 1970 ist der Konflikt zwischen verkehrsbezogenen und städtebaulichen Leitbildern prägend. Auf der einen Seite stand das kaum hinterfragte Leitbild «mehr Verkehr = mehr Wohlstand», wobei das Vorbild USA den Weg wies: Nur das Auto schien diese Forderung wirklich einlösen zu können. Weniger klar war die Situation auf der Seite der städtebaulichen Leitbilder. Die traditionell mehrheitlich anti-urbanistisch eingestellte US-amerikanische Gesellschaft beeinflusste zwar auch diesbezüglich die Meinungen in der Schweiz stark, was sich unter anderem in der Tendenz zum «Wohnen im Grünen» (also vor der Stadt) äusserte<sup>81</sup>. Gleichzeitig spielten aber die historisch gewachsenen Innenstädte eine derart wichtige Rolle in der Identität der Schweizer, dass nie zur Diskussion stand, sie dem Strassenverkehr zu opfern. So diffus die städtebaulichen Leitbilder blieben, so klar enthüllte sich schon den interessierten Zeitgenossen der Konflikt zwischen dem Auto und der europäischen Stadt. In der berühmten Publikation von Lucius Burckhardt, Max Frisch und Markus Kutter «achtung: die Schweiz» wurde dies 1955 so formuliert

«Die amerikanischen Lösungen, zum Beispiel, helfen uns nur sehr bedingt, denn wir wohnen in alten Städten, die lange vor der Motorisierung angelegt worden sind, und wir wollen diese Städte, die zu unserem geschichtlichen Wesen gehören, nicht verlassen und nicht niederreißen, oder das hiesse eben: wir verzichten auf unsere Eigenständigkeit, wir werden Vasallen einer fremden Lebensform ...»<sup>82</sup>

In der verkehrsplanerischen Praxis manifestierte sich dieser Konflikt zunächst einmal im Flächenproblem. Kurt Leibbrand, bekanntlich durchaus kein Autokritiker, zeigte schon vor der Gründung der Eidgenössischen Planungskommission in mehreren Artikeln und Vorträgen, dass eine umfassende Abwicklung des Stadtverkehrs mit dem Auto für unsere Städte nicht in Frage kommen konnte<sup>83</sup>. Er brauchte nur einige recht simple Berechnungen anzustellen, um schlüssig aufzuzeigen, dass dazu der nötige Strassen- und Parkraum nie bereitgestellt werden

80 Unter Leitbildern verstehen wir hier intersubjektiv geteilte Wahrnehmungs- und Deutungsmuster, die handlungsleitende und -strukturierende Qualitäten aufweisen.

81 Ueli Haefeli: «Die Vorortperspektive – Suburbanisierung im Raum Bern am Beispiel der Gemeinde Münchenbuchsee», in: Christian Lüthi, Bernhard Meier (Hg.): *Bern – eine Stadt bricht auf. Schauplätze und Geschichten der Berner Stadtentwicklung zwischen 1798 und 1998*, Bern 1998, S. 105–122.

82 Lucius Burckhardt, Max Frisch, Markus Kutter: *achtung: die Schweiz*, Basel/Zürich 1955, S. 14.

83 Kurt Leibbrand: *Die Verkehrsnot der Städte*, Essen 1954.

könnte. Die Ausführungen von Leibbrand und anderen konnten niemandem in der Fachwelt verborgen bleiben. Trotzdem kam es in der Schweiz kaum zu einer grundsätzlichen Diskussion dieser Frage. In England und Deutschland dagegen erregte der 1963 im Auftrag des englischen Verkehrsministeriums publizierte Bericht «Traffic in Towns» des renommierten Verkehrsplaners Colin Buchanan grosses Aufsehen<sup>84</sup>. Buchanan zeigte darin unter anderem als einer der ersten auch Möglichkeiten auf, wie die Entstehung von zusätzlichem Verkehr durch raumbezogene Massnahmen bereits an der Quelle vermieden werden könnte. Insgesamt steht der Bericht im Vergleich zur Debatte in der Schweizer Fachpresse auf einem qualitativ deutlich höheren Niveau. Trotzdem wurde ihm hierzulande wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Der Zürcher Kantonsrat und Architekt Rolf Meyer bedauert in einem Brief vom 1. 12. 1964 an Robert Ruckli, dass er bei einer dem Bericht gewidmeten Tagung der einzige Schweizer unter 1000 Teilnehmenden gewesen sei<sup>85</sup>. Der gleiche Brief enthält einen Referatsentwurf, den Meyer Ruckli zur Stellungnahme unterbreitet. Darin wird die grundsätzliche Problematik des Stadtverkehrs dargestellt, wie sie bereits Leibbrand formuliert hatte, und darauf aufbauend eine absolute Priorität für den öffentlichen Verkehr gefordert: «Es ist bedauerlich, dass der Bund, der mit den Expressstrassen den Städten so grosszügig helfen will, nicht auch bei den Stadtschnellbahnen mitsubventionieren kann. Er würde mit weniger Geld mehr erreichen.»<sup>86</sup> Sehr bezeichnend für die Art der Auseinandersetzung ist der vermeintliche Pragmatismus in Rucklis prompter Antwort vom 7. Dezember, der letztlich nur als eine Verweigerung der Auseinandersetzung verstanden werden kann: «Der grösste Unterschied liegt wohl darin, dass Sie als Planer alles sozusagen ins letzte ausreifen lassen möchten, währenddem wir unter dem Druck der Verkehrsnot und des Willens der Öffentlichkeit handeln müssen, wobei wir uns bewusst sind, dass das Vollkommene nicht der Menschen Anteil ist.»<sup>87</sup> Das Charakteristische an der Debatte ist also das, was Lucius Burckhardt an seinem Referat im Rahmen der erwähnten BSA-Tagung von 1961 als «Krise der Beschlussfassung» bezeichnet hat<sup>88</sup>. In der leicht polemisierenden Sprache von «achtung: die Schweiz» heisst das dann: «Man ist nicht realistisch, indem man keine Idee hat.»<sup>89</sup> Hingegen gibt es keine

84 Vgl. die deutsche Übersetzung aus dem gleichen Jahr: Colin Buchanan: *Verkehr in Städten*, Essen 1963.

85 BA 3212 (B) 1982/123, 107.25 Bd. 16, Akte 44.

86 Ebd. S. 19.

87 BA 3212 (B) 1982/123, 107.25 Bd. 16, Akte 43, S. 1.

88 Lucius Burckhardt: «Die Krise der Stadt», in: *Werk*, 1961, H. 10, S. 336.

89 Burckhardt, Frisch, Kutter (wie Anm. 82), S. 3.

Hinweise darauf, dass die für den Stadtverkehr zentralen Akteure in einem naiven Sinn die autogerechte Stadt anstrebten<sup>90</sup>. Vielmehr scheuten sie offensichtlich – aus welchen Gründen auch immer – vor einem Diskurs um verkehrspolitische und städtebauliche Ziele zurück und beriefen sich stattdessen auf den Volkswillen und den Problemdruck, der keinen Raum für grundsätzliche Fragen lasse. Zumindest im Urteil der Autoren von «achtung: die Schweiz» scheinen diese Mechanismen über die Verkehrspolitik hinaus typisch für die damalige Schweiz gewesen zu sein: «In der Tat, es gibt weitherum kein Land, wo so wenig Auseinandersetzung zu finden ist wie in der Schweiz.»<sup>91</sup>

Nach der umweltpolitischen Wende von 1970 erhöhte sich die Komplexität zusätzlich, da mit dem «Umweltschutz» ein weiteres, breit akzeptiertes Leitbild hinzukam<sup>92</sup>. Für die Stadt heisst das, dass neben verkehrspolitischen und städtebaulichen zusätzlich auch umweltpolitische Leitbilder die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen beeinflussten. Diese Auseinandersetzungen wurden nun offener ausgetragen und spielten sich im Rahmen der neuen Formen politischer Aktivierung zunehmend ausserhalb der traditionellen politischen Institutionen ab<sup>93</sup>. Bezüglich ihrer verkehrspolitischen Dimension wurden diese Diskurse bisher noch wenig untersucht. Es deutet aber einiges darauf hin, dass in erster Linie auf der Ebene einzelner Projekte diskutiert wurde und damit die «Krise der Beschlussfassung» weiter anhält<sup>94</sup>. Das Resultat ist die erwähnte Doppelförderung von öffentlichem Verkehr und Auto: Eine teure Lösung, die wir uns aber offensichtlich noch leisten können.

90 Auch wenn sie vielleicht davon träumten. Vgl. dazu die Bildinterpretationen von Barbara Schmucki: «'Verkehrsnot in unseren Städten!' Leitbilder in der Verkehrsplanung Ost- und Westdeutschlands (1945–1990)» in: *Technikgeschichte*, Vol. 63 4/1996, S. 321–341.

91 Burckhardt, Frisch, Kutter (wie Anm. 82), S. 5.

92 Haefeli 1998 (wie Anm. 66).

93 Martin Dahinden (Hg.): *Neue soziale Bewegungen – und gesellschaftliche Wirkungen*, Zürich 1987.

94 Ruth Kaufmann-Hayoz, Ueli Haefeli et al.: *Strategie Nachhaltiger Verkehr*, Bericht C7 des Nationalen Forschungsprogramms «Verkehr und Umwelt» (NFP 41), Bern 2000.