

**Zeitschrift:** Heimatschutz = Patrimoine  
**Herausgeber:** Schweizer Heimatschutz  
**Band:** 74 (1979)  
**Heft:** 3-de

**Artikel:** Die GVK-CH : was sie ist und will [Dossier]  
**Autor:** Badilatti, Marco / Spillmann, Werner / Schälchli, J.  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-174809>

### **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:** 11.12.2025

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

# Die GVK-CH – was sie ist und will

## Beweggründe und Ziele

Seit 130 Jahren ist unser Verkehrssystem unkoordiniert gewachsen. Dies hat zu zahlreichen Rechts-, Finanz- und Umweltproblemen geführt. Deshalb beauftragte der Bundesrat 1972 eine 62köpfige Kommission mit der Ausarbeitung einer Gesamtverkehrskonzeption (GVK-CH). Sie wurde 1978 in Form von verkehrspolitischen und -planerischen Empfehlungen abgeliefert und will die Mängel des heutigen Verkehrs schrittweise beseitigen. Damit verbundene Verfassungsänderungen sollen Parlament und Volk unterbreitet werden.

## Verkehrspolitische Empfehlungen

### *Verkehr gesamtheitlich beurteilen*

- Vorgabe eines umfassenden Ziel- und Bewertungssystems für alle verkehrspolitischen Entscheide.
- Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Kosten und Nutzen für Projekte der Verkehrsinfrastruktur.
- Periodische Anpassung der Ziele und Massnahmen an die gesellschaftliche Entwicklung.
- Laufende Nachführung der Planungsunterlagen.
- Koordination aller nationalen Verkehrsfragen in einem Verkehrsdepartement.
- Schaffung eines ständigen Verkehrsrates mit Vertretern aus Politik und Wissenschaft.

### *Der Verkehr soll seine Kosten decken*

- Die Benützer des Verkehrssystems sollen die von ihnen verursachten Kosten im Prinzip selber bezahlen.
- Neue Abgrenzung der Verantwortungsbereiche im Verkehr: Wer befiehlt, der zahlt!
- Gewährung grösserer unternehmerischer Freiheiten für die öffentlichen Verkehrsunternehmen.
- Sicherstellung vergleichbarer Finanzierungsbedingungen für alle Verkehrsträger.
- Verlangte «gemeinwirtschaftliche Leistungen» bezahlt die öffentliche Hand.
- Anstreben eines echten Wettbewerbs unter den verschiedenen Verkehrsträgern.

### *Finanzierung des Verkehrssystems sichern*

- Die staatlichen Mittel zur Finanzierung des Verkehrs sind zweckgebunden zu erheben.

- Zur Finanzierung des Verkehrssystems werden zwei Fonds vorgeschlagen:
  - Fonds für den privaten Verkehr, gespeisen durch Einnahmen aus Treibstoffzöllen und Strassenbenützungs-Abgaben;
  - Fonds für den öffentlichen Verkehr, gespeisen durch Einnahmen aus einem Konsumsteuer-Anteil und Gebühren für die Benützung der Infrastruktur.
- Bei unterschiedlicher Entwicklung oder Beanspruchung beider Fonds sollte ein gewisser Ausgleich möglich sein.

### *Klare Zuständigkeiten schaffen*

- Gliederung des Verkehrs nach nationaler und regionaler Bedeutung.
- Neuregelung der Zuständigkeiten im Verkehr zwischen Bund und Kantonen.
- Aufteilung der finanziellen Mittel für das Verkehrssystem auf Bund und Kantone.

### *Verkehrsrecht neu ordnen*

- Schaffung einer einheitlichen Verfassungsgrundlage für alle Verkehrsträger. Diese regelt Planung, Bau, Benutzung, Finanzierung und Zuständigkeiten.
- Erlass eines allgemeinen Verkehrsgesetzes, welches die Zielsetzungen einer nationalen Verkehrspolitik konkretisiert.
- Anpassung der bestehenden Gesetzgebungen im Verkehr.

## Zwei Schlussvarianten

Für die Entwicklung der Verkehrswege stellt der Kommissionsbericht zwei Varianten dar:

*SV-1:* Hier soll das National- und Hauptstrassennetz mit wenigen Ausnahmen wie beschlossen vollendet werden. Ausserdem werden zwei Eisenbahn-Haupttransversalen zwischen Oron und Winterthur sowie zwischen Basel und Olten vorgeschlagen.

*SV-2:* Über die Vollendung des leicht modifizierten National- und Hauptstrassennetzes hinaus sind sechs zusätzliche Verbindungen zur Erschliessung abgelegener Gebiete vorgesehen. Die neue Eisenbahn-Haupttransversale soll von Lausanne bis St. Gallen reichen. Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat die Variante 2.

*Gesamtverkehrskonzeption aus heimatschützerischer Sicht*

## Vor lauter Zahlen den Lebensraum vergessen

Ende Dezember 1978 hat das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED) die Öffentlichkeit eingeladen, zum Schlussbericht der Eidgenössischen Kommission für die Gesamtverkehrskonzeption Stellung zu nehmen. Der Schweizer Heimatschutz (SHS) hat sich an seiner Delegiertenversammlung vom 21. April mit diesem Dokument befasst und dazu eine Resolution verabschiedet (siehe «Heimatschutz» 2/79). Diese bildete die Grundlage für eine ausführlichere Vernehmlassung, die der SHS Ende Juni dem Bundesrat eingereicht hat.

Es liegt in der Natur der vielschichtigen Verkehrsfrage, dass sich dabei der Heimatschutz auf ein paar grundsätzliche Überlegungen zum Kommissionsbericht aus der Sicht seines Tätigkeitsbereiches beschränken musste. Seine Argumente erheben daher keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern sind als *Diskussionsbeitrag* zu verstehen. – Wie stellt sich der SHS zum Gesamtverkehrskonzept?

### Für und Wider

Als überaus positiv zu werten ist zunächst die Tatsache, dass mit der GVK-CH erstmals versucht wurde, das Verkehrsproblem nicht mehr unter dem Gesichtswinkel von Teilaspekten anzugehen, sondern es einer *Gesamtbetrachtung* zu unterziehen. Damit scheint uns ein entscheidender Schritt getan worden zu sein, um vom Konkurrenzverhältnis einzelner Verkehrsträger und namentlich desjenigen zwischen Schiene und Strasse abzukommen. Der SHS begrüsst sodann im wesentlichen die Empfehlungen zu einer verkehrspolitischen Neuordnung sowie die Anregung, das heute stark verzettelte und unübersichtliche Verkehrsrecht durch eine Teilrevision der Bundesverfassung zu straffen. Schliesslich halten wir auch die Vorschläge zur Reorganisation der Bundesverwaltung für nützlich. Sie könnten dazu beitragen, die heute oft gegenläufigen Interessen von privatem und öffentlichem Verkehr auszugleichen oder diese mindestens besser aufeinander abzustimmen.

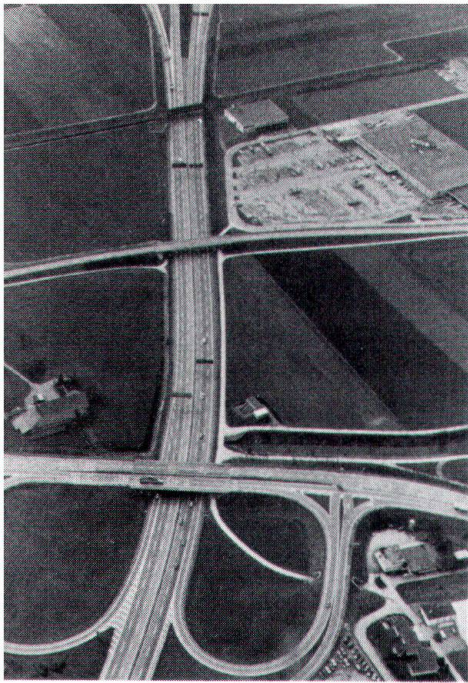
Etwelche Bedenken gegenüber der GVK-CH anzubringen sind jedoch in bezug auf die ihr zugrundegelegten Annahmen über die *künftige Verkehrsentwicklung* sowie auf die Schlüsse, die daraus gezogen werden. Demgegenüber haben unseres Erachtens raumplanerische, energiepolitische und ökologische Zukunftsperspektiven zu wenig Eingang in die Betrachtungen der Kommission gefunden. Dadurch droht sich die Konfliktsituation zwischen verkehrspolitischen Zielvorstellungen und den Anliegen einer zeitgemässen Umweltpolitik in gewissen Bereichen zu verschärfen. Bedauerlich ist, dass man den *öffentlichen Agglomerationsverkehr* im Konzept weitgehend unberücksichtigt gelassen hat, der private aber über

die Nationalstrassenplanung darin ausgiebig zum Zuge kommt. Problematisch sind auch die im Bericht postulierte stärkere *Verkehrerschliessung von Erholungsgebieten* sowie die *Finanzierungsvorstellungen* der Kommission. Aus diesen Gründen konnte sich der Schweizer Heimatschutz mit keiner der beiden dem Bundesrat unterbreiteten Schlussvarianten anfreunden. Dies sei im folgenden etwas näher begründet.

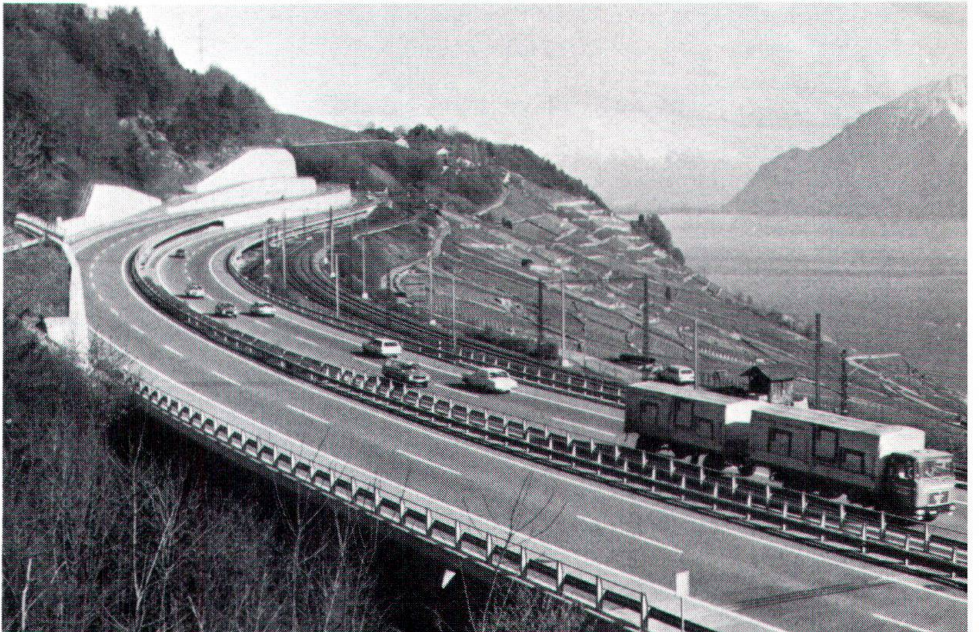
### Unantastbare Bewegungsfreiheit?

Gemäss den *bundesrätlichen Zielen* sollte die Gesamtverkehrskonzeption namentlich die allgemeine Wohlfahrt des Landes fördern, die Verkehrsbedürfnisse befriedigen, eine grösstmögliche Bewegungsfreiheit gewährleisten, einen geordneten Wettbewerb ohne Fehlinvestitionen sicherstellen und dabei die Anliegen der Raumplanung und des Umweltschutzes berücksichtigen. Die Kommission ging davon aus, dass sich das Wachstum von Bevölkerung und Wirtschaft bis im Jahre 2000 stark verlangsamen werde und leitet daraus auch eine bescheidenere Entwicklung der Verkehrsnachfrage ab. Dennoch rechnet der GVK-Bericht bei einer jährlichen Wachstumsrate des Brutto-sozialproduktes um durchschnittlich 2 Prozent im Jahr mit einem *Anstieg der Gesamtnachfrage* im Strassenverkehr bis zum Jahre 2000 um rund 50–70 Prozent und im öffentlichen Personen- und Güterverkehr mit einem Leistungszuwachs von rund 80–100 Prozent.

Aus den beiden Schlussvarianten muss gefolgert werden, dass die GVK-CH in erster Linie bemüht ist, die von ihr vorausgesagten Verkehrsbedürfnisse zu befriedigen und eine grösstmögliche Bewegungsfreiheit der Verkehrsbenützer zu gewährleisten. Der Wunsch nach mehr Mobilität wird als *unantastbare Gegebenheit* anerkannt, in die der Staat nicht einzugreifen hat. So sehr ein solches Postulat in einem freiheitlichen Rechtsstaat gerechtfertigt erscheint, so wenig ist es heute aus raumplanerischer, energiewirtschaftlicher und umweltschützerischer Sicht in absoluter Form noch vertretbar. Es ist denn auch bezeichnend, dass sich im Schlussbericht der Kommission keine Analyse über die *Ursachen der steigenden Verkehrsnachfrage* findet. Dies muss deshalb als grosser Mangel der



Verkehrssysteme verändern unseren Lebensraum durch Tief-, Hoch- und Kunstbauten aller Art, durch ihre Auswirkungen auf die Umwelt (Lärm, Schadstoffe) sowie durch ihre Beeinflussung des gesellschaftlichen Lebens, ob mit Schienen oder Strassen, ob inner- oder ausserorts. (Bilder: Bild & News/Photopress).



GVK-CH bezeichnet werden, weil die Erfahrung lehrt, dass die Verbesserung und Ausweitung des Strassennetzes die Verkehrsprobleme nur bedingt löst. In den meisten Fällen verursachen solche Massnahmen nämlich nur neuen Verkehr.

### Energiepolitische Widersprüche

Entsprechend den Voraussagen über die Verkehrsentwicklung setzen beide Schlussvarianten voraus, dass der *Energieverbrauch* im Verkehrssektor weiterhin zunehmen wird, nämlich bei der SV-1 um 20 und bei der von der Kommission empfohlenen SV-2 sogar um 44 Prozent gegenüber 1974. An diesem Beispiel tritt der *Zielkonflikt* der mit der GVK propagierten Verkehrspolitik deutlich zutage. Es fragt sich, ob der Staat es sich auf die Länge wirklich leisten kann, angesichts der düsteren Prognosen über die Erdölversorgung auf der einen Seite immer eindringlicher Energiesparmassnahmen zu fordern und auf der anderen Seite einen energiewirtschaftlich höchst unrationellen und bereits übersteigerten Privatverkehr weiterhin nach Kräften zu fördern. Der Heimatschutz ist vielmehr der Ansicht, dass die öffentliche Verkehrspolitik inskünftig vor allem anstreben muss, den Verkehr zu *beruhigen* und die insbesondere durch den ständig steigenden Individualverkehr verursachten Gefahren und Schäden zu *vermindern*.

Die einseitige Abhängigkeit der Schweiz von den erdölproduzierenden Ländern und deren schwindenden Ressourcen lässt es leichtfertig erscheinen, diese noch durch staatlich angekurbelte Verbrauchssteigerungen zu vergrössern. Daran kann langfristig niemand ein Interesse haben, selbst wenn sich durch «Emissionsbekämpfung an der Quelle» die Rohstoffverschwendung und ihre umweltbelastenden Auswirkungen teilweise eindämmen liessen. Es ist deshalb zu bedauern, dass die GVK-CH nicht mindestens eine *Variante mit konstantem oder sinkendem Energieverbrauch* enthält. Eine solche könnte als echte Alternative den im Grunde nur wenig voneinander abweichenden Schlussmodellen der Kommission gegenübergestellt werden.

### Agglomerationsverkehr vernachlässigt

Staatspolitisch verständlich, aber von der Sache her unbegreiflich ist das Ausklammern des Agglomerationsverkehrs aus der GVK-CH. Denn gerade in diesem Bereich sind die *Wurzeln grosser raumplanerischer Schwierigkeiten* unseres Landes zu suchen. So führte der lawinenartig steigende Privatverkehr dazu, dass die Lebensqualität der Städte rasch sank. Das trieb deren Bewohner in immer grösseren Scharen aufs Land und kurbelte die Zersiedelung der Landschaft durch Vorstädte, verstädterte Dörfer und überdimensionierte Konsumzentren bedrohlich an. Als Folge davon verloren die Städte auch einiges von ihrer

*Lebenskraft*, womit sich langfristig ähnlich verhängnisvolle Entwicklungen anbahnen könnten wie in anderen europäischen und überseeischen Grossstädten. Die Landflucht wiederum löste einen *privaten Zwangsverkehr* zwischen Wohnorten und Arbeitsplätzen aus, da die Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs hintennachhinkt. Dieser Verkehr belastet die Umwelt zusätzlich, bedingt einen beträchtlichen Boden-, Energie- und Finanzverschleiss, fördert das Städteterben und macht die Ballungszentren durch Emissionen aller Art und Unfallgefahren unwirtlich. Mitten durch sie führende Transitachsen leisten dem noch kräftig Vorschub. Sind die nationalen Verbindungen ausserorts weitgehend «problemlos» geworden, wachsen die regionalen zu einem *Belastungsfaktor ersten Ranges* an. Deshalb darf sich unsere Verkehrspolitik nicht darauf beschränken, durch entsprechende Gefässe den anfallenden Verkehr zu bewältigen. Sie muss vielmehr auch anstreben, unerwünschten und schädlichen Verkehr zu verhindern.

Dies setzt voraus, dass der Bund in der Förderung des privaten Agglomerationsverkehrs zurückhaltend wird und sich in stärkerem Masse dafür einsetzt, den öffentlichen Verkehr in diesen Gebieten attraktiver zu gestalten und systematisch auszubauen. Mit der heutigen Praxis konkurrenziert der Bund über den Ausbau des Strassennetzes in den Agglomerationen direkt seine eigenen Bahnbetriebe. Das ist ein *volkswirtschaftlicher Anachronismus!* Der Einfluss des Agglomerationsverkehrs auf die Gesamtverkehrslage ist gerade in unserem kleinen Land so bedeutend, dass er sowohl aus raumplanerischen und umweltschützerischen als auch aus verkehrsbetrieblichen und energiewirtschaftlichen Erwägungen in ein Gesamtverkehrskonzept gehört. Fehlt er, dann ist zu befürchten, dass in der Verkehrspolitik der Agglomerationen weiterhin in *Symptom- statt in Ursachenbekämpfung* gemacht wird. Dies jedoch widerspräche den allgemeinen Zielen für eine Gesamtverkehrskonzeption Schweiz.

### Berggebiete fördern oder verstädtern?

Die von der Kommission ausgearbeiteten Schlussvarianten streben unter anderem an, weite Teile des Berggebietes für den Privatverkehr leichter erreichbar zu machen. Dazu soll vor allem das Strassenangebot erweitert werden. So sehr wir es unterstützen, die *wirtschaftliche Selbstbehauptungskraft der Bergregionen* zu erhöhen, so wenig überzeugt der Grundgedanke, dass Wirtschaftsförderung in erster Linie durch Verkehrsförderung erfolge. Im Gegenteil! Die Entwicklung der letzten Jahre hat gezeigt, dass forcierte Erschliessungen auf lange Sicht das Hauptkapital unserer Erholungsgebiete, nämlich die Landschaft, in hohem Masse anschlagen. Deshalb sind verkehrsplanerische Massnahmen, die diese Gefahren begünstigen

könnten, mit Vorsicht zu verwirklichen. Denn der Ausbau von Strassenverbindungen zu und in unseren Alpentälern wird noch mehr Zweitwohnungen, Bergbahnen, Skipisten, Rodungen, Grundstückverkäufe an Ausländer usw. nach sich ziehen und den Erholungswert der betreffenden Regionen schmälern. Nicht umsonst verfolgen auch *Fremdenverkehrskreise* solche Entwicklungen zunehmend mit Sorgenfalten. Es müssen daher Wege und Mittel gesucht werden, um den verkehrsmässigen Bedürfnissen entwicklungsschwacher Gebiete nachzukommen, ohne deren Landschaft unnötig zu belasten. Vor allem sind vor neuen Strassenbauten *genaue Bedarfsabklärungen* zu treffen, überflüssige Projekte zu vermeiden und ist in diesen Regionen die öffentliche Verkehrsinfrastruktur zu verbessern. In diesem Zusammenhang sei an das *eidgenössische Natur- und Heimatschutzgesetz* sowie an das neue *Raumplanungsgesetz* erinnert, die den Bund ausdrücklich dazu verpflichten, unsere Landschaften und die Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen.

### Zweckbindung des Treibstoffzolles erweitern

Der Schweizer Heimatschutz hat zwar Mühe, an die vollumfängliche Realisierbarkeit der von der Kommission vorgeschlagenen *Fonds zur Finanzierung des privaten und des öffentlichen Verkehrs* zu glauben. Da sie jedoch gegenüber der heutigen Lösung einen be-

trächtlichen Fortschritt bedeutet, unterstützt der SHS die Idee dennoch. Sollte sie scheitern, müsste unseres Erachtens die heutige Zweckbindung des Treibstoffzolles vom Strassen- auf den Schienenverkehr ausgedehnt werden, um wenigstens teilweise das Konkurrenzungleichgewicht zwischen Bahn und Auto auszubalancieren. Ebenso ist dem Problem der *externen Kosten und Nutzen* gründlicher nachzugehen, um allfällige Wettbewerbsverzerrungen auszumerzen. Wenn nämlich dem Kostendeckungsprinzip nachgelebt werden soll, wird man auf die Länge kaum darum herumkommen, den Individualverkehr auch für die durch ihn verursachten Sozialkosten (Umweltbelastung, Landschafts-, Sach- und Gesundheitsschäden) stärker zur Kasse zu bitten. Schliesslich sind auch Vorkehrungen zu treffen, um den *Lastwagenverkehr* ab Eröffnung des Gotthardstrassentunnels angemessen zu besteuern. Wir halten diese Forderung nach dem Nein zur Mehrwertsteuer durch den Souverän und angesichts der Bundesfinanzlage für dringlich.

### Schlussbetrachtungen

Eines der wichtigsten Ziele der GVK-CH ist es, einen Ausgleich zu schaffen zwischen verschiedenen Bedürfnissen des Menschen. In einer Zeit zunehmender Vertechnisierung des Lebens gehört dazu der *Schutz der Landschaft, ja unseres Lebensraumes* schlechthin. Dem kommt das vorgelegte Konzept zu wenig nach. Wenn gewisse «automobile Kreise» schon jetzt den dirigistischen Teufel der GVK an die Wand malen, so mutet das um so grotesker an, als sich beispielsweise in der nicht weniger komplexen Finanz- und Währungspolitik verschiedene Lenkungsmechanismen des Staates im Interesse des Volksganzen längst bewährt haben. Mit diesem Argument sei indessen in keiner Weise einem unbeschränkten Interventionismus im Verkehrswesen das Wort geredet. Wir meinen aber, dass unsere Verkehrsprobleme langfristig nur durch *interdisziplinäre Betrachtungsweise* und *koordinierte Massnahmen* einigermaßen in den Griff zu bekommen sein dürften. Aus heimat-, landschafts-, natur- und umweltschützerischer Sicht ist daher anzustreben:

- dass alle künftigen *Verkehrsinfrastrukturen* auf ihre Notwendigkeit und auf ihre mannigfachen Auswirkungen auf Landschaft, Siedlungen und Umwelt hin gründlich untersucht werden;
- dass sämtliche *Verkehrsemissionen* schon an der Quelle eingedämmt werden;
- dass in jedem Fall echte *Planungsalternativen* erarbeitet werden und
- dass schliesslich der von Verkehrsanlagen betroffenen Bevölkerung ein grösseres *Mitspracherecht* in Planungsfragen eingeräumt wird.

Marco Badilatti

## Genf–Zürich in 2 Stunden

(ddp) Mit Reisegeschwindigkeiten von 170 km/h und mehr sollen Eisenbahnfahrten von Genf nach Zürich und St. Gallen sowie von Bern oder Basel nach Zürich inskünftig um 30 bis 50 Prozent kürzer sein und dadurch eine Alternative zur Benützung der Autobahnen (130 km/h) bilden: Dies bezwecken die geplanten neuen Eisenbahn-Haupttransversalen (NHT) in der Schweiz, wie sie von der Eidgenössischen Kommission für die Gesamtverkehrskonzeption (GVK-CH) vorgeschlagen wurden und zurzeit vom Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED) sowie den Schweizerischen Bundesbahnen geprüft werden. Der GVK-Vorschlag ist kürzlich durch ein Papier des EVED ausführlich erläutert worden, wobei darauf hingewiesen wurde, dass der Bau der NHT bis zum Jahr 2000 etwa 3,7 Milliarden Franken (Preisstand 1974) kosten würde, wogegen für die Fertigstellung des schweizerischen Nationalstrassennetzes im gleichen Zeitraum noch etwa 15 Milliarden Franken ausgegeben werden müssen.

Wider die Wettbewerbsverzerrung

## Soziale Kosten erfassen!

**Der Verkehr verursacht heute zahlreiche Umweltbelastungen, wie Abgase und Lärm, Zerstörung von Landschaften und Siedlungen, Beeinträchtigung des Lebensraumes von Tieren und Pflanzen, Belastung der Böden und der Gewässer mit Schadstoffen usw. Mit dem starken Wachstum des Verkehrs haben diese Umweltbelastungen in den letzten Jahrzehnten ein bedrohliches Ausmass angenommen. Massnahmen zur Verhinderung weiterer Schäden sind darum ein zentrales Anliegen der Verkehrspolitik. Inwieweit tragen die Vorschläge der Eidgenössischen Kommission für Gesamtverkehrskonzeption (GVK) diesen Anforderungen Rechnung?**

Als Hauptgrundsatz im ökonomischen Bereich schlägt die Kommission vor, dass das Verkehrssystem als Ganzes nach Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen längerfristig die *Eigenwirtschaftlichkeit* erreichen muss. «Zu diesem Zweck sollen im Verkehr soweit als möglich Marktverhältnisse herbeigeführt werden. Fehlentwicklungen im Wettbewerb der einzelnen Verkehrsträger sind zu beheben. Die Verkehrsteilnehmer haben, vorbehaltlich besonderer verkehrsfremder Zielsetzungen, grundsätzlich alle durch sie verursachten Kosten zu tragen» (vgl. GVK-Schlussbericht, Seite 290). *Zu diesen Kosten gehören alle Umweltbelastungen, die durch den Verkehr verursacht werden.* Die GVK will nun aber diese sogenannten sozialen oder externen Kosten und Nutzen in völlig unakzeptabler Weise einschränken, indem sie nur die monetär bezifferbaren und den Verursachern zurechenbaren externen Kosten und Nutzen berücksichtigt. Daneben will sie die Umweltbelastung durch polizeilich-technische Emissionsbeschränkungen bei den Fahrzeugen und passiven Schutzmassnahmen entlang der Verkehrswege reduzieren. Dadurch werden dem Verkehr gewisse Mehrkosten angelastet. Die verbleibenden erheblichen Umweltbelastungen des Verkehrs, die sich nicht monetär beziffern lassen, werden aber vernachlässigt.

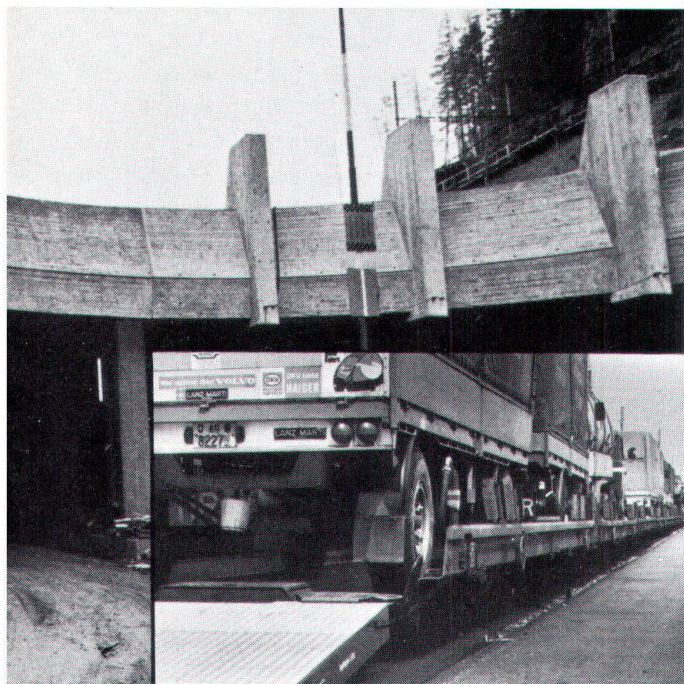
### Ermittlungsprobleme nicht unüberwindbar

Durch diese Einschränkungen werden die für die GVK grundlegenden Forderungen der Eigenwirtschaftlichkeit und der Wettbewerbsneutralität durchlöchert. Solange es nicht gelingt, die externen Kosten



umfassend miteinzubeziehen, bleiben diese Prinzipien *Leerformeln*, welche lediglich dazu dienen, die bestehenden Wettbewerbsverzerrungen zugunsten des privaten Motorfahrzeugverkehrs zu verdecken. Ein Vergleich der Umweltauswirkungen zeigt nämlich mit aller Deutlichkeit, dass der private Verkehr wesentlich grössere Belastungen (Lärm, Abgase, Energieverbrauch, Landverschleiss, Unfälle usw.) zur Folge hat als der öffentliche Verkehr. Dadurch ist eine systematische Verzerrung des Wettbewerbs zugunsten des privaten Motorfahrzeugverkehrs entstanden.

Das häufigste Argument gegen die umfassende Berücksichtigung der externen Kosten ist die *Schwierigkeit, diese zu erfassen*. Viele Umweltauswirkungen sind für die Bevölkerung nicht sicht- oder fühlbar. Der Nachweis der Schädlichkeit ist oft schwierig zu erbringen. Viele Emissionen stellen erst ab gewissen Schwellenwerten Risiken dar oder sind nur in Kombination mit anderen Faktoren gefährlich (Synergismen). Andere Schäden treten erst mit grosser zeitlicher Verzögerung auf. Zusätzliche Schwierigkeiten ergeben sich beim Vergleich oder der Quantifizierung dieser Auswirkungen. Die Umrechnung der Schäden in monetäre Grössen (Kosten) ist in vielen Fällen nur mit Hilfe von Annahmen möglich, die wissenschaftlich nicht haltbar sind. Auch stellt sich die Frage, wie die zukünftigen Schäden, die von späteren Generationen getragen werden müssen, *bewertet* werden sollen. Es ist aber mit Sicherheit unvernünftig, sich in der Verkehrspolitik nur auf die monetär erfassbaren Grössen zu beschränken. Eine vollständige Umrechnung der Umweltschäden in Franken und Rappen ist auch gar nicht notwendig. Eine rationale Verkehrspolitik ist ohne eine solche Bewertung möglich. Es genügt, wenn



1980 wird der Gotthard-Strassentunnel eröffnet. Trotz den Anstrengungen der SBB, ihre Dienstleistungen beispielsweise im Huckepack-Sektor zu verbessern, droht das Wettbewerbsgefälle zwischen Schiene und Strasse dadurch vergrössert zu werden. (Bilder Photopress).

wir die *Art und die Bedeutung der sozialen Kosten und Nutzen* verschiedener Teile des privaten und des öffentlichen Verkehrs präziser umschreiben können und darauf aufbauend verkehrspolitische Ziele festlegen, welche diesen Erkenntnissen Rechnung tragen.

### Konsequentes Wirtschaftlichkeitsdenken

Welches sind nun die Konsequenzen aus dieser Beurteilung? Primär sind die technisch möglichen Massnahmen zur *Reduktion der Emissionen des Verkehrs* (Abgase, Lärm) endlich verbindlich vorzuschreiben. Es ist nachgerade bemühend, mitzuverfolgen, wie die Inkraftsetzung dieser Vorschriften von den Bundesbehörden mit wenig stichhaltigen Gründen immer wieder verzögert wird. Mit Hilfe von Geschwindigkeitsbegrenzungen und anderen Massnahmen könnten zudem die Unfälle und die Unfallfolgen vermindert werden. Der Energieverbrauch und die Abgas- und Lärmbelastung würden dadurch positiv beeinflusst. Darüber hinaus ist es aber auch erforderlich, das *Wachstum des Verkehrs* zu bremsen, anstatt es durch eine falsche Investitionspolitik noch zu fördern, wie das die GVK beabsichtigt. Dabei ist es notwendig, die Verkehrsteilung zwischen privatem und öffentlichem Verkehr gezielt zu beeinflussen. Je nach Art des Verkehrs und den damit verbundenen Umweltbelastungen sind unterschiedliche Lösungen anzustreben. In den Agglomerationen ist der private Motorfahrzeugverkehr zugunsten des öffentlichen Verkehrs und der

Fussgänger und Radfahrer einzuschränken. Die Massengüter, vor allem im Transitbereich, gehören auf die Schiene und nicht auf die Strasse, was durch entsprechende *Lenkungsabgaben oder Gebühren* erreicht werden kann. Der Strassenbau ist generell zu überprüfen und einzuschränken, damit der Verlust von weiterem wertvollem Kulturland und Erholungsraum vermieden werden kann. Bei diesen Massnahmen handelt es sich keineswegs um dirigistische Eingriffe, wie das von gewissen Kreisen behauptet wird, sondern um die logische Konsequenz eines *richtig verstandenen Wirtschaftlichkeitsdenkens*, bei dem auch die externen Kosten miteinbezogen werden. Diese verkehrspolitischen Umstellungen sind auch aus *energiepolitischen Gründen* dringend notwendig. Die beiden von der GVK vorgeschlagenen Schlussvarianten rechnen mit einem Anstieg des Energieverbrauchs von 20 Prozent (SV<sub>1</sub>) und 44 Prozent (SV<sub>2</sub>). Angesichts der zunehmenden Energieverteuerung und der Abhängigkeit der Schweiz von Erdölimporten ist diese Planung nicht zu verantworten.

Dr. Werner Spillmann,  
Zentralsekretär der Schweizerischen  
Gesellschaft für Umweltschutz

### Strassenverkehr und Umweltschutz

## Höhere Steuern und lokalerere Zweckbindung?

**Aus der Forderung des Schweizer Heimatschutzes (SHS), es sei ab Eröffnung des Gotthardstrassentunnels der Lastwagenverkehr entsprechend den Infrastruktur- und Sozialkosten angemessen zu besteuern, ergäben sich auf alle Fälle höhere Kosten für den Konsumenten, da die zusätzliche Besteuerung des Strassentransports voll überwältigt und damit in die Endpreise eingehen würde.**

Aus dem speziellen Hinweis, dass die höhere Besteuerung des Nutzverkehrs ab Eröffnung des Gotthardstrassentunnels zu verwirklichen sei, schliesse ich, dass mit dieser Massnahme vor allem der *Strassengütertransitverkehr*, insbesondere der ausländische, getroffen werden soll. Es besteht auch in Kreisen des Strassenverkehrs durchaus die Meinung, dass der Gütertransitverkehr durch die Schweiz vorwiegend eine Domäne der Bahnen bleiben soll. Um den Bahnen

diesen Verkehr auch nach der Eröffnung des Gotthardstrassentunnels zu erhalten, ist die bestehende Höchstgewichtslimite von 28 Tonnen für Lastenzüge unter allen Umständen zu halten. Weiter haben es die Bahnen selbst in der Hand, auf diesen Zeitpunkt ein attraktives Huckepack-Angebot zu offerieren. Ferner könnte man sich überlegen, die *Dieselöleinfuhr im Nutzfahrzeugtank* – wie das in andern Ländern der Fall ist – auf 50 Liter zu beschränken. Damit würde man auch die Ausländer zwingen, in der Schweiz Dieselöl zu tanken und über den Treibstoffzoll an die Infrastrukturkosten beizutragen. Zudem wäre es dem schweizerischen Nutzverkehr nicht mehr möglich, im umliegenden Ausland billiger Dieselöl zu tanken. Daneben bestehen weiterhin *polizeirechtliche Massnahmen*, um zu verhindern, dass auch die nach der Eröffnung des Gotthardstrassentunnels noch nicht durchwegs vorhandene Nord-Süd-Transversale nicht vom transitierenden Nutzverkehr überschwemmt wird. Die Inbetriebnahme des Strassentunnels ist deshalb kein Fixpunkt für die Einführung einer generell erhöhten Besteuerung des Nutzfahrzeugverkehrs.

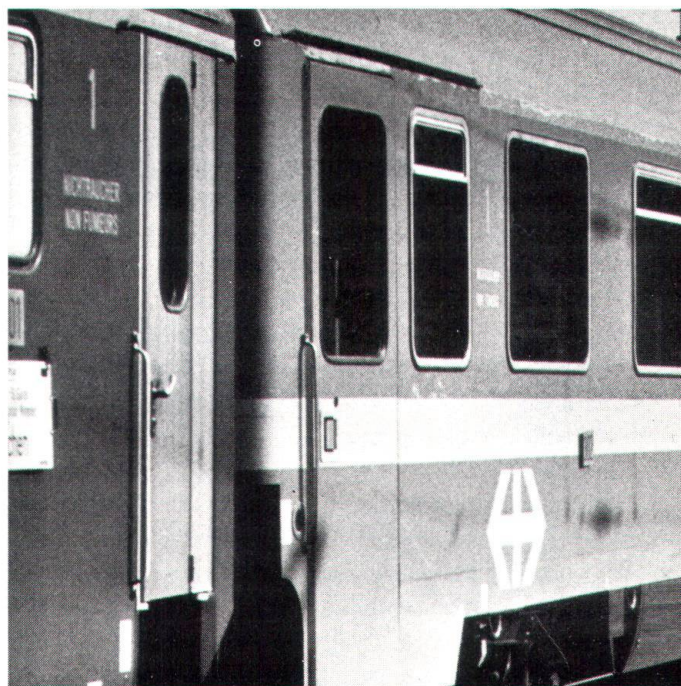
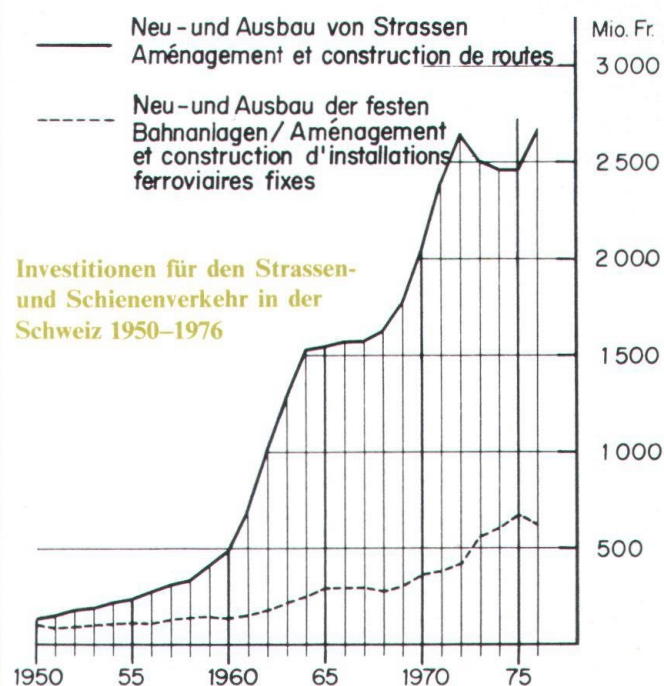
Auch der Strassenverkehr hält im übrigen dafür, dass die zurechenbaren *Infrastrukturkosten* aller Verkehrsträger durch anrechenbare Erträge der Benützer aufzubringen sind. Die Verwirklichung dieser GVK-These beim Strassennutzverkehr wird ohne Zweifel zu einer höheren Besteuerung führen. Nach Auffassung der Strassenverkehrsverbände, die sich übrigens mit derjenigen der GVK voll deckt, bestehen Wettbewerbsverzerrungen im Sektor Güterverkehr zwischen Schiene und Strasse heute praktisch nicht. Sowohl der Güterverkehr auf der Strasse als auch auf der Schiene decken gegenwärtig ihre anteiligen Kosten ungefähr im gleichen Ausmass nicht. Ein Teil der Unterdeckung beim Strassengüterverkehr wird durch die überhöhten Erträge des Personenwagenverkehrs gedeckt, während das Defizit im Schienengüterverkehr voll vom Steuerzahler, zu denen auch die Automobilisten gehören, zu begleichen ist.

Entgegen anderslautenden Behauptungen ist es also heute nicht so, dass mit einer zusätzlichen Belastung des Nutzverkehrs auf der Strasse Wettbewerbsverzerrungen im schweizerischen Güterverkehr zu beseitigen wären. Der Strassennutzverkehr ist im Prinzip nicht dagegen, seine anteiligen Kosten zu tragen. Er verlangt aber im Sinne der GVK-Vorschläge, dass dies im Gleichschritt mit der *Abschaffung der Defizitgarantie für den Schienengüterverkehr* zu erfolgen hat.

Die Strassenverkehrsverbände sind mit der Schaffung eines Fonds für den öffentlichen Verkehr einverstanden und sie werden sich auch für eine entsprechende Verfassungskompetenz einsetzen. Damit erhält das Schweizervolk zum ersten Mal Gelegenheit, zu ent-

scheiden, ob es zweckgebundene Mittel für die Förderung und die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs einsetzen will oder nicht. Sollte die Fondsidee wider Erwarten scheitern, wäre auch die GVK-Verwirklichung gescheitert und es müssten neue Lösungen gesucht werden, wobei die vom SHS geforderte *Ausdehnung der Zweckbindung des Treibstoffzolles* mit dem Hinweis auf den nicht zweckgebundenen Anteil dieses Zolles von 350 Mio. Franken, der in die allgemeine Bundeskasse fliesst, von den Strassenverkehrsverbänden entschieden abgelehnt werden wird.

Dr. J. Schälchli, Generalsekretär des Schweizerischen Strassenverkehrsverbandes



*Wie hilft sich der öffentliche Verkehr?*

## Attraktivität wird auf zwei Ebenen gefördert

**«Die Bahnen haben es selbst in der Hand, ihre Dienstleistungen zu verbessern und damit die bestehenden Konkurrenzungleichgewichte zwischen Schiene und Strasse abzubauen.» So tönt es heute seitens der Vertreter des Individualverkehrs immer wieder. Was aber sagt die Gegenseite dazu, was unternimmt der öffentliche Verkehr, um aus eigener Kraft seine Attraktivität zu erhöhen?**

Die Schweizerischen Bundesbahnen entwickeln zur Zeit einen neuen Personenwagen (Einheitswagen IV), der wie die bekannten beige-roten Wagen des Swiss-Express voll klimatisiert sein wird. In knapp drei Jahren werden durch die Einführung des Taktfahrplanes (mindestens alle Stunden ein Zug) rund 17 Prozent mehr Züge verkehren. Nächstes Jahr wird die Flughafenlinie Kloten eröffnet. Laufend werden bestehende Strecken (z.B. Olten-Rothrist) ausgebaut und dadurch die Reisezeiten verkürzt. Ohne Entlassungen

Mit neuem Wagenmaterial, der Einführung des Taktfahrplanes, mit dem Ausbau des Schienennetzes und ihrer Dienstleistungen, vor allem aber mit der Verkürzung der Reisezeiten wollen die Bundesbahnen ihre Leistungsfähigkeit erhöhen und damit ihre Stellung gegenüber dem motorisierten Individualverkehr in Zukunft stärken. (Bild Photpress)



haben die SBB ihren Personalbestand in den letzten Jahren ständig reduziert und die Produktivität erhöht. Die Personalkosten machen bei einem Dienstleistungsunternehmen wie die SBB 60 Prozent der Gesamtkosten aus. Der Sachaufwand ist seit 1974 stabilisiert. Der Huckepacktransport durch den Gotthard wird ausgebaut. Im Gegensatz zu Monopolbetrieben wie die PTT sind den Transportunternehmen des öffentlichen Verkehrs, die der privilegierte Individualverkehr stark konkurrenziert, in bezug auf Preisanpassungen hingegen enge Grenzen gesetzt. Die Erwartung der Allgemeinheit, zu möglichst günstigen und sozialen Tarifen fahren zu können, hat auch ihren Preis.

### Flankierende Massnahmen

Die andere ebenso wichtige Ebene zur Förderung des öffentlichen Verkehrs ist jene der flankierenden Massnahmen seitens der öffentlichen Hand, welche den öffentlichen Verkehr dem bisher bevorteilten Individualverkehr zumindest gleichstellen. Dazu gehören unter anderem der *Finanzierungsmodus*. Die Strassen bezahlt der Staat, die Schienen werden von den Bahnen selber getragen. Weitere Massnahmen sind die volle Kostendeckung des Strassengüterverkehrs, die Abgeltung aller gemeinwirtschaftlichen Leistungen, die Neuordnung der Kapitalstruktur der SBB sowie eine finanzielle Starthilfe für die Huckepacktransporte am Gotthard. Diese – bereits anvisierten – Übergangsmassnahmen im Vorfeld der GVK können den Bahnen aber nur helfen, wenn in nützlicher Frist auch die grössten *Wettbewerbsverzerrungen* namentlich im Güterverkehr beseitigt werden:

Insbesondere die längst fällige und von der Transportbranche im Prinzip anerkannte *Schwerverkehrssteuer* und Transitgebühr für ausländische Lastwagen (Eröffnung Gotthard-Strassentunnel 1980!), die Angleichung der Arbeitszeiten des Strassentransportes an diejenigen im öffentlichen Verkehr (Chauffeurverordnung) und eine schärfere Kontrolle der Lastwagenhöchstgewichte von 28 Bruttotonnen, an welcher Limite festgehalten werden soll. Nach Vorschlägen des *Verkehrs-Clubs der Schweiz VCS* wäre auch die Gewährung von Krediten und zinslosen Darlehen für einen sofortigen und gezielten Ausbau des öffentlichen Verkehrs bis zur Realisierung der GVK sowie werbewirksame Aktionen für eine Verlagerung des Transportvolumens auf den öffentlichen Verkehr prüfenswert. Solche Aktionen wären abzugelten, weil auch angesichts der Treibstoffkrise und Auslandsabhängigkeit eine Verlagerung im öffentlichen Interesse liegt.

Tony Lüchinger,  
LITRA-Informationsdienst  
für den öffentlichen Verkehr

## GVK ohne Agglomerationsverkehr?

### Vogel-Strauss-Politik

**Aus staatspolitischen Gründen – wie es heisst – ist darauf verzichtet worden, den öffentlichen Agglomerationsverkehr in die Gesamtverkehrskonzeption einzubauen. Das ist eine um so schwerwiegendere Lücke, als der Bund gerade über diesen Bereich in sinnvoller Weise verkehrssteuernd und raumplanerisch wirken könnte.**

Durch den ganzen Bericht der Gesamtverkehrskommission dominiert die *föderalistische Grundhaltung*: «Förderung der Chancengleichheit zwischen den einzelnen Volksgruppen und Regionen», «Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit», «... im Rahmen der föderalistischen Referendumsdemokratie etappenweise realisierbar...» (1.1.4.) werden u.a. als Zielsetzung eines generellen Verkehrskonzeptes im Bundesauftrag formuliert. Ferner wird vernünftigerweise verlangt, dass das Verkehrskonzept auf die *Raumplanung* abgestimmt werde, die ja ihrerseits eine Konsolidierung der bestehenden dezentralisierten Siedlungsstruktur zum Ziel hat (3.5.). Demgegenüber ist das Phänomen des *Trends zur Besiedlungskonzentration* längst bekannt: trotz Bevölkerungsstagnation «halten die interregionalen Bevölkerungsverschiebungen aus den wirtschaftlichen Randgebieten in die Agglomerationsräume an» (3.5.). Die unerhört schwierige Realisierung der raumplanerischen Zielsetzung, dem Trenddruck zu trotzen, wird als «zur Hauptsache Aufgabe der Kantone» diesen abgeschoben (3.5.). Der Bund soll nur noch seine Funktion als *Koordinator* in der Förderungspolitik wahren, seine eigene Nutzungsplanung auf die Förderungsziele der Raumordnung ausrichten und die Infrastruktur als Lenkungs-massnahme der Raumordnung ausbauen.

#### Eine Chance verpasst...

Ist es aber dem Bund überhaupt möglich, diese Massnahmen durchzusetzen, wenn die *Lösung des Agglomerationsverkehrs* den Kantonen überlassen wird? Es erscheinen ausser dem nicht auf Objekte bezogenen, sondern generell gehaltenen *Lastenausgleich* keine Ansätze zur Bewältigung dieses Verkehrsanteils, der doch zu einem erheblichen Volumen angeschwollen ist und der die Zersiedlung der Landschaft um die Ballungszentren fördert. Dieser Ausgleich soll die Kantone in die Lage versetzen und veranlassen, den öffentlichen Verkehr in Agglomerationen und die Ba-

sierschliessung abgelegener Gebiete sicherzustellen. Damit die Verkehrsaufgaben in solche von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung gegliedert werden können, muss die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kanton erst noch neu geregelt werden. Es wird aber zugegeben, dass diese theoretisch so schöne Trennung für das Schienennetz im öffentlichen Verkehr nicht stimmt, da immer auch lokaler und regionaler Verkehr über vom Bund subventionierte oder von ihm allein finanzierte Schienen rollt. Spätestens anlässlich der Gestaltung des Fahrplanes wird also dieser Konflikt spürbar und muss der Bund sich in den Agglomerationsverkehr *einmischen*.

Schon einmal hat der Bund eine raumplanerische Chance verpasst und extremem Föderalismus sowie allzu liberaler Initiative beim seinerzeitigen Bahnbau durch die Privatgesellschaften nachgegeben. Das teilweise unbefriedigende Resultat ist noch heute an gewissen Linienführungen ablesbar, beispielsweise im Ballungsraum Luzern, wo die alten Gemeindeschwerpunkte fern der Schiene liegen. Nun besteht abermals die Möglichkeit zu *raumplanerischer Steuerung* mittels sinnvoller Ergänzung der Schienennetze, entsprechend attraktivem Rollmaterial und attraktiver Gestaltung des Fahrplans. Die Monopolstellung des Bundes auf diesem Gebiet macht sein kluges Handeln sogar zur Pflicht. Aber der Respekt vor der Bodenhöhe der Kantone scheint nichts Konkretes als den «generellen Lastenausgleich» zuzulassen.

#### Ohne Bund geht es nicht

Es ist durchaus denkbar, dass der raumplanerische Wunsch nach föderalistischer Förderung aller Gebiete eine *Illusion* ist und dass seitens des Bundes eine Scheu besteht, den öffentlichen Agglomerationsverkehr auf die Ballungszentren hin noch zu fördern. Diese Vermutung steht aber in krassem Widerspruch zum *Ausbau der städtischen Nationalstrassen*, welche durch den Bund festgesetzt, geplant und finanziert werden. Hat etwa der Egoismus der Kantone und privater Gruppen hier wiederum – wie ehemals beim Bahnbau – tonangebend gewirkt?

Die siedlungstechnisch negativen Folgen des Nationalstrassenbaus im Stadtbereich sind aber zur Genüge bekannt: abgesehen von den Immissionen und den Schwierigkeiten, den Ansturm der Individualverkehrsmasse im empfindlichen Strassennetz der Städte zu verkraften, schnellen die Bodenpreise in den Innenstädten hoch, was zu vermehrter *Citybildung* und zu vermehrtem Verkehr führt. Zum Verlust an agrarer Landschaft für neue Schlaf-siedlungen gesellt sich der Verlust an historischer Bausubstanz in den Kernzonen der Städte. Die durch die Nationalstrassen übererschlossenen Kerne werden zu Geschäftszentren hinter

historischer Kulisse, von Denkmalpflege und Heimatschutz in hoffnungslosem Kampf verteidigt. Somit fördert der Bund durch den Bau der städtischen Nationalstrassen den Trend zu *vermehrter Besiedlung der Ballungszentren* und konkurrenziert erst noch durch diese Bevorzugung des Individualverkehrs seine eigenen Bahnbetriebe.

Das Gegenteil aber wäre Bundesaufgabe, nämlich ordnend einzugreifen. Die Lösung der schwierigen Aufgabe «Agglomerationsverkehr» kann aber nur *mit vereinten Kräften von Gemeinden, Kantonen und Bund* gelöst werden. Der Bund muss auf dem Hoheitsgebiet der Kantone wegen seiner Monopolstellung sein Schienennetz sinnvoll ergänzen können und den öffentlichen Verkehr attraktiver gestalten. Die Kantone müssten ihre Siedlungsschwerpunkte vermehrt auf den öffentlichen Verkehr hin ausrichten. Den Ge-



Eine wichtige Aufgabe im Agglomerationsverkehr erfüllen nicht nur die Bundes- und privaten Regionalbahnen, sondern ebenso die städtischen Verkehrsbetriebe. Je besser ihr Zustand, ihr Netz und ihr Fahrplan, um so unattraktiver wird die Fahrt mit dem Privatwagen in die Stadt. (Bild Basler Verkehrsbetriebe)

meinden ist schliesslich eine haushälterische Nutzung ihres Gemeindegebietes Pflicht. Auf sämtlichen Ebenen – vom gemeindeeigenen Feinverteiler über alle Stufen des Regionalnetzes – müsste dieses Problem daher gemeinsam gelöst werden. Eine zu ängstliche Auslegung des Bundesstaates käme sonst einer bedenklichen *Vogel-Strauss-Politik* gleich. Es ist deshalb auch fraglich, ob der Bund gut beraten war, vor einigen Wochen auf die Mitfinanzierung der regional bedeutsamen Zürichberglinie zu verzichten. Sollte dieses Beispiel Schule machen, stünde es langfristig um die Förderung des öffentlichen Verkehrs nicht eben rosig.

Beate Schnitter

## Verkehr im Erholungsraum

### Zu Tode erschliessen?

**Die GVK empfiehlt unter anderem, entwicklungsschwache Regionen verkehrsmässig besser zu erschliessen. Das ist problematisch. Denn der Ausbau des Verkehrsnetzes begünstigt die Bildung von neuem Verkehr. Umgekehrt rufen Entwicklungskonzepte in Erholungsgebieten nach besseren Zufahrtswegen. Beides verstärkt den Druck auf diese Gebiete, belastet Landschaft und Umwelt und gefährdet so die Grundlage des Tourismus. Dazu ein konkretes Beispiel:**

Für die Regionen Prättigau-Schanfigg wurde ein «*Touristisches Ausbau-Konzept Duranna-Heuberge*» im Zusammenhang mit den offiziellen regionalen Entwicklungskonzepten (REK) dieser Regionen ausgearbeitet. Als Verfasser wirkte auch eine grosse Seilbahn-Herstellerfirma mit. Dieses Konzept sieht ein Bahnen- und Liftsystem vor, das ein Skigebiet von 40 km<sup>2</sup> «erschliessen» würde. Die Tagesbeschäftigungskapazität, d.h. die Anzahl Personen, die an einem Tag die Bahnen benützen können, liegt bei 24000–28000 Personen. Geht man davon aus, dass einem solchen Vorhaben auch eine entsprechende Nachfrage gegenübersteht (das muss man wohl, es sei denn, das Fiasko würde miteingeplant), ergibt sich folgendes Fazit:

### Ein Teufelskreis

Sowohl bei einem bescheidenen Ausbau der Unterkunftsmöglichkeiten und mittleren Belastungen als auch bei einem exzessiven Ausbau des Bettenangebotes und maximaler Belastung des Skigebietes wird ein Spitzenverkehr erzeugt, der den *Ausbau der Walensee-Strasse* zur Autobahn illusorisch macht. Die vorgesehenen Parkflächen zu je 4 Hektaren würden auf keinen Fall genügen. Dieses «Ausbau-Konzept» ist ein schönes Beispiel dafür, welche Kräfte den Teufelskreis Strassenbau-Verkehrserzeugung antreiben: das Konzept geht davon aus, dass bis zur Realisierung der Walensee-Engpass verschwunden ist, wird aber soviel Verkehr *neu* erzeugen, dass er auch von der ausgebauten Strasse nicht bewältigt werden kann.<sup>1</sup>

Angesichts solcher Perspektiven, die sich andernorts bereits abzeichnen, stimmt es nachdenklich, wenn die *Gesamtverkehrskommission* in ihrem Schlussbericht festhält, beim privaten Verkehr entspreche die «Verkehrsgünstigkeit» weitgehend den raumplaneri-

schen Anforderungen» und weiter: «So wird die Erreichbarkeit für weite Teile des Berggebietes überdurchschnittlich verbessert. Die in der Schlussvariante 2 zusätzlich vorgesehenen Erweiterungen des Strassennetzes (z. B. Rawylstrasse und direkte Verbindung ins Vorderrheintal mit Panixerdurchstich, der Verf.) verstärken diese Tendenz.»<sup>2</sup>

Nichts gegen bessere *inner- und überregionale Verkehrsverbindungen im Berggebiet*, nichts vor allem gegen eine sinnvolle Wirtschaftsförderung in benachteiligten Regionen! Aber die Frage sei erlaubt, was denn gewonnen ist, wenn die Erreichbarkeit beispielsweise des Prättigaus und Schanfiggs einfach vom Raum Zürich, St. Gallen, Thurgau in die Räume Basel, Stuttgart und München oder gar Frankfurt hinausverlegt wird? Und weiter: Kommen bei derartigen Touristikvorhaben – u. a. werden im «Ausbau-Konzept» mehr als 10 000 zusätzliche Betten in der Parahotellerie postuliert – die *einheimischen Unternehmen* zum Zug? Werden damit überhaupt Arbeitsplätze geschaffen, welche die Einheimischen wollen? Wie ist der Einfluss von soviel *Fremdkapital* zu beurteilen und wie das Verhältnis der Anzahl Touristen zur einheimischen Bevölkerung? Wie sieht die *Landschaft* (Parkplätze, Skipisten, Zufahrtsstrassen, Feriensiedlungen) nach Realisierung auch nur eines Teils dieser Vorhaben aus<sup>3</sup>, und entspricht diese Landschaft dann noch den Erwartungen einer Stammkundschaft und jener künftiger Gäste, die das Besondere und nicht das Gewöhnliche suchen?

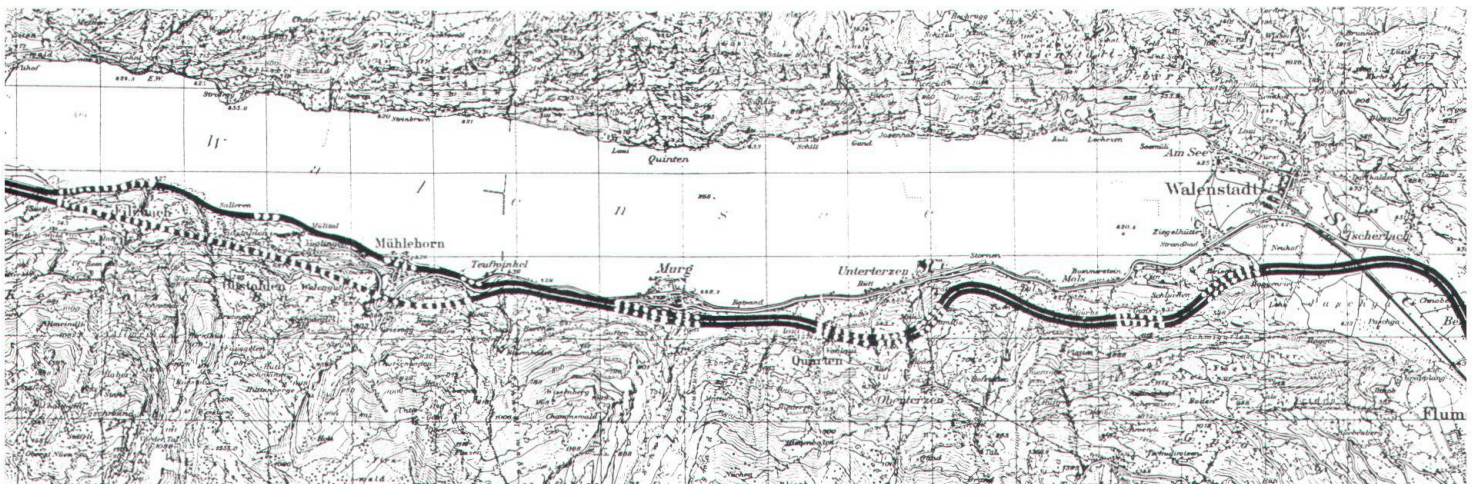
Der Vollständigkeit halber sei immerhin erwähnt, dass die Bündner Regierung zuhänden des *Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes* (das über die hängigen Konzessionsgesuche entscheiden muss) eine Reduktion des Konzeptes Duranna-Heuberge auf einen Drittel beantragt. Ein entsprechendes Bahn- und Liftsystem wäre aber immer noch mindestens gleich gross wie dasjenige der «Weissen Arena» *Flims-Laax-Falera* mit der kürzlich eröffneten Sesselbahn auf den Bündner Vorab.

## Investitionsfreude trotz Ertragsrückgang

Auch andere Entwicklungskonzepte, die allerdings vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement teilweise noch nicht oder dann nur mit entsprechenden Vorbehalten genehmigt wurden, sehen mehr oder weniger grosse Steigerungen der touristischen *Persönentransportkapazität* vor (in den folgenden Zahlen sind die Kapazitäten der Zubringerbahnen nicht enthalten, sondern nur diejenigen der sogenannten Beschäftigungsbahnen; Zahlen in Klammern = heute bestehende Kapazitäten, soweit aus REK ersichtlich): Sion 20 000–30 000; Sierre 30 000–45 000; Goms knapp 16 000 (knapp 4 000); Berner Oberland-Ost 28 500 (19 500); Luzerner Berggebiet 15 400 (11 200); Sarneraatal-Obwalden 8 000 (4 000); Nidwalden-Engelberg 21 000 (14 000); Einsiedeln 9 000 (7 500); Inner- und Schwyz 12 000 (9 500); Sarganserland-Walensee 13 000 (10 000); Surselva 33 000 (21 000).

Man wird nun einwenden, ein grosser Teil dieser Vorhaben würde ohnehin nicht verwirklicht. Auf solche Aussagen ist aber kein Verlass. Nach *Dr. C. Pfund*, dem Direktor des Schweizerischen Verbandes der Seilbahnunternehmen, besteht die Investitionsneigung auf diesem Gebiet nach wie vor, obwohl sich die Ertragslage der bestehenden Seilbahnunternehmen ständig verschlechtert. Laut Pfund ist die Ertragsverschlechterung jedoch nicht rezessionsbedingt, sondern auf die Vielzahl neuerestellter Anlagen zurückzuführen.<sup>4</sup> Im übrigen darf man – ohne den Vorwurf der Einseitigkeit einstecken zu müssen und bei aller Anerkennung der volks- und regionalwirtschaftlichen Bedeutung bestehender Bahnunternehmen – durchaus den Standpunkt vertreten, es gäbe in unserem kleinen Land nun genug Bergbahnen, Sessel- und Skilifte. In der Schweiz bestehen heute rund 1 500

Wo Strassen ausgebaut werden, wie beispielsweise am berühmten Flaschenhals «Walensee», bewirkt das nicht zwangsläufig eine Verkehrsentlastung. Oft wird dadurch nur neuer Verkehr angezogen, was die Probleme in den Auffanggebieten noch verschärft.





Die Grenzkette zwischen Schanfigg und Mittelprättigau, wo ein monströser Bergbahnkomplex geplant ist, gehört zu den wenigen noch untechnisierten Wander- und Skigebieten Graubündens, die auch im Winter zugänglich und in der Regel gefahrlos begehbar sind. (Bild Siffert)

touristische Transportanlagen (Kleinskilifte nicht gezählt) mit einer Streckenlänge von 1600 km, was genau der Luftlinie von Zürich nach Athen entspricht. Rund eine Million Personen können pro Stunde in einer Richtung transportiert werden, im Sommer etwas mehr als ein Fünftel davon. Kaum eine alpine oder voralpine Region verfügt nicht über mindestens ein leistungsfähiges touristisches Transportsystem.

Umgekehrt sind einigermaßen gut zugängliche nicht «mechanisierte» Gebiete, wo auch der untrainierte und alpinistisch nicht geschulte Tourist gefahrlos Bergwanderungen oder Skitouren unternehmen kann, in der Schweiz nicht mehr häufig. Sie drohen immer mehr zusammenzuschrumpfen. Wenn bei der Eröffnung neuer Anlagen wieder die «Erschliessung» eines Gebietes verkündigt wird, so ist das unzutreffend. Es wird jeweils gar nichts Neues mehr «erschlossen», sondern einfach wieder ein den Tourenfahrern längst bekanntes und beliebtes Gebiet in einen gewöhnlichen *Bahnzirkus* verwandelt.

### Trendverlagerung im Tourismus

Noch eine andere Frage stellt sich in diesem Zusammenhang: Während die Technisierung unserer Erholungsräume zunimmt (= Angebot), ist bei den touristischen Erwartungen und Wünschen (= Nachfrage) immer deutlicher eine *Trendverlagerung* erkennbar. Die Freizeit- und Ferienwerbung ist dafür ein untrügliches wenn auch vielleicht unfreiwilliges Symptom. Auch die Renaissance der Wanderbewegung und die zunehmende Beliebtheit von motorlosen Reise- und Fortbewegungsarten wie Trekking, Skilanglauf, Skiwandern, Reiten, Deltafliegen, Windsurfing usw. deuten in diese Richtung. Wir wollen hier nicht werten. Wer die Natur sucht, ist deshalb kein besserer Mensch. Aber darum geht es gar nicht. Entscheidend ist vielmehr der Umstand, dass jene Landschaften

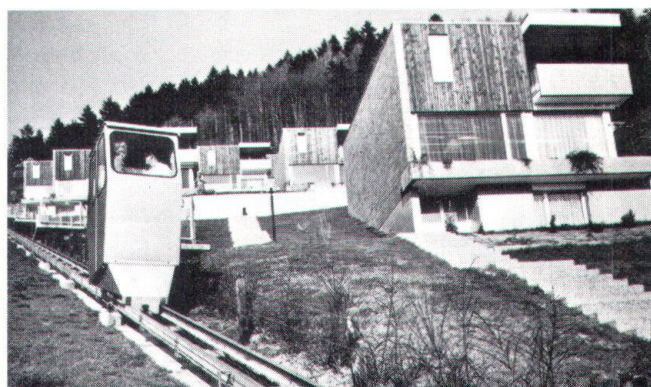
rasch an Bedeutung gewinnen, die, um den *Anforderungen eines Erholungsraumes* zu genügen, keiner technischen Möblierung bedürfen. Ist es angesichts dieses Wandels nicht denkbar, dass sich der Tourismus mit der fortschreitenden «Erschliessung» der Landschaft letztlich die eigene Zukunft verbaut, womit auch den längerfristigen Zielen der wirtschaftlichen Stärkung der Berggebiete nicht gedient ist?

Hans Weiss, Geschäftsleiter der Schweizerischen Stiftung für Landschaftsschutz

#### Quellen:

- <sup>1</sup> Dr. W. Büchi: «Notizen zum touristischen Ausbaukonzept Duranna-Heuberge» (unveröffentlicht, Schweiz. Stiftung für Landschaftsschutz, Bern 1978)
- <sup>2</sup> Gesamtverkehrskommission: GVK-CH Schlussbericht (S. 278 u. a. o.)
- <sup>3</sup> Dr. F. H. Schwarzenbach und Prof. J. Krippendorf: «Wachstumsprozesse des Skitourismus und Belastung der Landschaft» (Bundesamt für Forstwesen 1978)
- <sup>4</sup> Dr. C. Pfund: «Wirtschaftliche Lage der Seilbahnunternehmen» (Kurzreferat 28.9.78, Schweizerischer Verband der Seilbahnunternehmen SVS, Bern)

Je bequemer die Zufahrt, desto grösser der Baudruck auf die Erholungsgebiete. Damit wird die Kluft zwischen Stadt und Land immer schmaler, der Bestand an naturnaher Landschaft immer kleiner. (Bild Photopress)



Offene Planung führte in St. Gallen zum Erfolg

## Vom Verkehrs- zum Heimatschutzprojekt

Gerade bei Verkehrsfragen stösst der Ruf nach «Offener Planung» in Behördenkreisen noch heute vielfach auf etwelche Skepsis. Dass eine enge Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Bevölkerung aber selbst in heiklen Lagen Früchte tragen kann, hat man in St. Gallen erfahren. Dank Offener Planung ist es dort im Fall des Dammquartiers gelungen, Verkehrs- und Stadterhaltungspolitik auf einen Nenner zu bringen.



Unsere Luftaufnahme zeigt im oberen rechten Bildviertel das Dammquartier in unmittelbarer Nähe des historischen Gallusplatzes sowie der Stiftskirche und der Stiftsbibliothek. (Archivbild)

Wer könnte nicht das Bibelwort vom Stein, der, von den Bauleuten verworfen, zum Eckstein wurde? Was sich in St. Gallen in den letzten Jahren in Sachen *Dammquartier* tat, erinnert daran. Denn damit ist ein Stück Altstadt, das verkommen und verschlissen neben dem Gallusplatz, St. Gallens historischer Herzmittle in unmittelbarer Nachbarschaft der berühmten Kathedrale, seit Jahrzehnten ein Aschenbröddasein führte, zu dem von den Bauleuten (lies Planern) erst verworfenen Stein und schliesslich zum Eckstein einer bürgerbezogenen Planung geworden.

### Was ist der «Damm»?

Er war eine Verteidigungsanlage besonderer Art, der sogenannte «Damm», ein Bollwerk zwischen 1545 und 1596 entstandener, am südwestlichen Rand der Altstadt verlaufender Stadtmauer. Dort teilte sie sich in zwei Mauerzüge, wobei der Zwischenraum 1623 aufgefüllt wurde, so dass man Geschütze aufstellen konnte. Diese Bastion wurde «Damm», ihr Bereich in der Folge «Auf dem Damm» genannt und seine Überbauung mit bescheidenen Altstadt Häuschen und Höfen dazwischen wurde mit der Zeit zu einem eher

verwahrlosten Stück Armeleute-Altstadt. Man hätte ihm wohl kaum besondere Aufmerksamkeit geschenkt, hätte ihm nicht die *Verkehrsentwicklung* in neuerer Zeit einen besonderen Stellenwert gegeben. Denn der «Damm» schliesst unmittelbar südlich an den berühmten Gallusplatz an, der sich in den letzten Jahren stark herausgemacht hat, indem seiner historischen Bausubstanz eine sehr begrüßenswerte Pflege und Wiederaufwertung zuteil wurde. Im Zug der Besinnung auf die charakteristischen historischen Bauten wurde er zum eigentlichen Renommier- und Paradestück der St. Galler Altstadt, während der benachbarte «Damm» das vergessene, hässliche Entchen blieb.

Die Bedenken waren daher nicht allzu gross, als vor mehr als 10 Jahren der Generalverkehrsplan mit der Idee einer südlichen Stadtkerntangente antwortete, der dieses «Dammquartier» weithin zum Opfer gefallen wäre. Dass er zuviel wollte, dessen wurde man spätestens gewahr, als eben im Zeichen dieser südlichen Stadtkerntangente die Rede darauf kam, es müsste für sie viel «Damm»-Bausubstanz weichen. Denn man operierte mit einer im Tagbau zu erstellenden Tunnelösung unter dem «Damm» hindurch. Eine solche hätte das Quartier in seiner Eigenart und Zusammensetzung unwiederbringlich zerstört. Jetzt, nachdem diese Planungsideen in die Öffentlichkeit gedrungen waren, erwachte man, jetzt fing diese an, die Bedrohung der wertvollen Altstadtsubstanz zu erkennen.

Perspektivskizze der historisch und kunstgeschichtlich wertvollen Bebauung am Gallusplatz und der etwas bescheideneren am Damm. Die Umfahrung mittels Tunnel soll das Quartier entlasten und in seiner Eigenart bewahren.

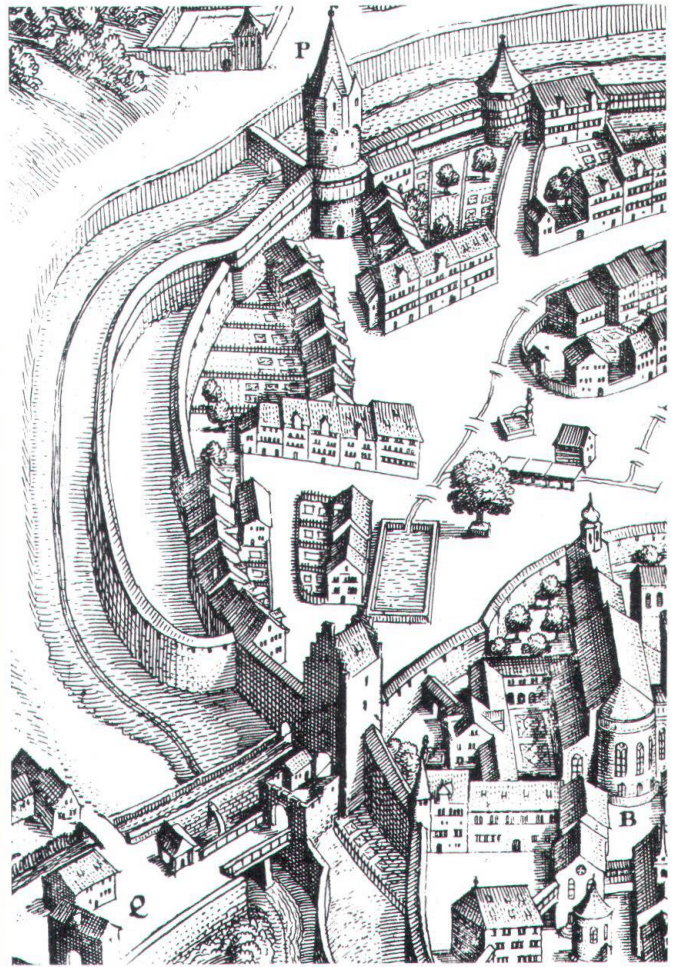


## Am Anfang war's ein Zirkus

Ein grosser Umschwung in der öffentlichen Meinung fand 1975 mit dem Strassenzirkus *Pic-o-Pello* statt, einer Initiative des St. Galler Clowns und Pantomimen Pic und seines Aargauer Kollegen Pello. Sie sahen in ihrem Bestreben, zu den artistisch-circensischen Ursprüngen zurückzukehren, im «Dammquartier» den Rahmen, den sie suchten und in dem sie, aus der Isolation des allein für sich schaffenden Artisten ausbrechend, zusammen mit den Anwohnern neues Leben erwecken wollten. Zumal das «Dammquartier» ohnehin so etwas wie ein kleines *Künstler- und Artistenviertel* darstellte. Der Versuch gelang nicht nur, sondern nachgerade glänzend. Mit ihm manifestierte sich die gewandelte Haltung der Öffentlichkeit vernachlässigter Altstadt-Bausubstanz einem Quartier gegenüber.

Der Zirkus Pic-o-Pello fand landesweites Echo und hatte *soziale und bauliche Folgen*. Michael Guggenheimer schrieb im «*St. Galler Tagblatt*» vom 12. April 1979 dazu: «Vier Jahre sind es her, seitdem die beiden Clowns Pic und Pello gemeinsam mit Anwohnern des Dammquartiers und mit Freizeitartisten aus der ganzen Stadt einem vergessenen Winkel der Altstadt zu neuem Leben verholfen hatten. Ein nach mehreren Häuserabbrüchen entstandener kleiner Platz, sonst als Parkplatz verwendet, verwandelte sich damals während dreier Wochen allabendlich zu einem belebten Zirkusareal mit jeweilen weit über 1000 Zuschauern. «Un cirque fait revivre le quartier le plus décrépit de Saint-Gall» titelte im nachhinein die Lausanner «*24-heures*», die grösste Tageszeitung der Welschschweiz. «Das Wunder auf dem Damm», «Quartierzirkus mit Folgen» und gar «Une révolution culturelle Saint-Galloise» waren die Schlagzeilen auswärtiger Zeitungen, die Besucher aus der ganzen Schweiz an den St. Galler Quartierzirkus am Damm herangelockt hatten.» Besonders aber betont Guggenheimer, dass Pic und Pello mit ihrem Strassenzirkus auf dem Picopello-Plätzchen, wie sein Schauplatz seither heisst, soziale und bauliche Konsequenzen auslösten.

«Aber auch auf der *politischen Ebene* hatte der Sommerzirkus von 1975 Folgen: Vom Variétébetrieb und dessen Erfolg sowie von einem nahezu 800 Mitglieder zählenden «Picopello-Verein» auf alle Möglichkeiten



Der «Damm», aus dem Planprospekt «St. Gallen» von Matthäus Merian um 1640.

einer Sanierung des Quartiers aufmerksam gemacht, hatte sich die städtische Bauverwaltung zur Ausschreibung einer «*Offenen Planung*» im Bereich Gallusplatz-Damm entschlossen. Städtische Liegenschaften am Damm wurden sukzessive renoviert und zu günstigen Mietzinsen abgegeben, und als Resultat steht schon heute fest, dass das lange vernachlässigte Randquartier der Altstadt auch der Verkehrsplanung und -umlenkung am Gallusplatz nicht zum Opfer fallen wird.»

## Wohnqualität aufgewertet

Ein damals vom Fernsehen ausgestrahlter Film über den Pic-o-Pello-Strassenzirkus und das «Dammquartier» zeigte mehr als tausend Worte den neu erwachten Quartiergeist, das Wiedererkennen eines Altstadtbereichs in seinem trotz Bescheidenheit besonderen Wert, der so gut wie der städtebaulich und denkmalpflegerisch hocheingestufte Gallusplatz einfach mit dazu gehört. Zumal dieser Gallusplatz der ungunstigen Entwicklung der Verkehrsverhältnisse wegen zum *besonderen Sorgenkind* wurde und im Sinn des Umweltschutzes (Beeinträchtigung der Stiftsbibliothek und Kathedrale durch Erschütterung und Abgase) auf das



GALLUSPLATZ

«Dammquartier» angewiesen ist. Denn eine Umfahrung des Gallusplatzes macht der «Damm» möglich, wobei es nun eben darauf ankommt, dass er in seiner Substanz erhalten bleiben kann. Und das kann er! In diesem Sinn schaltete die Verwaltung. Sie erkannte dem Schutzgedanken mehr und mehr den Vorrang vor der Verkehrslösung zu. Sie entschloss sich, nicht den Weg *einsamer Planung auf Verwaltungsebene* zu gehen, sondern aufgrund der gewandelten Stimmung in bezug auf das «Dammquartier» den der Offenen Planung.

Im Sinne eines «das eine tun und das andere nicht lassen», fasste sie eine *Teillösung* ins Auge, d.h. eine *zweispurige Umfahrung* statt einer mehrspurigen, wie sie der Generalverkehrsplan vorgesehen hatte, und tat damit einen erfreulichen Schritt zurück. Zugunsten der Erhaltung des «Dammquartiers» machte sie damit eine Umfahrung des Gallusplatzes ohne Zerstörung städtebaulicher Substanz mit einem Minimum an Abbruch und einem Maximum an Erhaltung möglich. Statt Abbruch gab es nun Hausrestaurierungen, Schaffung preisgünstigen Wohnraums und damit *Aufwertung der Wohnqualität*. Damit bekam das Quartier wieder Zukunft. Kurz, man wählte die umweltfreundliche Variante, zu der, wenn es soweit ist, die Stimmbürgerschaft an der Urne mit gutem Gewissen ja sagen kann. Man hat also in St. Gallen seitens der Bauverwaltung nun den zwar nicht einfacheren, kürzeren, sondern den verantwortungsbewussteren Weg gewählt, der anfänglich bei den internen Fachleuten einiger Skepsis und Kritik begegnete, den Weg über die Offene Planung. Aber die mit ihr durchgeführte Übung hat sich gelohnt.

## Wie Offene Planung gemacht wurde

Der zuständige städtische Bauvorstand, Stadtrat *Werner Pillmeier*, und der mit dieser Sonderaufgabe beauftragte freierwerbende Architekt *Niklaus Hufenus* haben an einem Kolloquium in Stuttgart vom 8. bis 10. November 1978, das unter dem Thema «*Bürgerbeteiligung an der Gestaltung der Umwelt*» stattfand, darüber Auskunft gegeben. Sie führten dabei aus, im Gegensatz zu zahlreichen Beispielen von «Bürgerinitiativen» sei der Anstoss in St. Gallen zur Offenen Planung nicht von der Öffentlichkeit, sondern von der *Verwaltung* gekommen. Nach verschiedenen negativen Volksentscheiden habe sich der Stadtrat entschlossen, einen Versuch mit der Beteiligung der Bürger schon während der Planungsphase der Umfahrungsstrasse Gallusplatz zu wagen. «Zusammenfassend kann gesagt werden, dass mit dem in St. Gallen praktizierten Versuch der Offenen Planung ein Weg eingeschlagen wurde, der trotz verschiedener Schwierigkeiten einen *Beitrag zur verbesserten Zusammenarbeit zwischen*

*Bürger und Staat* aufzeigen könnte (...). Der Bürger lernt in zahlreichen Arbeitskreisen und Fachgruppen die Sachbearbeiter der Verwaltung persönlich kennen. Die Verwaltung verliert etwas von ihrer Anonymität. Sie wird menschlicher. Man kann mit diesen Leuten reden.»

Das Ergebnis der Offenen Planung hebt die städtebauliche Bedeutung der südlichen Altstadt hervor und bestätigt die *Erhaltenswürdigkeit des ganzen Dammquartiers*. Es dürfen keine weiteren Wohnbauten mehr geopfert werden. Im Gegenteil sind die Altwohnungen wieder sinnvoll instandzustellen: neuer Lebensraum soll geschaffen werden. Der Gallusplatz muss von der für Mensch und Bauten unerträglich gewordenen Immissionsbelastung befreit, der durchgehende, quartierfremde Verkehr also *verlagert* werden. Grünanlagen, zusätzliche Parkplätze und Fussgängerwege sollen die Attraktivität der südlichen Altstadt heben. Als wichtig wird die Sicherung von Standort und Betrieb der *Kellerbühne* beurteilt. Mit allem Nachdruck wird auf die Dringlichkeit hingewiesen, die Umfahrung des Gallusplatzes möglichst bald als zweispurige Ersatzstrasse zu bauen.

## Wertvolle Erfahrungen und Anregungen

Bei der Diskussion der vorgelegten Varianten für eine Umfahrung setzte sich die *Variante 1* im Verlaufe der Offenen Planung durch. Diese Lösung ist die kostengünstigste. Sie wäre in Etappen realisierbar und deshalb für eine möglichst schnelle Sanierung des Gallusplatzes und des «Dammquartiers» besonders geeignet. Der Gemeinderat hiess an seiner Sitzung vom 13. März 1978 den *Projektkredit für die Variante 1-3-B* (von der Kornhausstrasse bis zum Karlstor; siehe Planskizze) gut. Damit kann nun projektiert werden. Der Versuch der Offenen Planung ist damit aber noch nicht abgeschlossen; er wird es erst sein, wenn die Bürger zum ausgearbeiteten Projekt Stellung zu beziehen und ihm den letzten Segen zu geben haben. Dann wird sich zeigen, ob und wie weit ein Fortschritt eingetreten ist. Solange ist man für eine kritische Würdigung des Versuches noch auf Mutmassungen angewiesen. Etwas aber ist sicher: Durch den Versuch in St. Gallen ergaben sich *wertvolle Erfahrungen und Anregungen*, welche der Lösung eines konkreten städtebaulichen Problems, aber auch der grundsätzlichen Schaffung von Möglichkeiten für eine bessere Beteiligung der Bürger an Problemlösungen einen guten Schritt näher gebracht haben. Wie eingangs gesagt: Der einst verworfene Stein des «Dammquartiers» ist zum Eckstein zukunftsfruchtigen Planens geworden! St. Gallen tat, was es seiner kulturellen Herzkammer, dem Klosterbezirk mit Stiftskirche und Stiftsbibliothek, schuldig ist.

*Dr. Hermann Bauer*