

Gedanken zum (planungs)historischen Kontext der GVK-CH

Die Zeit, die vom GVK-Auftrag 1972 bis zur Abstimmung 1988 verging, war von tiefgreifenden Entwicklungen in Planung und Politik geprägt. Ich werde zuerst einen Blick auf die historische Situation werfen, in der die GVK erarbeitet wurde. Danach gehe ich auf die Veränderungen der Planungsauffassung ein und darauf, wie sich dieser Wandel auf die Planungstheorie auswirkte.

Der Bundesrat erteilte Anfang 1972 den Auftrag zur Erarbeitung der GVK aus einem Geist des Planungsoptimismus, wie er seit den 1960er Jahren vorherrschte. Planung galt als *das* Werkzeug zur Bewältigung komplexer Probleme mit rationalen Mitteln. Die Zuversicht, durch Planung künftige Entwicklungen in gewünschte Bahnen lenken zu können, war weit verbreitet, sie überwand sogar die ideologischen Gräben des Kalten Krieges.

In der Schweiz war zu diesem Zeitpunkt der Bau des Autobahnnetzes in vollem Gang. Obwohl die Verbindung von Genf nach Zürich praktisch fertig gestellt war und sich andere Teile im Bau befanden, machten in der Presse vor allem Bauverzögerungen und Kostensteigerungen Schlagzeilen. Gleichzeitig stieg der schweizerische Motorisierungsgrad in ungeahnte Höhen, während es den Bahnen finanziell immer schlechter ging. Angesichts dieser Problemlage sollte die Gesamtverkehrskonzeption Schweiz aufzeigen, wie das Verkehrssystem weiterentwickelt werden müsste, um die Verkehrsbedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft möglichst effizient, wirtschaftlich und umweltfreundlich zu befriedigen.

Die Kommission war zuversichtlich, diese komplexe Aufgabe durch eine ganzheitliche Betrachtungsweise sowie den Einsatz von kybernetisch-systemtheoretischen Planungskonzepten und Computersimulationen bewältigen zu können. Ein Beispiel für ein solches Planungsvorgehen war der Bericht «Die Grenzen des Wachstums», der fast gleichzeitig mit dem Start der GVK-Arbeiten im Frühjahr 1972 erschienen war. Das Bewusstsein für die Notwendigkeit von ganzheitlichen Planungstechniken und Problemlösungsstrategien wurde im Jahr darauf durch die Erdölkrise und den darauffolgenden wirtschaftlichen Abschwung akzentuiert.

In Teilen von Politik und Gesellschaft begann jedoch das Vertrauen in staatliche Planung zu bröckeln. Dieser Vertrauensschwund beschränkte sich nicht auf die Schweiz, sondern war in ganz Europa und Nordamerika zu beobachten. Er war eng an den Aufstieg neoliberaler Tendenzen einerseits sowie von Umweltbewegung und alternativer Gesellschaftsvorstellungen andererseits gekoppelt. Das letztere Lager warf den Planern vor, technokratische Ansätze zu verfolgen und nicht über genügend demokratische Legitimation zu verfügen. Zudem wurde kritisiert, dass Planung sich zu stark auf technische und ökonomische Aspekte beschränke, soziale und ökologische Faktoren jedoch weitgehend unberücksichtigt liessen.

Die Verfechter des aufkommenden Neoliberalismus zweifelten hingegen daran, dass in freiheitlich-kapitalistischen Demokratien überhaupt grossangelegte staatliche Planung nötig seien. Stattdessen sollten staatliche Regulierungen abgebaut und weite Bereiche von Wirtschaft und Gesellschaft dem Kräftespiel des freien Marktes überlassen werden. Sie führten ins Feld, der regulative Planungsanspruch des Staates sei gescheitert: Zwischen den Möglichkeiten staatlicher Problembewältigung, also seinem Steuerungsvermögen, und der Komplexität der Probleme klaffe eine grosse Lücke. Diese lasse sich in einer ausdifferenzierten demokratischen Gesellschaft gar nicht schliessen, da sonst die Freiheit von Gesellschaft und Wirtschaft zu stark eingeschränkt würde. Die einzige Möglichkeit, zu legitimen Entscheidungen zu kommen, sei deshalb, die Problemlösung den Selbstregulierungsmechanismen des Marktes zu überlassen.

In der Schweiz äusserte sich diese planungskritische Tendenz in der demonstrativen Abkehr des Freisinns von der Planung. «Mehr Freiheit, weniger Staat» lautete der Slogan für die Parlamentswahlen vom Oktober 1979, nachdem die FDP jahrzehntelang das Paradebeispiel einer staatstragenden Partei gewesen war. Hinzu kam, dass sich nicht nur die politische Umgebung der GVK veränderte, sondern auch die soziale: Die Gesellschaft wurde individualistischer und fragmentierter, verschiedenste Gruppen vertraten ihre Interessen mit Vehemenz, sie im Sinne gesellschaftlicher Teilhabe für alle auszubalancieren, wurde schwieriger. Planung als gemeinschaftlicher Versuch, die Zukunft durch zielgerichtete, zweckrationale Massnahmen zu beeinflussen, verlor also immer mehr ihre früher beinahe unhinterfragte Legitimität.

Parallel zu den politischen und gesellschaftlichen Veränderungen gab es auch innerhalb der Planungswissenschaften eine starke Entwicklungsdynamik, die sowohl planungsphilosophische als auch theoretisch-methodische Folgen hatte. Auf der planungsphilosophischen Ebene wollte man ab dem Ende der 1970er Jahre vermehrt wegkommen vom technokratischen Top-Down-Ansatz, der oft mit demokratiepolitischen Defiziten behaftet war. Stattdessen sollte ein Bottom-Up-Ansatz Planungsvorhaben demokratischer machen, indem Kommunikation und gesellschaftliche Beteiligung gestärkt wurden. Man orientierte sich dabei an ähnlichen Entwicklungen in Soziologie und Politikwissenschaft.

Auch auf der planungstheoretischen Ebene gerieten Gesamtplanungskonzepte in eine Krise. Die kybernetisch-systemtheoretischen Ansätze, wie sie bei der GVK zum Einsatz kamen, waren während der 1960er Jahre von den

USA über Grossbritannien nach Europa und in die Schweiz diffundiert. Sie basierten auf gross angelegten Modellen, die mittels Computersimulationen für die Erarbeitung von Prognosen und Szenarien genutzt wurden. Gegen Ende der 1960er Jahre kam man jedoch zur Einsicht, dass oft nicht genügend Daten für die Modelle zur Verfügung standen und Prognosen daher meistens fehlerbehaftet waren. Für manche Beobachter führten solche Planungen sogar dazu, dass sich Probleme durch unvorhergesehene Nebenwirkungen der Lösungsvorschläge sogar verschlimmerten. Unter Planungswissenschaftlern machte zudem das Schlagwort der «wicked problems» die Runde. Es bezeichnete den Umstand, dass Planungsaufgaben oft dermassen komplex waren, dass es kaum möglich war, alle relevanten Fragen genügend präzise zu formulieren und Einigkeit darüber zu erzielen, mit welchen Mitteln welche Lösungen anzustreben seien. Viele Planer erwarteten zwar, dass sich die Probleme durch mehr und bessere Daten, verfeinerte Modelle und einen stärkeren Einbezug von betroffenen Gesellschaftskreisen lösen liessen. Andere waren jedoch skeptischer und folgten der neoliberalen Wirtschaftstheorie. Sie setzten nicht mehr auf umfassende Planungskonzepte, sondern fokussierten auf Einzelprojekte, die in ihrer Summe und über die Zeit zum erwünschten Zustand führen sollten.

Während diese Entwicklungen 1972 in den USA bereits Fahrt aufgenommen hatten, standen sie in der Schweiz erst noch bevor. Als die GVK-Arbeiten begonnen wurden, waren die ganzheitlichen, kybernetisch-systemtheoretisch geprägten Planungsansätze hierzulande gerade erst etabliert worden, ihre Überführung in die Planungspraxis befand sich noch in vollem Gang. Die politische Stimmung war planungsfreundlich und selbst bürgerliche Parteien waren auf gesellschaftlichen Ausgleich bedacht. Die Politik erwartete von den Planern, dass sie eine Verkehrspolitik vorschlagen würden, die nicht nur der Wirtschaft dienen, sondern die Mobilitätschancen der ganzen Gesellschaft verbessern und negative Auswirkungen des Verkehrs vermindern sollte. Diese Vorgabe wirkte sich auf die theoretische und methodische Ausgestaltung der Gesamtverkehrskonzeption aus. Der Hauptautor der GVK-Vorstudie, Samuel Mauch, hatte während seiner Zeit am MIT systemanalytische Planungskonzepte und kybernetische Modellierungsansätze kennengelernt. Sie eigneten sich scheinbar bestens dafür, die komplexen Anforderungen der GVK praktisch bewältigen zu können.

In der Folge wurde die GVK-Methodik darauf ausgelegt, sowohl bei der Problemformulierung als auch bei der Lösungserarbeitung alle relevanten technischen, sozialen, ökonomischen und ökologischen Aspekte des Verkehrs zu berücksichtigen. Weiter schuf die Erhebung einer Vielzahl von verkehrswirtschaftlichen und sozio-ökonomischen Daten die Grundlage für Modelle, die zur Erstellung von Prognosen eingesetzt wurden. Daraus resultierten schliesslich zwei Szenarien – die beiden GVK-Schlussvarianten. Aus ihnen wurden schliesslich die 40 Politikempfehlungen abgeleitet, die von der GVK-Kommission in ihrer Schlussitzung vom 21. Dezember 1977 hier im Verkehrshaus Luzern verabschiedet wurden.

Als der GVK-Schlussbericht im Frühjahr 1978 veröffentlicht wurde, waren die dunklen Wolken der Planungskritik und der Planungskepsis auch am schweizerischen Horizont sichtbar geworden. Bis die GVK-Ergebnisse den Vernehmlassungsprozess durchlaufen hatte und der Bundesrat seine Botschaft über die Koordinierte Verkehrspolitik (KVP) ins Parlament brachte, war das Gewitter bereits in vollem Gang. Für die GVK mit ihren fein aufeinander abgestimmten Politikempfehlungen, die ihre optimale Wirkung nur als Gesamtpaket entfalten konnten, bedeutete dies nichts Gutes. Als im Juni 1988 über die KVP abgestimmt wurde, war die Planungsfreundlichkeit der 60er und 70er Jahre von den neoliberalen Sturmböen weggeblasen. Von der Einigkeit, mit der sich die Beteiligten 1977 noch hinter die GVK-Vorschläge gestellt hatten, war zehn Jahre später im Abstimmungskampf nichts mehr übrig. Viele Akteure nahmen Abstand von ganzheitlichen Planungsprinzipien und konzentrierten sich lieber auf die Partikuläranliegen ihrer jeweiligen Branchen, Interessenverbände und Wählersegmente.

Aber gerade in Anbetracht ihrer Ablehnung zeigte die GVK letztlich ihre Stärke: Die Planer – und es muss hier gesagt werden: Planerinnen waren damals kaum beteiligt – hatten die Rückkehr zur Politik des inkrementellen Durchwurstelns ein Stück weit antizipiert. Sie formulierten ihre Vorschläge so pragmatisch, dass sich viele auch als Einzelmassnahmen und über viele Jahre verteilt realisieren liessen. Schaut man sich an, was von den GVK-Vorschlägen alles umgesetzt wurde und wie sie die schweizerische Verkehrspolitik bis heute beeinflussen, kann man trotz der Abstimmungsniederlage von einem Erfolg sprechen.

Auch was die Planungskonzepte und -methoden angeht, die in der GVK-CH zur Anwendung kamen, haben sie bei genauerem Hinsehen die Stürme der Zeit ziemlich gut überstanden. Die Begriffe und Konzepte der Kybernetik und der allgemeinen Systemtheorie, die in den 1960er und 70er Jahre den Planungsdiskurs dominierten, sind zwar aus dem aktuellen Sprachgebrauch weitgehend verschwunden. Sie haben sich aber wie Sedimente am Grund des Planungsdiskurses abgelagert und formen heute seine kaum mehr wahrgenommene Basis. Betrachtet man zum Beispiel die Schemata in Planungslehrbüchern, welche die Abläufe von Planungsprozessen beschreiben oder die Funktionsweise von Modellen und Prognosemethoden, so wird man unweigerlich auf die Spuren jener Konzepte stossen, die vor nunmehr 50 Jahren den Kern der GVK-CH gebildet haben.

(Referat an Jubiläumsanlass 50 Jahre GVK-CH, Verkehrshaus Schweiz, Luzern, 30.03.2022)