

**Zeitschrift:** Profil : sozialdemokratische Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur  
**Herausgeber:** Sozialdemokratische Partei der Schweiz  
**Band:** 53 (1974)  
**Heft:** 9

**Artikel:** Die Alternative zum Verkehr (II)  
**Autor:** Jost, Ruedi  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-338871>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 31.03.2025

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

## Die Alternative zum Verkehr (II)\*

Ende 1973 meldete ein Meinungsforschungsinstitut, 54 Prozent der schweizerischen Berufstätigen, die nicht zu Hause arbeiten, benützten fast täglich ein individuelles Motorfahrzeug, um damit zur Arbeit und zurück zu fahren. Aber nur 25 Prozent seien, laut eigenen Angaben, auf ihr Fahrzeug für den Broterwerb angewiesen. Das Meinungsforschungsinstitut zog daraus den Schluss: mindestens die Hälfte unserer weit über zwei Millionen Personenwagen, Motorräder und Mofas dienten ausschliesslich dem sogenannten Komfort oder Vergnügen.

Was heisst schon «auf ihr Fahrzeug für den Broterwerb angewiesen». Offensichtlich handelt es sich um Pendler, die eben längere Arbeitswege bewältigen müssen. Der Rückschluss ist als Kurzschluss, als Zynismus einzustufen. Denn die Distanzen zwischen Wohnen und Arbeiten, Wohnen und Erholen wie auch Wohnen und Freizeit-verbringen müssen in unseren entmischten Agglomerationen eben schlicht und einfach in Form von Verkehr bewältigt werden. Die Alternative öffentlicher oder privater Verkehr bietet nur die Verlagerung in eine andere Verkehrsart, in eine vernünftiger versteht sich. Die echte Alternative zum Verkehr heisst indessen Siedlungspolitik. Darum kann eine seriöse Beschäftigung mit dem Verkehr nie zu einem Verkehrsleitbild, sondern nur zu einem Siedlungsleitbild führen. Dieses Leitbild ist von der SP des Kantons Zürich schon in der Wahlplattform 1971 formuliert worden. Es heisst: Wiederherstellung der Einheit Wohnen – Arbeit – Freizeit. Vorstellungen über den Verkehr gehen darum Vorstellungen über die siedlungspolitische Entwicklung voraus und verlangen eine Überprüfung des diesbezüglichen Instrumentariums.

### Verlangsamter Zuwachs

Das Bevölkerungswachstum hat sich in der Schweiz verlangsamt. Die Ursachen sind in der neuen Fremdarbeiterpolitik und in rückläufigen Geburtenüberschussraten zu suchen. Stimmt man den Bevölkerungszuwachs des Kantons Zürich auf den verlangsamten gesamtschweizerischen Zuwachs ab, so ergibt das für die nächsten 30 Jahre nicht mehr als 120 000 Einwohner.

Aber auch die Zunahme der Arbeitsplätze soll im Kanton Zürich insgesamt der Zunahme der schweizerischen Erwerbstätigen entsprechen. Das heisst, es sollen keine zusätzlichen Pendler aus den umliegenden Kantonen

---

\* Fortsetzung von «Verkehr — ein soziales Hindernis», Profil 7/8 74. Dieser Artikel ist das Ergebnis von Studien einer Arbeitsgruppe «Oeffentlicher Verkehr», wie sie von der SP des Kantons Zürich organisiert wurde.

angezogen werden. So kann denn für die nächsten 30 Jahre höchstens mit der Zunahme von 20 000 Erwerbstätigen gerechnet werden.

### **Verhältnis zwischen Wohn- und Arbeitsplätzen ausgleichen**

Sowohl in der Stadt Zürich wie auch in allen übrigen Regionen des Kantons soll ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen der Bevölkerungszahl (beziehungsweise der Zahl der Erwerbstätigen) und der Zahl der Arbeitsplätze angestrebt werden. So wird indessen der Arbeitsweg des einzelnen kurzfristig noch nicht unbedingt verkürzt. Längerfristig bedarf ein ausgeglichenes Verhältnis verschiedener Voraussetzungen. Einmal in der Schaffung eines vielfältigen Arbeitsplatzangebotes in den Landregionen. Dann im Ausbau der Niederlassungsfreiheit für Bewohner durch die Sicherung eines preislich günstigen und der Bevölkerungsstruktur entsprechenden Wohnraumangebotes. Dagegen ist die Niederlassungsfreiheit der Unternehmungen über eine öffentliche Standortplanung zu beschränken.

### **Bevölkerungszuwachs in Zürich und in den regionalen Zentren**

Die Bevölkerungsverdrängung aus der Stadt Zürich muss kurzfristig gestoppt werden. Langfristig soll die Bevölkerung wieder leicht zunehmen, dabei soll sich die städtische Altersstruktur der Gesamtbevölkerung angleichen. Der überwiegende Teil des Bevölkerungszuwachses soll indessen auf die regionalen Zentren gelenkt werden. Sie brauchen diesen Zuwachs, um als Zentren der Landregionen überhaupt funktionsfähig zu sein und um vom Zentrum Zürich eine gewisse Unabhängigkeit zu erlangen. Eine kontinuierliche Entwicklung ist auch bei den regionalen Zentren einer sprunghaften vorzuziehen.

### **Zuwachs der Arbeitsplätze in den regionalen Zentren**

Dagegen ist die Zunahme der Arbeitsplätze in der Stadt Zürich kurzfristig zu unterbinden. Längerfristig ist ein leichter Rückgang anzustreben. Auch soll der überwiegende Anteil des gesamten Zuwachses auf die regionalen Zentren gelenkt werden. (Heute sind in der Stadt Zürich Grossprojekte in Vorbereitung, die einen Zuwachs von mehr als 20 000 Arbeitsplätzen vorsehen.)

In der Stadt Zürich sollen keine weiteren Arbeitsplätze im Produktionssektor durch solche des Dienstleistungssektors verdrängt werden. Die notwendigen Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor sind vor allem auf die regionalen Zentren zu konzentrieren. Indessen soll die Veränderung der Arbeitsplatzstruktur und -verteilung die Arbeitsplatzsicherung nicht gefährden, sondern verbessern.

### **Grundversorgung sicherstellen**

In allen städtischen Quartieren, Vororts- und Landgemeinden müssen für alle Bevölkerungsgruppen, ohne Zwang zur Verwendung privater Ver-

kehrsmittel, die Grundversorgung mit sozio-kulturellen Einrichtungen sichergestellt werden: das sind Bildung, Gesundheit, soziale Betreuung, soziale und politische Aktivität. Ebenso aber auch die Versorgung mit den lebensnotwendigen Konsumgütern und Dienstleistungen. Einrichtungen für die zusätzliche Versorgung sind auf die regionalen Zentren zu konzentrieren.

### **Erholungsraum sichern**

In den ländlichen Gebieten ist die Besiedlung derart zu konzentrieren, dass die Erhaltung von weiträumigen landwirtschaftlich genutzten Erholungslandschaften, soweit sie noch nicht zerstört sind, erhalten bleibt. Aber auch in allen dicht bebauten Gebieten sind ausreichende und vielfältig nutzbare öffentlich zugängliche Freiräume sicherzustellen. Die Stadt ist ja sowohl durch den Verkehr wie auch durch die bürgerlichen Ruhe- und Ordnungs-Vorstellungen als Erholungsraum und als sozialer Aktivitätsraum, wenn nicht schon zerstört, gefährdet. Die Stadt muss wieder zum Lebensraum werden, der alles einschliesst. Dies soll nicht durch zwangsweise Einschränkung der Mobilitätsbedürfnisse des einzelnen erfolgen, sondern über die Verbesserung der Lebensqualität im engeren und weiteren Wohn- und Arbeitsbereich.

### **Regionalisierung oder Demokratisierung der Zweckverbände**

Siedlungspolitische Zielsetzungen müssen im politischen Entscheidungsprozess erarbeitet, konkretisiert und durchgesetzt werden. Voraussetzung sind geeignete räumlich-politische Strukturen. Und je besser diese Strukturen dem Zugehörigkeitsbewusstsein der Bevölkerung entsprechen, desto besser sind die Voraussetzungen für eine demokratische Mitbestimmung. Dabei muss auch die besondere Stellung der Stadt Zürich im Kanton berücksichtigt werden. Konkret stehen sich die beiden Alternativen Regionalisierung oder Demokratisierung der Zweckverbände gegenüber.

### **Alternative: Regionalisierung**

Diese Alternative sieht Regionen vor als zusätzliche politische Entscheidungseinheiten zwischen Gemeinden und dem Kanton mit umfassendem Kompetenzbereich und eigener Finanzhoheit. Eine solche Regionalisierung erleichtert die Verwirklichung von regionalen Zentren. Sie stärkt die Regionen, die heute schon als Planungsregionen ansatzweise existieren. Dabei geht es nicht in erster Linie um die Erleichterung der Verwaltung, sondern um die Sicherung der demokratischen Problemlösung auf regionaler Stufe. Ohne Regionalisierung werden wichtige Entscheidungen von Gremien getroffen, die kaum der demokratischen Kontrolle unterworfen sind. Solche Gremien tragen Konflikte in der Regel so aus, dass sie für das Volk nicht erkennbar sind. Auf regionaler Ebene muss das Initiativ- und Refe-

rendumsrecht verankert werden. Auch müssen die Wahlverfahren für die Behörden (Legislative: Regionalversammlung und Exekutive: Regionalrat) eine echte Vertretung von Minderheiten garantieren. Wichtig ist dies: mit der Regionalisierung sollen in erster Linie kantonale Entscheidungskompetenzen dezentralisiert und erst in zweiter Linie Entscheidungskompetenzen der Gemeinden eingeschränkt werden. Da die Stadt Zürich in jeder grösseren Region die übrigen Gemeinden deutlich dominieren würde, muss Zürich eine eigene Region bilden.

### **Alternative: Demokratisierung der Zweckverbände**

Diese Alternative sieht keine zusätzlichen politischen Entscheidungseinheiten vor. Sie geht von der Annahme aus, dass dadurch keine echte Demokratisierung erreicht werden könne. Die Entscheidungsabläufe würden nur komplizierter und dadurch für den einzelnen noch undurchschaubarer als heute. Die Probleme würden verlagert statt gelöst. Darum drängt sich eine Demokratisierung auf allen Ebenen und in allen Bereichen auf. Die Veränderungen hätten auf den bestehenden Ebenen zu erfolgen. Überkommunale Probleme sind in dem Sinne zu lösen, dass zwischenkommunale Konflikte ausgetragen und damit durchschaubarer gemacht werden. Trotzdem soll eine Veränderung der heutigen Gebietseinteilung der Gemeinden nicht ausgeschlossen werden. Aber die überkommunalen Zusammenschlüsse, die als Zweckverbände zur Behandlung bestimmter Probleme geschaffen worden sind und noch weiter geschaffen werden müssen, sind durch die Einführung von Initiativ- und Referendumsrecht wie auch durch die Volkswahl ihrer massgebenden Organe zu demokratisieren.

### **Quartiere als politische Einheiten**

In der Stadt Zürich und in vermindertem Masse auch in Winterthur stellt sich auch die Frage der Delegation von Entscheidungskompetenzen auf die Kreis- oder Quartierebene. Quartierspezifische Probleme, die den gemeindespezifischen Problemen in den Regionen entsprechen, sollen durch die Betroffenen selber gelöst werden. Denn die Probleme der konkreten Umweltgestaltung sind in den meisten Fällen quartierspezifisch. Eine solche Verlagerung der Entscheidungskompetenzen auf die Kreise oder Quartiere ändert natürlich die Stellung Zürichs. Ein Übergewicht der Stadt in einem grösseren Regionalverband müsste dann nicht mehr in gleichem Masse befürchtet werden.

Im besonderen stellt sich auch die Frage, ob bei einer Konzentration oder Dezentralisation der politischen Entscheidungskompetenzen die Arbeitsplatzstabilisierung und die Verhinderung der Wohnraumverdrängung in der Stadt Zürich besser durchsetzbar sind.

Soweit die siedlungspolitischen Vorstellungen. Damit sie verwirklicht werden können, setzen sie ein gut entwickeltes Instrumentarium voraus. Die Mängel beginnen schon im Bodenrecht.

## **Bodenrecht ein soziales Hindernis**

Im heutigen Bodenrecht ist das Privateigentum in absoluter Form verankert. So sind denn heute auf kantonaler Ebene im Rahmen des geltenden Bodenrechts nur einige steuerrechtliche Änderungen möglich. Es sind dies:

- Aufhebung der Privilegierung des Grundeigentums bei der Vermögensbesteuerung;
- Aufhebung der Degression bei der Grundstückgewinnsteuer;
- Einführung der Bodenwertzuwachssteuer als unabhängige Einkommenssteuer mit Freibeträgen und kontrollierter Selbsteinschätzung;
- Unterstützung der Initiative «Förderung des öffentlichen Verkehrs ohne private Bereicherung» (Mehrwertabschöpfung).

Alle diese Forderungen sind jedoch nur als Übergangsforderungen zu sehen, da sie die Institution des Privateigentums selbst nicht in Frage stellen.

Die SPS strebt mit einer Volksinitiative eine Bodenreform an. Danach fällt das Nutzungsrecht an Gemeinden. Die Nutzungsbestimmung wird demokratisiert. Für die Nutzungszuteilung gelten soziale Kriterien. Und die Grundrente wird sozialisiert.

Das planerische Instrumentarium muss auf kantonaler, kommunaler und eventuell regionaler Ebene so ausgebaut werden, dass eine aktive Steuerung der räumlich bedingten Wachstums- und Umstrukturierungsprozesse möglich wird. Diese Steuerung muss durch politische, gewählte und demokratisch kontrollierte Organe erfolgen. (Damit das Initiativ- und Referendumsrecht voll wirksam ist, müssen alle wesentlichen Entscheidungen durch die legislativen Behörden getroffen werden.) Die Arbeiten der Behördendelegation und im besonderen ihre Informationspolitik muss transparent und für die Öffentlichkeit kontrollierbar sein. Die Einflussnahme privatwirtschaftlicher Interessengruppen auf die Planungsstellen muss verhindert werden.

## **Baugebiete in den regionalen Zentren ausscheiden**

Die Ausscheidung von Baugebieten muss sich auf die regionalen Schwerpunkte konzentrieren. Die Zuteilung in das Landwirtschaftsgebiet berechtigt zu keinerlei Entschädigung. Dagegen sind Ausgleichsbeiträge vorzusehen, falls die Landwirtschaftsgebiete auch direkt für Erholungszwecke genutzt werden. Eingezonte Gebiete, die nicht voll erschlossen sind, werden ohne Entschädigung in Nicht-Baugebiet zurückgezont, vor allem in jenen Gemeinden, die nicht oder nur ungenügend mit öffentlichen Verkehrsmitteln erschlossen sind.

## **Wohnraum erhalten und schaffen**

Wohnraumerhaltung und -beschaffung drängt sich in städtischen Gebieten im besonderen in der Stadt Zürich auf und zwar:

- quantitative Wohnraumerhaltung durch Vorschriften über minimale Nutzungsanteile für Wohnzwecke in allen Bauzonen ausser den Industriezonen, weiter durch Verhinderung der Zweckentfremdung und durch Abbruchverbot;
- qualitative Wohnraumerhaltung durch Verhinderung der Umwandlung von Grosswohnungen in Kleinappartements, durch Wiedereinführung der Mietzinskontrolle, durch Schaffung von Wohnschutzzonen und durch gezielte Abzonungen;
- quantitative und qualitative Wohnraumerhaltung durch den Erwerb von Wohnliegenschaften durch die öffentliche Hand, damit ein zunehmender Teil des Wohnraumangebotes dem privaten Markt entzogen wird;
- Wohnraumbeschaffung durch Umzonung geeigneter gemeindeeigener Teile der Industriezone in Wohnzonen.

Im übrigen Kantonsgebiet darf der Wohnungsbau nur in den Gebieten unterstützt werden, die bereits mit öffentlichen Verkehrsmitteln erschlossen sind, oder im Rahmen einer Gesamtplanung erschlossen werden sollen.

Bei den kantonalen Ausführungsbestimmungen zum Bundesgesetz über die Wohnbauförderung soll der kommunale und genossenschaftliche Wohnungsbau dem privaten Wohnungsbau eindeutig vorgezogen werden.

Die kommunale Wohnungsvermittlung soll ausgebaut werden.

## **Verteilung der Arbeitsplätze steuern**

In der Stadt Zürich drängen sich zur Stabilisierung der Arbeitsplätze und zur Erhaltung derjenigen im Produktionssektor die folgenden planungsrechtlichen Massnahmen auf:

- keine Umzonung von Industrie- in Kernzonen;
- Verhinderung von Aufzonungen zur Erhöhung von Arbeitsplätzen;
- Vorschriften über maximale Nutzungsanteile für Arbeitszwecke in allen Bauzonen ausser den Industriezonen;
- keine Überbauung des Bahnhofareals mit Bürobauten.

Als steuerrechtliche Massnahmen zur Stabilisierung der Zahl der Arbeitsplätze in der Stadt und Agglomeration Zürich könnten zwei Alternativen genannt werden.

## **Alternative: Pendlersteuer**

Diese Alternative könnte auch als Arbeitgeberbeitrag für den öffentlichen Verkehr bezeichnet werden. Steuerpflichtig sind hier die Unternehmen entsprechend der Zahl der Pendler, das heisst der Zahl der Ar-

beitskräfte, die sie beschäftigen, die jedoch ausserhalb eines bestimmten Umkreises vom Arbeitsort wohnen. Das ganze Kantonsgebiet müsste in Zonen eingeteilt werden. Die Höhe der Steuer richtet sich nach der Anzahl der Zonen, die ein Pendler durchreist. Die Pendler, für welche die Pendlersteuer bezahlt werden muss, können gratis oder verbilligt Abonnemente entsprechend dem Pendlersteuerbetrag beziehen. Die Unternehmungen erhalten entsprechend den bezogenen Abonnementen Steuerrabatte. Diese Alternative bewirkt eine indirekte Verteilung der Arbeitsplätze, fördert die Benützung öffentlicher Verkehrsmittel und finanziert sie.

#### **Alternative: Arbeitsplatzsteuer**

Bei dieser Alternative sind die Unternehmungen entsprechend der Zahl ihrer Arbeitskräfte, dem Wirtschaftssektor oder der Branche, der sie angehören und der Zentralität des Standortes steuerpflichtig. Erfasst werden sollen vor allem die expansiven Grossunternehmungen des Dienstleistungssektors (beispielsweise Banken und Versicherungen). Darum richtet sich die Steuerhöhe auch nach Arbeitsplatzzuwachsrate des Unternehmens. Diese Alternative könnte quartierweise differenziert angesetzt und in die Entscheidungskompetenz der Quartiere oder Kreise delegiert werden.

Als Alternativen zu den steuerrechtlichen Massnahmen bestehen noch zwei weitere Möglichkeiten, welche die Arbeitsplatzverteilung ebenfalls zu beeinflussen vermögen.

#### **Alternative: Gratisabonnement für Arbeitnehmer**

Bei dieser Alternative werden die Unternehmungen verpflichtet, die Kosten der Abonnemente ihrer Arbeitskräfte für die öffentlichen Verkehrsmittel zu übernehmen.

#### **Alternative: Arbeitsweg als Arbeitszeit**

Bei dieser Alternative werden die Unternehmer verpflichtet, die Zeit des Arbeitsweges ihrer Arbeitskräfte ganz oder teilweise zu bezahlen. So sehen sich die Unternehmungen bei ihren Standortentscheidungen gezwungen, die Verkürzung der Arbeitswege anzustreben, wenn sie diese Kosten möglichst kleinhalten wollen.

Damit die aus der Stadt und Agglomeration verdrängten Arbeitsplätze auf die regionalen Schwerpunkte konzentriert werden können, drängt sich zumindest eine weitere Massnahme auf: die Voraussetzung einer bestimmten Qualität der Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln für die Bewilligung der Ansiedlung einer bestimmten Anzahl von Arbeitsplätzen.

#### **Öffentliche Verwaltung dezentralisieren**

Bei einer umfassenden Regionalisierung und teilweisen Verlagerung kantonaler Kompetenzen auf die Regionen würde eine Dezentralisierung



zwangsläufig erfolgen. Auf der andern Seite brächte eine Verlagerung kommunaler Kompetenzen auf die regionale Ebene ebenfalls eine Konzentration der Arbeitsplätze der Verwaltung in den regionalen Zentren.

Eine Dezentralisierung der kantonalen Verwaltung muss indessen so oder so angestrebt werden. Ganze Verwaltungsabteilungen sollten in die regionalen Zentren verlegt werden.

### **Infrastruktur gemäss den Bedürfnissen planen**

Soweit die Investitionen für Bildung (integrierte Gesamtschulen auf Oberstufenebene, Berufsschulen, Lehrerausbildung usw.), die medizinische Versorgung und die Kultur überkommunal sind, müssen sie ebenfalls auf die regionalen Zentren konzentriert werden.

Die Standortplanung von Güterumschlags- und Einkaufszentren darf nicht länger der privaten Wirtschaft überlassen werden. Dafür müssen im Rahmen von Gesamtplanungen besondere Zonen ausgeschieden werden. In allen städtischen Quartieren, Vorortsgemeinden und ländlichen Gemeinden muss darüber hinaus durch besondere Auflagen an die Grossverteiler, die sich an den Einkaufszentren beteiligen, die Versorgung mit lebensnotwendigen Konsumgütern gesichert werden.

### **Behördentätigkeit koordinieren**

Die gesamte Tätigkeit der kantonalen Behörden muss ständig daraufhin überprüft werden, ob ihre Auswirkungen nicht den siedlungspolitischen Vorstellungen entgegenwirken. Die Prognosen und Zielsetzungen des «Transportplanes» dürfen als Planungsgrundlage keine weitere Verwendung mehr finden.

---

Es darf in Zukunft nicht mehr kennzeichnend sein, dass Leute, die im allgemeinen wenig nach den Geboten christlicher Liebe und christlicher Gerechtigkeit fragen, dann, wenn es um das Eigentum geht, sich plötzlich auf das Christentum besinnen – wohlgermerkt: auf das Christentum der anderen! –, um es als Schutzmauer vor ihrem Eigentum aufzubauen.

Louis Storck in «Durchbruch zum sozialen Rechtsstaat»

---