Einführung in das Bodenproblem aus volkswirtschaftlicher Sicht

Autor(en): **Dubois, Monique**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie agraires**

Band (Jahr): **2 (1974)**

Heft 3

PDF erstellt am: **28.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-966197

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Einführung in das Bodenproblem aus volkswirtschaftlicher Sicht

Monique Dubois*

1. Abgrenzung des Bodenproblems und Ziel der Bodenpolitik

Natürliche Ressourcen und Güter sind knapp im Verhältnis zu den Bedürfnissen. Daraus erwächst das grundlegende ökonomische Problem der Allokation von Ressourcen und der Distribution von Gütern. Auf den Boden bezogen stellt sich beim Allokationsproblem die Frage, für welche Nutzungsarten Boden eingesetzt werden soll. Im allgemeinen wird gefordert, dass Boden so auf die verschiedenen Nutzungsmöglichkeiten aufgeteilt wird, dass die Gesamtwohlfahrt oder der Gesamtnutzen maximiert ist. Die Unmöglichkeit, diese Zielgrössen zu messen, führt zum Ausweichen auf Annäherungsziele, wie sie beispielsweise im Entwurf zum eidgenössischen Raumplanungsgesetz zu finden sind.

Der zweite Hauptaspekt des Bodenproblems betrifft die Distribution, d.h. die Verteilung der Bodenfläche einerseits und der Bodenerträge anderseits. Als Ziel wird meistens eine "gerechte" Verteilung postuliert. Da auch für die Gerechtigkeit der objektive Massstab fehlt, wird in der praktischen Wirtschaftspolitik häufig auf das, was von der Mehrheit als gerecht empfunden wird, abgestellt.

2. Spezifische Eigenschaften des Bodens

Bevor ich auf Lösungen des Bodenproblems eingehe, sind einige spezifische Eigenschaften des Bodens, die ihn von anderen Produktionsfaktoren und Gütern unterscheiden und für das Verständnis des Bodenproblems unerlässlich sind, hervorzuheben. Es sind drei:

*Dr. M. Dubois, Oberassistentin bei Prof. H. Würgler
Institut für Wirtschaftsforschung der ETH-Z

1. Als erstes ist Boden nicht vermehrbar. Damit ist die vorhandene Bodenfläche gemeint. Wandelbar ist nur die Qualität des Bodens, dessen Produktivität zu- oder abnehmen kann. Stichworte in diesem Zusammenhang sind Raubbau, Meliorationen usw. Die Unvermehrbarkeit hat zur Folge, dass Boden in einer wachsenden Wirtschaft global gesehen immer knapper und seine Produktivität, da immer mehr Arbeit und Kapital mit einer Einheit Boden kombiniert werden, zunehmen muss. Da die Grundrente, d.h. der Preis für die Bodennutzung, und der Bodenpreis von der Produktivität des Bodens abhängen, muss die relative Verknappung des Bodens in einer wachsenden Wirtschaft tendenziell zu anhaltenden Preissteigerungen führen, ganz abgesehen von inflations- und planungsbedingten Preissteigerungen. Empirisch ist nachgewiesen worden, dass die Grundrente langfristig gesehen steigt, ihr Anteil am Sozialprodukt aber abnimmt.
2. Die zweite besondere Eigenschaft des Bodens ist seine Unzerstörbarkeit. Quantitativ ist Boden grundsätzlich nicht zerstörbar, während dies für wichtige Verwendungszwecke auch in qualitativer Hinsicht gilt. Beispiel ist Bauland. Da Boden im Unterschied zu allen anderen Gütern weder verdirbt noch veraltet, weder gestohlen werden kann noch Lagerkosten verursacht, ist er ein gesuchtes Wertaufbewahrungsmittel. Dies umso mehr, als die zunehmende relative Verknappung grundsätzlich Wertsteigerungen erwarten lässt, die Inflation eine Flucht in Sachwerte auslöst und namentlich am Rande grosser Agglomerationen Umzonungserwartungen und Nachfragekonzentrationen grosse Bodenpreissteigerungen und Gewinne versprechen. Die Bedeutung des Bodens als Wertaufbewahrungsmittel stellt sowohl Allokations- wie Distributionsprobleme. Boden wird, was die Allokation anlangt, nicht der Nutzung zugeführt, die den höchsten volkswirtschaftlichen Ertrag abwirft, sondern zum Teil sogar ungenutzt in Erwartung hoher Wertsteigerungen gehortet.

Zu dieser volkswirtschaftlichen Verschwendung gesellen sich Distributionsprobleme, indem die Bodenverteilung ungleichmässiger wird, weil vor allem kapitalkräftige Unternehmungen und Privatpersonen die Möglichkeit haben, Boden zu erwerben. Auch die Verteilung der Bodenerträge gibt vom Standpunkt der Gerechtigkeit aus gesehen Anlass zu Kritik, indem die teilweise ausserordentlich hohen Wertsteigerungen den zufälligen Besitzern ohne produktiven Leistungseinsatz zufallen. Zwar können auch bei Arbeit und Kapital Einkommensvermehrungen auftreten, die nicht auf entsprechende Leistungen zurückzuführen sind. Sie besitzen jedoch nie die Allgemeingültigkeit und Dauer des Einkommenszuwachses bei Boden.

3. Die dritte Eigenschaft des Bodens ist seine Unentbehrbarkeit. Boden ist Voraussetzung jeder menschlichen Tätigkeit; er ist für jede Art von Produktion und Absatz unentbehrlich und gleichzeitig existenznotwendiger Lebensraum. Dies hat zur Folge, dass Bodenfragen selten untergeordnete Probleme sind, sondern sofort gesamtwirtschaftliche und soziale Dimensionen annehmen. In diesem Zusammenhang wird häufig auch eine soziale Verpflichtung der Bodeneigentümer gegenüber der Allgemeinheit abgeleitet.

3. Marktwirtschaftliche Lösung des Bodenproblems

Nachdem das Bodenproblem als Allokations- und Distributionsproblem formuliert worden ist und auf wichtige Eigenschaften des Bodens hingewiesen worden ist, stellt sich die Frage nach der Lösung des Bodenproblems. Es bieten sich grundsätzlich zwei Möglichkeiten an, die automatische Steuerung der Allokation und Distribution durch den Preismechanismus in der Marktwirtschaft oder die Steuerung durch zentrale Entscheidung. Die Lösungen der Wirklichkeit sind immer Mischformen. Da unser Land vorwiegend marktwirtschaftlich organisiert ist, soll die reine marktwirtschaftliche Lösung kurz dargestellt werden. Ihre Ergänzung

und Korrektur führen dann zu den Mischformen, die im Mittelpunkt der bodenpolitischen Diskussion stehen.

In der Marktwirtschaft werden Nutzungsart und Verteilung von Bodenfläche und Bodenertrag durch den Markt- und Preismechanismus bestimmt. Die Marktteilnehmer orientieren sich in ihren Entscheidungen über die anzubietende und nachzufragende Bodenmenge an den Preisen. Die Preise ihrerseits steigen oder fallen, bis Angebot und Nachfrage von Boden mengenmässig übereinstimmen.

Da die Preise in der Marktwirtschaft über Allokation und Distribution bestimmen, bilden sie das Kernstück der Bodentheorie. Unter Preis ist einerseits die Grundrente als Preis für die Bodennutzung und anderseits der eigentliche Bodenpreis zu verstehen. In der bodenpolitischen Diskussion ist meist vom Bodenpreis die Rede, während die Grundrente in der Theorie eine grössere Rolle spielt.

Die Grundrente hat die Form eines Pacht-, Miet- oder Baurechtspreises, den die Bodenbenützer den Bodeneigentümern für die reine Bodennutzung pro Zeitperiode bezahlen müssen. Ihre Höhe wird bestimmt durch Angebot und Nachfrage auf dem Markt für Bodennutzungen, wobei die grossen Bodenunterschiede die Betrachtung von Teilmärkten z.B. für Agrarland, Bauland in Städten oder ländlichen Gegenden nahelegen. Die Nachfrage nach Nutzungsrechten hängt von der Produktivität des Bodens, d.h. von der Möglichkeit, damit Güter - Wohnhäuser, Agrarprodukte, usw. - herzustellen, und vom Preis dieser Güter ab. Aus der Tatsache, dass die Bodennachfrage eine von der Nachfrage nach Endprodukten abgeleitete Nachfrage ist, folgt, dass beispielsweise hohe Mietpreise die Ursache und nicht die Folge hoher Grundrenten oder Bodenpreise sind.

Zwischen Grundrente und Bodenpreis besteht ein enger Zusammenhang, indem der Bodenpreis normalerweise gleich der kapitalisierten erwarteten Grundrente ist. Wenn ein Grundstück zum Beispiel 1'000.- Franken an jährlicher Grundrente einbringt, liegt der Wert des Bodens bei einem langfristigen Zinssatz von 5% bei 20'000.- Franken.

Niedrige Zinssatz- und hohe Grundrentenerwartungen bedeuten demzufolge hohe Bodenpreise und umgekehrt. Steigt die Grundrente zum Beispiel beim Wechsel von agrarischer zu industrieller Nutzung, kann der Bodenpreis sprunghaft ansteigen.

Die Differenz zwischen dem Gegenwartswert des Bodenanbieters und -nachfragers gibt den Bereich an, innerhalb dessen der Bodenpreis liegt; seine genaue Höhe hängt vom Monopolgrad der Marktform und der Verhandlungsstärke der Marktpartner ab. Der Bodenpreis wird also bestimmt einerseits durch die erwarteten Grundrenten und damit durch Bodenproduktivität und Preise der mit Boden erzeugten Endprodukte und anderseits durch den erwarteten langfristigen Zinssatz und die Marktformen.

Was die hohen Bodenpreissteigerungen anlangt - sie betrugen z.B. in der Stadt Zürich zwischen 1960 und 1972 rund 175% - sind die Gründe vor allem auf der Nachfrageseite zu suchen. Dabei sind mindestens vier Gründe von Bedeutung. Zu grundrentenbedingten Bodenpreissteigerungen kommt es erstens wegen der Bevölkerungsvermehrung, und zwar vor allem in den Agglomerationszentren. Ende 1970 lebten 52% der Wohnbevölkerung der Schweiz in den Agglomerationen auf 7,4% der Gesamtfläche. Zweitens führt eine wachsende Wirtschaft zu einer Bodennachfrage für produktive Zwecke wie Bau von Fabrikanlagen, Verwaltungsgebäuden und Verkehrswegen. Drittens bewirkt ein steigendes Pro-Kopf-Einkommen eine zunehmende Bodennachfrage der Haushalte zu Spar- und konsumtiven Zwecken. Eine sehr wichtige vierte Ursache der Bodenpreissteigerungen ist heute die Inflation. Abgesehen von der realen Verknappung steigt die Grundrente Jahr für Jahr noch um eine Inflationsrate. Ist die nominelle Wachstumsrate der Grundrente grösser als der langfristige Zinssatz, wie dies bei uns zur Zeit der Fall ist, müsste der Bodenpreis, wie Niehans bereits 1966 mathematisch nachgewiesen hat, heute theoretisch schon annähernd unendlich hoch sein[1].

---

1) J. Niehans: Eine vernachlässigte Beziehung zwischen Bodenpreis, Wirtschaftswachstum und Kapitalzins. Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 102. Jg., 1966, S.196.

4. Problematik der marktwirtschaftlichen Lösung

Die marktwirtschaftliche Lösung des Bodenproblems hat natürlich den grossen Vorteil der Einfachheit, indem die Allokation von Boden auf die verschiedenen Verwendungsmöglichkeiten und die Verteilung von Bodenflächen und -erträgen durch einen automatischen Mechanismus geregelt wird. Diesem Vorteil stehen aber beträchtliche Nachteile gegenüber. Sie betreffen sowohl die optimale Verwendung von Boden wie auch die gerechte Verteilung.

Ich beginne mit dem Allokationsproblem und beschränke mich auf fünf Aspekte:

1. Als erstes ist festzuhalten, dass der Entscheid, wer den Boden wie nutzt, in der Marktwirtschaft durch die privatwirtschaftliche Leistungsfähigkeit und nicht durch den volkswirtschaftlichen Wert der Nutzung bestimmt wird. Mit anderen Worten erhält derjenige den Boden, der den höchsten Preis dafür bezahlen kann, auch wenn er den Boden im Extremfall überhaupt nicht nutzt und nur als Spekulationsobjekt hortet. Die Fehlallokation und volkswirtschaftliche Verschwendung wiegen umso schwerer, als Boden nicht produzierbar ist und in wachsenden Volkswirtschaften immer knapper wird.
2. Nahe verwandt und teilweise identisch ist das Problem der externen Kosten, die durch den Marktmechanismus nicht berücksichtigt werden. Unter externen Kosten versteht man Kosten, die nicht in der Wirtschaftsrechnung der Wirtschaftssubjekte figurieren, sondern auf Drittpersonen oder die Allgemeinheit abgewälzt werden. Beispiele sind Abbau an Rohstoff- und Fruchtbarkeitsgehalt des Bodens, Verunstaltung der Landschaft, Verödung verlassener Gebiete usw. Es ist klar, dass die totale Vernachlässigung dieses beim Boden besonders wichtigen Aspekts zu Fehlallokationen führen muss.
3. Ausserhalb des marktwirtschaftlichen Systems und nicht integrierbar ist der ganze Bereich der öffentlichen Güter,

d.h. der Güter und Dienstleistungen, die vom Staat erbracht werden, weil man niemanden von deren Genuss ausschliessen kann und daher für sie keinen Preis verlangen kann. Beispiele, die auch den Boden tangieren, sind Verkehrswege und öffentliche Gebäude. Bei der staatlichen Bodennachfrage ist das marktwirtschaftliche System also insofern durchbrochen, als nicht mehr die erzielbare Grundrente über die Allokation entscheidet.

4. Als vierter Nachteil ist die Trägheit des marktwirtschaftlichen Systems zu nennen, die sich beim Boden besonders ausgeprägt bemerkbar macht. Der marktwirtschaftliche Steuerungsmechanismus funktioniert automatisch und schnell, führt aber auf dem Bodenmarkt häufig nur bei der sogenannten "ersten Nutzung" zu einer Allokation nach dem Leistungsprinzip. Der Bodenkäufer erwirbt ein ewiges Nutzungsrecht und entzieht sich damit künftiger Marktkontrolle. Er erfasst spätere Wertsteigerungen im allgemeinen nicht als kalkulatorische Kosten, die erwirtschaftet werden müssen und behält den Boden für sich, auch wenn andere damit höhere Erträge erzielen könnten.
5. Ein letzter Nachteil, der zwar nicht den Marktmechanismus an sich betrifft, ist die inflationsbedingte Nachfrage und entsprechende Angebotsverknappung, die dadurch entsteht, dass Boden, wie eingangs erwähnt, als reines Wertaufbewahrungsmittel teilweise sogar ohne Nutzung gehortet wird.

Das Verteilungsproblem wird durch die Marktwirtschaft noch weniger als das Allokationsproblem gelöst. Ohne auf die Schwierigkeiten einer operationalen Formulierung des Ziels einer gerechten Verteilung einzugehen, ist festzuhalten, dass die Verteilung der Bodenfläche in einer reinen Marktwirschaft mit zunehmender Monopolisierung ungleichmässiger wird und sich demzufolge auch die Bodenerträge und insbesondere die leistungsfremden Wertstei-

gerungen ungleichmässig verteilen.

5. Ausgewählte bodenpolitische Instrumente und ihre Wirkung

Die schwerwiegenden Nachteile, mit denen eine rein marktwirtschaftliche Lösung des Bodenproblems behaftet ist, führen zur Frage nach Alternativen. Die grundsätzliche Alternative ist die zentralverwaltungswirtschaftliche Lösung, d.h. die Kollektivierung des Bodens und administrative Zuteilung von Nutzungsrechten durch eine zentrale Instanz. Ich will auf diese Lösung nicht näher eingehen, da sie weder in der Lage ist, das Allokationsproblem effizienter zu lösen als ein nur unvollständig funktionierender Marktmechanismus, noch Aussichten hat, in der Schweiz in absehbarer Zeit realisiert zu werden.

Uebrig bleibt somit nur der Weg der Korrekturen und Ergänzungen am Marktmechanismus. Von den zahlreichen Vorschlägen, die im Mittelpunkt der bodenpolitischen Diskussion stehen, werde ich drei Massnahmen herausgreifen, die sich als roter Faden durch alle Reformvorschläge hindurchziehen. Es sind dies Raumplanung, Wertzuwachssteuer und Kollektivierung des Bodens mit Nutzungszuteilung über den Markt.

Auf die direkte Festsetzung der Höhe von Bodenpreis und/oder Grundrente werde ich nicht eintreten, da es ökonomisch unsinnig scheint, das Bodenproblem in einem marktwirtschaftlichen System durch Preisfixierung lösen zu wollen. Dadurch wird lediglich der Knappheitsmesser Preis zertrümmert. Ein Bodenpreis, der unter dem Gleichgewichtspreis liegt, wirkt im Gegenteil angebotshemmend und nachfragesteigernd. Der Nachfrageüberhang ist nicht zu beseitigen, da es nicht zum mengenmässigen Ausgleich von Angebot und Nachfrage kommen kann. Der Markt kann die Allokationsaufgabe nicht mehr erfüllen, so dass es schliesslich zu systemfremden Zuteilungsverfahren wie schwarzen Märkten oder Rationierung kommt.

Als Mittel zur Korrektur und Ergänzung des Marktmechanismus kommt in erster Linie die Raumplanung in Frage. Da die Interessen der Gemeinschaft - die ausreichende Versorgung mit öffentlichen Gütern und die Vermeidung externer Kosten - durch den Marktmechanismus überhaupt nicht berücksichtigt werden, muss ihnen durch planerische Massnahmen Rechnung getragen werden.

Im Entwurf zum eidgenössischen Raumplanungsgesetz sind denn auch Richtpläne der Besiedlung und Landschaft und der Infrastruktur vorgesehen. Im Richtplan über Besiedlung und Landschaft, der Raumplanung im engeren Sinn, ist die Ausscheidung von Nutzungszonen für Siedlungen, Land- und Forstwirtschaft, Erholungsräume und Schutzgebiete vorgesehen. Durch die Zonenordnung wird die grobe Nutzungsstruktur des Bodens festgelegt, während die Bodenallokation innerhalb der Zonen durch den Marktmechanismus geregelt wird.

Eine Begleiterscheinung der Zonenordnung ist das Problem der planungsbedingten Bodenwertsteigerungen. Innerhalb kürzester Zeit können durch planerische Massnahmen wie Infrastrukturentscheide oder Umzonungen ausserordentlich hohe Bodenwertsteigerungen entstehen, die den zufälligen Besitzern ohne entsprechende Gegenleistung zufallen.

Der Eingriff der Raumplanung zieht deshalb in vielen Reformvorschlägen als weiteren Eingriff die Einführung einer Bodenwertzuwachssteuer als spezieller Grundsteuer nach sich, wobei sich die Vorschläge hinsichtlich der Steuerausgestaltung unterscheiden. Grundsätzlich geht es darum, die zum Teil ausserordentlich hohen leistungslosen Wertsteigerungen zu besteuern.

Während die Raumplanung vor allem die Allokation des Bodens betrifft, wirkt sich die Wertzuwachsteuer auch auf die Distribution, und zwar auf die Verteilung von Bodenerträgen und Bodenfläche aus. Die Allokation wird verbessert, indem sich bei völliger Mehrwertabschöpfung die reine Bodenhortung in Erwartung grosser Wertsteigerungen nicht mehr lohnt. Dies führt zu einer Erhöhung des Boden-

angebots und zu einer Senkung der spekulativen Bodennachfrage, so dass Boden für produktive Nutzungszwecke frei wird. Die Verteilung der Bodenerträge wird insofern gerechter, als leistungslose Wertsteigerungen nicht mehr einzelnen Wirtschaftssubjekten zufliessen. Indirekt wirkt sich die Wertzuwachssteuer auch in Richtung einer breiteren Streuung des Bodenbesitzes aus, indem sich Boden nicht mehr als bevorzugtes Spekulationsobjekt in den Händen kapitalkräftiger Gruppen konzentriert.

Meinungsverschiedenheiten bestehen hinsichtlich der Ausgestaltung der Wertzuwachssteuer. Die Aufgabe des Oekonomen kann lediglich darin bestehen, auf die Wirkungen verschiedener Varianten hinzuweisen. In der Kontroverse um die Abschöpfung des gesamten oder nur des planungsbedingten Wertzuwachses, wie es im Entwurf zum Raumplanungsgesetz vorgesehen ist, ist im Hinblick auf das Ziel einer effizienten Nutzung und gerechten Verteilung nicht einzusehen, weshalb nur planungsbedingte Wertsteigerungen abgeschöpft werden sollen. Leistungslose Bodenwertsteigerungen haben unabhängig von ihrer Ursache grundsätzlich die gleichen Allokations- und Distributionsnachteile.

Zweitens besteht die Möglichkeit, nur realisierte oder auch nicht realisierte Wertsteigerungen zu besteuern. Für die Besteuerung auch nicht realisierter Wertsteigerungen spricht der potentiell realisierbare Wertzuwachs. Ferner wirkt die Besteuerung nur realisierter Wertsteigerungen tendenziell verkaufshemmend, was dem Ziel einer optimalen Bodenallokation widerspricht. Als Gegenargument wird eingewendet, dass durch die Besteuerung der nicht realisierten Wertsteigerungen wirtschaftlich schwächere Bodenbesitzer zum Verkauf gezwungen werden könnten, was dem Ziel einer breiten Streuung des Bodenbesitzes entgegensteht. Diesem Nachteil könnte mit einer Freigrenze für den steuerbaren Wertzuwachs begegnet werden. Auf jeden Fall liegt ein Zielkonflikt vor, indem der Verkauf von Boden, auf dem nur geringe Erträge erzielt werden, unter dem Allokationsaspekt erwünscht ist.

Eine dritte Meinungsverschiedenheit betrifft das Ausmass der Wertzuwachsbesteuerung. Vom Standpunkt der Leistungsgerechtigkeit her gesehen, sollte der gesamte Wertzuwachs, der nicht durch produktive Nutzung erworben ist, steuerlich erfasst werden. Diese Forderung hat eine Reihe von Konsequenzen. Erstens müssten analog Bodenwertverminderung durch entsprechende Ausgleichszahlungen entschädigt werden. Zweitens stellt sich die Frage, ob rein inflationsbedingte Wertsteigerungen ebenfalls abgeschöpft werden sollen. Ist dies der Fall, wird Boden gegenüber andern Sachwerten, deren inflationsbedingte Wertsteigerungen nicht abgeschöpft werden, benachteiligt. Die Orientierung an realen Wertsteigerungen kann auch damit begründet werden, dass nur diese einen Anstieg der realen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bedeuten und zu steuerlicher Mehrbelastung berechtigen. Ein drittes Problem liegt darin, dass die vollständige Abschöpfung des nicht realisierten Wertzuwachses zu den erwähnten Bodenverkäufen wirtschaftlich schwächerer Bodenbesitzer führen kann.

Viertens ist die Ueberwälzungswahrscheinlichkeit der Steuer in Rechnung zu stellen. In dem Mass, in dem es dem Bodenbesitzer gelingt, die Steuer zum Beispiel auf die Mieter zu überwälzen, wird insbesondere das Distributionsziel nicht erreicht. Die unvollkommenen Marktformen auf dem Bodenmarkt fördern die Chancen einer mindestens teilweisen Ueberwälzung der Steuer. Schwierigkeiten wirft schliesslich die praktische Erhebung der Steuer, vor allem hinsichtlich Bodenbewertung und Wahl der Veranlagungsperiode, auf.

Die Betrachtungen über Vor- und Nachteile verschiedener Formen der Bodenwertzuwachssteuer führen zum Schluss, dass die vollständige Abschöpfung aller realisierten und nicht realisierten Wertsteigerungen mit einer eventuellen Freigrenze eine ökonomisch sinnvolle, wenn auch nicht die einzige mögliche Lösung des Problems leistungsloser Wertsteigerungen darstellt.

Damit komme ich zum letzten der drei bodenpolitischen Instrumente, der Kollektivierung des Bodens mit Nutzungszuteilung über den Markt. Die Allokation würde im Rahmen eines zentralen Nutzungsplans durch den Marktmechanismus der Pachtzinsen erfolgen, während gleichzeitig die Entstehung leistungsloser Wertsteigerungen in privater Hand verhindert und das Problem der gerechten Bodenverteilung gar nicht existieren würde. Ein solches System könnte im wesentlichen noch als marktwirtschaftlich bezeichnet werden. Die Funktionsfähigkeit des Marktes würde im Gegenteil noch erhöht, indem die Marktkontrolle nicht nur bei der "ersten" Nutzung, sondern dauernd wirken würde, indem zur Zahlung des Pachtzinses jährlich mindestens dem Pachtzins entsprechende Erträge erzielt werden müssten.

Die Kollektivierung und Verpachtung des Bodens bringt vor allem zwei Probleme mit sich: das Problem der Entschädigung der Enteigneten und der Bestimmung der Pachtdauer. In unserer Wirtschaftsordnung wäre nur eine Kollektivierung gegen volle Entschädigung denkbar, was Finanzierungsprobleme stellt und je nach Art der Entschädigung stark inflationär wirken könnte. Eine Alternative wäre, den Boden allmählich auf dem Weg des Vorkaufsrechts der öffentlichen Hand in Gemeineigentum überzuführen. Die Bereitstellung der Mittel müsste in diesem Fall nicht gesamthaft zu einem bestimmten Zeitpunkt erfolgen. Unter Umständen könnte sich der Staat auch damit begnügen, nur den Boden mit hohen leistungslosen Wertsteigerungen zu kollektivieren. Was das Problem der Pachtdauer anlangt, wäre an einen längeren Zeitraum in der Grössenordnung von 50 bis 100 Jahren zu denken, da die Kapitalausstattung im Besitz der Pächter und auf Erben übertragbar ist. Mit Vorteil wäre ein Vorpachtrecht des jeweiligen Pächters vorzusehen. Der Pachtzins könnte jährlich oder mehrjährlich an die Lage auf dem Bodenmarkt angepasst werden. Auf keinen Fall sollte mit der Kollektivierung eine Stabilhaltung der Pachtzinsen einhergehen; sie spielen auch in diesem System die wichtige Rolle von Knappheitsindikatoren.

Vergleicht man zum Schluss die Wirkung der geschilderten Instrumente, nämlich der Kombination von Raumplanung und Bodenwertzuwachssteuer einerseits und der Kollektivierung des Bodens mit Verpachtung der Nutzungsrechte im Rahmen einer Raumplanung anderseits, so gelangt man zum Schluss, dass auf beiden Wegen bei entsprechender Ausgestaltung ähnliche Resultate erzielt werden können. Die Kollektivierung dürfte wahrscheinlich auf mehr Widerstand stossen. Beide Möglichkeiten können als grundsätzlich marktwirtschaftliche Instrumente der Bodenpolitik bezeichnet werden.