AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.

Wytrzens, H. K.: Regulative am Bodenmarkt als institutionelle Voraussetzungen für die Erfüllung gesellschaftlicher Forderungen an die Landwirtschaft. Eine Analyse ihrer Wirksamkeit. In: Hagedorn, K.; Isermeyer, F.; Rost, D.; Weber, A.: Gesellschaftliche Forderungen an die Landwirtschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 30, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1993), S. 281-292.

REGULATIVE AM BODENMARKT ALS INSTITUTIONELLE VORAUSSETZUNGEN FÜR DIE ERFÜLLUNG GESELLSCHAFTLICHER FORDERUNGEN AN DIE LANDWIRTSCHAFT. EINE ANALYSE IHRER WIRKSAMKEIT[1]

von

Hans Karl WYTRZENS*

1 Die Regulative am Bodenmarkt als institutionelles Problem für Agrarsektor und Gesellschaft

Gesellschaftliche Forderungen an die Landwirtschaft finden zuallermeist sichtbaren Ausdruck in Flächeninanspruchnahmen. Sukzessive Erweiterungen der Aufgabenpalette, welche die Gesellschaft von der Landwirtschaft erfüllt wissen möchte, müßten eigentlich Rückwirkungen auf die landwirtschaftliche Flächenbasis zeitigen. Daß innerhalb des Aufgabenspektrums der Landwirtschaft Schwerpunktverlagerungen hin zu sogenannten «überwirtschaftlichen Leistungen» stattfinden, führt allerdings in Bezug auf den Grundverkehr immer mehr zu einem gewissen fundamentalen Dilemma. Solange nämlich die Befriedigung zusätzlicher Ansprüche an die Landwirtschaftsflächen keine leistungsgerechte materielle Abgeltung erfährt, schlagen die neuen, metaökonomischen Elemente im Leistungsprofil des Agrarsektors auch nicht positiv bei der Grundrente zu Buche, was wiederum die Position der Landwirtschaft im Wettbewerb der Nutzungen um die Fläche tangiert. Weil das ganze Land der Konkurrenz zwischen Aktivitäten mit unterschiedlichen Erträgen unterworfen ist, weil zudem die Bodenrenten in der Landwirtschaftszone erfahrungsgemäß relativ gering sind und weil sich schließlich die rentabelsten Nutzungen an den begehrtesten Standorten festsetzen können, während für die schwächsten Nutzungen nur noch Restflächen abfallen (vgl. HÄBERLI et al. 1991, S. 115), tut sich eine Zwickmühle auf. Einerseits werden die Wünsche der Gesellschaft an die Landwirtschaft immer multifunktionaler und damit breiter, andererseits schwinden die arealhaften Grundlagen für die Landwirtschaft infolge ökonomischer Unterlegenheit allmählich. Daraus resultiert ein Spannungsverhältnis, welches sich mit fortdauernder Agrarflächenreduktion kontinuierlich verschärft und welches den Bedarf nach institutionellen Vorkehrungen zur Lenkung bzw. Korrektur des Geschehens am Bodenmarkt wachsen läßt. Um trotzdem einen geordneten Umgang mit dem Boden sicherzustellen, aber unter anderem auch um der Landwirtschaft ein Entkommen aus der Klemme zwischen Aufgabenzuwachs und räumlicher Beengung zu ermöglichen, verfügen die meisten Staaten Zentraleuropas (auffälligerweise vor allem jene, die infolge hoher Gebirgslandanteile generell unter besonderem «Platzmangel» leiden) über Instrumente zur Beeinflussung der Flächenallokation und des Grundverkehrs, obwohl sich diese Länder - zumindest eigenem Bekunden zufolge - eigentlich einem vom möglichst freien Spiel der Marktkräfte gekennzeichneten Wirtschaftssystem verschrieben haben.

---

* Doz. Dr. H.K. Wytrzens, Liechtenstein-Institut, Forschung und Lehre, Schwibboga 10, FL-9487 Bendern, Fürstentum Liechtenstein

[1] Der Beitrag entstand im Rahmen eines vom Östereichischen Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung dankenswerterweise unterstützten Projektes.

In Bezug auf derartige Interventionen sind kontroverse Einschätzungen verbreitet. Skeptiker bemängeln einen Bruch mit marktwirtschaftlichen Grundsätzen, unverhältnismäßige Freiheitseinschränkungen, sowie aushöhlende Eingriffe in verfassungsmäßig garantierte Eigentumsrechte. Demgegenüber gewinnen andere angesichts der existentiellen Bedeutung des Bodens den Reglementierungen etwas ab, etwa weil sie eine gewisse Sozialpflichtigkeit unabdingbar mit der Verfügungsgewalt über diese elementare Ressource gekoppelt sehen. Oder sie billigen dem Boden als Handelsobjekt wegen seiner exzeptionellen Eigenschaften (Unvermehrbarkeit, Naturgegebenheit und Immobilität) überhaupt eine Sonderrolle zu. Zusätzlich verschärft sich die Ambivalenz in der Beurteilung durch die Kollision einander widerstrebender Individualinteressen mit gesamtgesellschaftlichen Anliegen und durch das Hereinspielen emotionaler Komponenten, welche in den deutschsprachigen Alpenländern etwa dann zu Tage treten, wenn im Hinblick auf die Teilnahme am europäischen Integrationsprozeß immer wieder Ängste vor dem «drohenden Ausverkauf der Heimat» artikuliert werden.

Daß die Ansichten über Eingriffe in den Bodenmarkt manchmal diametral aufeinanderprallen und daß die Debatte immer wieder zu einem Glaubensstreit bzw. ins Affektive umzuschlagen droht, mag in mehrfacher Hinsicht als Indiz gelten. Die skizzierte Zwiespältigkeit ist nämlich nicht nur ein Signal für die zentrale Bedeutung des Bodens als Existenzgrundlage bzw. für seine Schlüsselstellung im Sozialgefüge (manifestieren sich doch in den Umständen, wer wie Boden besitzen, vererben und erwerben kann, die gesellschaftlichen Machtverhältnisse geradezu unmittelbar; vgl. WELAN 1979), sondern die Polarität der Standpunkte zeigt auch an, daß der Umgang mit dem zur Verfügung stehenden Land für die allermeisten Gesellschaften offenbar ein permanentes, bis dato jedenfalls noch nicht definitiv gelöstes Problem darstellt, welches ein stetes Ringen um praktische Lösungen erfordert und welches weiterer theoretischer Durchdringung harrt.

Die bisweilen lediglich gefühlsbestimmte, durchaus zwiespältige Aufnahme von Lenkungsmechanismen am Bodenmarkt legt als Beitrag zur Versachlichung der Diskussion eine rationale Analyse der einschlägigen Regulative nahe. Dementsprechend beabsichtigt die gegenständliche Auseinandersetzung mit dem Instrumentarium zur Steuerung des intra- respektive intersektoralen Grundstückstransfers, Ansätze zur Evaluierung einschlägiger Maßnahmen zu entwickeln. Dieses Vorhaben verlangt zunächst nach einer Übersicht über die gängigen Eingriffs- und Steuerungsmöglichkeiten am Bodenmarkt und über die dahinter stehenden Motive und Ziele. Denn die offiziell proklamierten Leitvorstellungen sollten einen zentralen Anknüpfungspunkt für ein zur Beurteilung benötigtes Referenzsystem liefern. Darauf setzen Modellüberlegungen zur Evaluation der Lenkungsmaßnahmen auf, die sodann Schlußfolgerungen über die Wirksamkeit des institutionellen Rahmens und eine Exemplifizierung anhand der konkreten Verhältnisse im Fürstentum Liechtenstein und in Österreich zulassen sollen. All diese Reflexionen sollten letztlich bei der Erarbeitung von Vorstellungen helfen, wie die Rahmenbedingungen und die Steuerung des Bodenmarktes aussehen könnten, um angesichts des wachsenden Interesses an positiven Externalitäten der Landwirtschaft und trotz allgemein hoher Grundstücksnachfrage eine Freiflächenbasis für den Agrarsektor zu sichern, welche es jenem Wirtschaftszweig gestattet, die immer vielfältigeren von der Gesellschaft an ihn herangetragenen Forderungen zu erfüllen.

2 Instrumente zur Beeinflussung des Bodenmarktes und ihre Zwecksetzung

Eine speditive Weiterentwicklung der Bodenmarktreglementierungen setzt also eine Bestandsaufnahme bzw. eine kritische Überprüfung der bisherigen Praxis voraus. Da

allerdings sehr vielfältige, aus unterschiedlichen Sach- und Politikbereichen stammende Maßnahmen für Grundstückstransfers Relevanz besitzen können, fungiert der Ausdruck «Regulative am Bodenmarkt» als umfassender Oberbegriff für ein recht komplexes, bisweilen auch unübersichtliches Gefüge staatlicher Einflußnahmen. Deswegen erscheint es erforderlich, den Gegenstand der im weiteren beabsichtigten Erfolgskontrolle exakt einzugrenzen und aus einer Übersicht über die gebräuchlichsten Instrumente zur Regulierung des Bodenmarktes jene Kernelemente herauszuschälen, deren Wirksamkeit eingehender examiniert werden soll. Die Themenstellung des Beitrages impliziert dabei, vor allem auf jene Herzstücke der Bodenordnung abzustellen, die bei der Wahrung der räumlichen Voraussetzungen für eine multifunktionale Agrarwirtschaft den Ausschlag geben. Der als Ausgangspunkt einer derartigen Focussierung gedachte Überblick über bodenpolitische Werkzeuge wird sich freilich auf Grundsätzliches zu beschränken haben, zumal deren taxative Auflistung aus mehreren Gründen kaum zu leisten wäre. Einmal ist der Fundus an Instrumenten überaus reichhaltig und soweit diversifiziert, daß er in der gebotenen Kürze kaum erschöpfend zu fassen scheint. Zum zweiten sind zumindest theoretisch der Phantasie zur Entwicklung neuer denkbarer Maßnahmen keine Grenzen gesetzt, was schon rein prinzipiell einer abschließenden Umschreibung des einschlägigen Instrumentariums entgegensteht. Außerdem sorgen fließende Übergänge von der Bodenpolitik zu anderen politischen Bereichen (etwa zur Fiskal- oder Umweltpolitik) für Abgrenzungsschwierigkeiten. Vor allem bei indirekten Einflüssen auf den Bodenmarkt fällt die Trennung zwischen jenen schwer, die bewußt mit bodenpolitischen Intentionen herbeigeführt sind und solchen, die lediglich unbeabsichtigte Nebenwirkungen von eigentlich auf ganz andere Zwecke abzielenden Aktivitäten darstellen.

Um eine systematische Zusammenschau zu erleichtern, wurde ein Raster zur Strukturierung der Bodenmarktregulative entworfen, der an verschiedentlich existierende Systematisierungskonzepte (vgl. EPPING 1977; HOLZHEU 1980; HASEWEND 1988; SCHADT und KNODT 1993) anknüpft. Als Einteilungskriterien nützt er die primäre Intention bzw. die jeweilige Steuerungs- und Wirkungsweise der Instrumente. Beide Unterscheidungsmerkmale sind im übrigen auch in der allgemeinen Definition von Bodenpolitik vorgezeichnet. Wenn nämlich selbige umschrieben wird als «Gesamtheit aller Bestrebungen, Handlungen und Maßnahmen, die darauf abzielen, die Verwendung und Verteilung des in der Volkswirtschaft vorhandenen Bodens zu beeinflussen oder unmittelbar festzulegen» (EPPING 1977, S. 245), dann werden die Gestaltung von Allokation (Verwendung bzw. Nutzung) und Distribution (Verteilung) des Bodens als die zwei grundlegenden Hauptstoßrichtungen festgemacht, die sich auf direkte oder indirekte Weise verfolgen lassen. Aus diesen Eckpunkten ergibt sich also ein Strukturierungsschema (vgl. Übersicht 1), das eine jederzeitige Einordnung bodenpolitischer Instrumente erlauben sollte und das im gegenständlichen Fall beispielhafte Einträge enthält. Allerdings haften ihm - wie jeder Rubrizierung - Simplifikationen an, so daß die Zuordnungen nicht als absolut, sondern lediglich als tendenziell - gemäß der Schwerpunktsetzung der jeweils einzustufenden Maßnahmen - zu betrachten sind. Schließlich dürfte ja kaum ein bodenpolitisches Instrument ausschließlich entweder den allokativen oder den distributiven Bereich berühren, sondern beide Sphären tangieren, wiewohl zuallermeist klare Akzente gesetzt sind.

Die weiteren Ausführungen müssen sich auf direkte Lenkungsinstrumente konzentrieren, weil die Beispielsländer Liechtenstein und Österreich bei ihrer Bodenpolitik weitgehend nur diese einsetzen und weil eine Evaluation ohnehin schon ein recht kompliziertes Unterfangen darstellt, bei dem es darum geht, die Auswirkungen getroffener Maßnahmen an einem Ziel bzw. Zielsystem zu messen und den kausalen Zusammenhang zwischen Maßnahmen und Wirkungen aufzuzeigen (vgl. ANWANDER et al. 1990, S. 9). Die dabei auftretenden

Schwierigkeiten würden bloß weiter potenziert, wenn diffizile Wirkungsmechanismen indirekter Marktregulative den primären Untersuchungsgegenstand bildeten.

Übersicht 1: Raster zur Strukturierung von Bodenmarktregulativen

primäre Intention \ Steuerungs- u. Wirkungsweise	direkt	indirekt
allokativ	Nutzungsfestsetzungen Planungsfestlegungen	öffentl. Erschließungstätigkeit Änderungen der Wettbewerbsverhältnisse zwischen Nutzungen
distributiv	Grundverkehrsrecht Eigentumseingriffe	bodenbezogene Steuern spezifische Subventionen

Überdies seien - quasi in Fortführung der schrittweisen Einschränkungen zur Konkretisierung des eigentlichen Studienobjektes - aus dem in Frage kommenden Bündel direkter Instrumente lediglich das Grundverkehrsrecht als Exempel mit distributivem Schwerpunkt sowie die für Landwirtschaftsbelange maßgeblichen Raumordnungsmaßnahmen als Beispiel einer Rahmensetzung im Allokationsprozeß herausgegriffen. Diese Auswahl findet ihre Rechtfertigung darin, daß in beiden Staaten gerade diese Normen zu den zentralen Säulen der jeweiligen Bodenpolitik gehören und daß die geltenden Bestimmungen nach eigenem Vernehmen der Legislativorgane - wegen der Integrationsbemühungen dieser Länder respektive wegen inzwischen gewonnener Vollzugserfahrungen - zur Gesetzesrevision anstehen.

Beinahe permanente Reformbestrebungen, die sich übrigens in relativ häufigen Gesetzesnovellierungen niederschlagen, betreffen die Grundverkehrsgesetze. In Österreich sind diese für Verkäufe landwirtschaftlicher Liegenschaften bedeutsamen Normen auf Bundesländerebene verankert und trotz länderweise im Detail unterschiedlicher Regelungen doch einheitlich vom Bemühen getragen, einen - wie es in den Gesetzestexten heißt - «lebensfähigen Bauernstand zu erhalten». Die Landesgesetzgeber sehen diesen Leitgedanken als Legitimation für ihre behördlichen Reglementierungen (HUMMER und SCHWEITZER 1990, S. 21). Alle Bundesländer (außer Wien) haben nämlich grundsätzlich festgelegt, daß die Übertragung des Eigentums und die Einräumung des Fruchtnießungsrechtes an einem ganz oder teilweise dem landwirtschaftlichen Betrieb dienenden Grundstück durch Rechtsgeschäfte unter Lebenden der Zustimmung einer Grundverkehrskommission bedarf. Weil derartige Bewilligungen nur in bestimmten Ausnahmefällen auch solchen Käufern gewährt werden dürfen, die nicht der bäuerlichen Schicht angehören, ergibt sich de facto eine Beschränkung des Marktzutritts. Die Landesgrundverkehrsgesetze engen so den Kreis der potentiellen Nachfrager a priori ein, was im Hinblick auf die Grundeigentumsverteilung Garant dafür sein sollte, daß «Bauernland in Bauernhand» bleibt und was am Markt für landwirtschaftliche Grundstücke tendenziell preisdämpfend wirken sollte (vgl. WYTRZENS 1991, S. 112). Diese Zielstellungen sind der liechtensteinischen Legislative bei ihrem

Grundverkehrsgesetz eher fremd; dort ist es vielmehr deklarierte Absicht, «möglichst vielen Einwohnern aus allen Schichten den Zugang zu Grundeigentum offen zu halten» (WILLE 1992, S. 41). Hier will das Gesetz «im Interesse der Allgemeinheit den Boden ... der Spekulation entziehen, vor Überfremdung schützen sowie eine Konzentration in den Händen weniger verhindern» (vgl. Bericht der Regierung 1979), weswegen ein allgemeines Genehmigungserfordernis für den Eigentumserwerb an Grundstücken vorgesehen ist, das vom Wirkungsmechanismus her ebenfalls einer Begrenzung der Marktteilnahme gleichkommt. Nur operiert die Limitierung nicht mit beruflichen Qualifikationen des Grundstückskäufers, sondern mit dessen «berechtigtem Interesse am Grunderwerb». Um letzteres nachzuweisen, hat der Käufer in der Praxis zu belegen, daß sein bisheriger Grundbesitz ein bestimmtes Ausmaß nicht überschreitet und daß die zu erwerbende Fläche auf das für die beabsichtigte Nutzung unabdingbare Maß beschränkt bleibt (vgl. JEHLE 1983, S. 69 ff. und WILLE 1992).

Was Rahmensetzungen für die Grundstücksnutzungen und damit für die Bodenallokation anlangt, so fällt raumplanerischen Regelungen eine Schlüsselfunktion zu. Dabei stellt für agrarische Belange die im Zuge der Orts- bzw. Flächenwidmungsplanung vorgesehene Ausscheidung von Arealen für die Landwirtschaft (welche unter länderweise unterschiedlichen Bezeichnungen - wie «Landwirtschaftszone» oder «Grünland» - firmieren) einen Kardinalpunkt dar. Diesem im Detail leicht variierenden Instrument liegen überall recht einheitliche und ziemlich gleichlautende Willensbekundungen der jeweiligen Gesetzgeber zugrunde, wonach ein sorgsamer und haushälterischer Bodengebrauch anzustreben sei. Dementsprechend stipulieren einschlägige Zielparagraphen (vgl. § 2 Abs. 7 Oö.-ROG): «Auf die Sicherung und Verbesserung der räumlichen Voraussetzungen für eine leistungsfähige Land- und Forstwirtschaft ... ist besonders Bedacht zu nehmen. Böden, die für die Land- und forstwirtschaftliche Nutzung gut geeignet sind, dürfen für andere Nutzungen nur in dem unbedingt erforderlichen Ausmaß herangezogen werden.» Das heißt, der primäre Sinn der Übung hätte darin zu bestehen, «den für die landwirtschaftliche Nutzung geeigneten Boden auf Dauer vor Zweckentfremdung zu schützen» (vgl. Art. 1 FL-Landwirtschaftszonengesetz).

3 Modellüberlegungen zur Evaluation der Bodenmarktregulative

Eine Abschätzung, wieweit es gelingt, die eben umrissenen Ziele zu erreichen, und wie sehr die im Sinne der Leitvorstellungen eingesetzten Instrumente funktionieren, erfordert zunächst grundsätzliche Erwägungen, da ja für das ins Auge gefaßte Evaluationsvorhaben prinzipiell höchst unterschiedliche Verfahren in Frage kämen. So läge es theoretisch vorerst wohl am nächsten, über Möglichkeiten für quantitative Feststellungen der Effizienz von Lenkungseingriffen nachzusinnen. Als Ergebnis wäre jedoch bestenfalls ein empirisch unüberprüfbares Modellkonstrukt zu erwarten, weil nämlich in Österreich respektive Liechtenstein Bodenmarktdaten völlig unzulänglich sind bzw. gänzlich fehlen. Die oftmals beklagte Insuffizienz des einschlägigen statistischen Materials (vgl. WYTRZENS 1989, S. 2f., und die dort angeführte Literatur) läßt komplexere quantitative Auswertungen von vorneherein zu einem ziemlich hoffnungslosen Unterfangen werden, welches überdies mit dem Handikap einer spekulativen «Was-wäre-wenn»-Frage zu kämpfen hätte, da ein in Zahlen gegossenes Urteil über den Wirksamkeitsgrad von Bodenmarkteingriffen implizit stets auch auf jene hypothetische Situation rekurriert, in der man auf die zu untersuchenden Maßnahmen verzichtet hätte. Angesichts der Datenmisere und der methodischen Hindernisse sind somit allenfalls «naturale» Erhebungen, wie beispielsweise Flächenbilanzen, für

indirekte, ziffernmäßig abgestützte Rückschlüsse über die Beeinflussung des intersektoralen Grundverkehrs in Betracht zu ziehen.

Eine andere Variante der Erfolgskontrolle bestünde in der summarischen Erfassung und Auswertung subjektiver Urteile über die Wirksamkeit von Bodenmarktregulativen, was etwa durch eine Expertenbefragung zu bewerkstelligen wäre. Ein solches Prozedere würde - in Abhängigkeit von der Interviewgestaltung - sowohl qualitative als auch in gewissem Maße quantitative Wertungskomponenten verheißen. Zugleich nähren aber bestimmte Umstände Zweifel an der Stichhaltigkeit zu erwartender Resultate. Einmal könnten psychologische Momente insofern zum Tragen kommen, als diejenigen, die über die meisten praktischen Erfahrungen mit den derzeitigen Instrumenten verfügen (das sind in der Regel mit der Vollziehung beauftragte Landesbeamte), seinerzeit häufig auch an entscheidender Stelle bei der Konzeption der Maßnahmen mitgewirkt haben, so daß für eine umfassende kritische Auseinandersetzung dort und da vielleicht der nötige Abstand fehlt, woraus die Gefahr einer tendenziösen Verfälschung der Auskünfte resultieren könnte. Zum anderen variieren die am Prüfstand befindlichen Instrumente zwischen den Staaten bzw. innerhalb Österreichs zwischen den Bundesländern in ihrer detaillierten Ausformung, so daß ihr jeweiliger räumlicher Geltungsbereich verhältnismäßig klein ist und im Extremfall des ca. 30.000 Einwohner zählenden Liechtenstein gerade 160 km^2 umfaßt. Diese Konstellation erschwert den nur für mehr oder minder kleine Teilräume zuständigen Fachleuten die eigentlich angestrebte, umfassende, vor allem an einer grundsätzlichen Gesamtschau interessierte Wertung. Zudem ist wegen der nicht gerade großräumigen Geltungsgebiete der jeweiligen Maßnahmen auch die Zahl der Sachkenner, von denen kompetente Meinungsäußerungen zu erwarten stünden, relativ niedrig, was der Repräsentativität der Befragungsergebnisse eher ab- denn zuträglich ist. Schließlich dürfte eine am sozialen Phänomen des Expertenurteils anknüpfende Betrachtung eher zu retrospektiven Feststellungen neigen und damit ausgerechnet jene zukunftsgerichteten Perspektiven etwas unterbelichten, die gerade im Hinblick auf den jüngst stattgefundenen, aber auch auf den noch zu erwartenden Umbruch beim Anforderungsprofil an die Landwirtschaft besonders aufschlußreich sein müßten.

Da - bedingt durch den desolaten Zustand der Bodenstatistik und durch absehbare Schwächen subsidiärer Erhebungen - das empirische Wissen über die Bodenmarktphänomene nicht ausreicht, diese Kenntnisse zu testbaren, den theoretischen Anforderungen genügenden Zusammenhängen zu verdichten, vermag sich auch die Beurteilung bodenpolitischer Maßnahmen in der gegenständlichen Arbeit zwangsläufig nur auf qualitative Feststellungen und Plausibilitätsargumente zu stützen. Um dabei auch prospektiven Gesichtspunkten gebührend Platz einzuräumen, sei im folgenden ein auf finale Aspekte konzentrierter Ansatz näher ausgeführt. Die weiteren Reflexionen gelten also primär einer Zielanalyse, welche sich aber nicht nur isoliert mit jenen Vorstellungen auseinandersetzen will, die den unmittelbaren grundverkehrsrelevanten Instrumenten zugrunde liegen, sondern auch die bodenpolitischen Vorgaben und Maßnahmen mit übergeordneten agrarischen Leitbildern konfrontieren möchte. Eine solche Kontrastierung sollte einerseits etwaige Inkompatibilitäten aufzeigen sowie andererseits hinterfragen, ob und gegebenenfalls wo die Regulative am Bodenmarkt Defizite aufweisen, so daß womöglich die Erfüllung «offiziell» herangetragener gesellschaftlicher Forderungen an die Landwirtschaft ernsthaft in Frage steht.

4 Schlußfolgerungen über die agrarfunktionale Wirksamkeit der Bodenmarktregulative

Die dargelegten methodischen Erwägungen sind nun für die Verhältnisse in Österreich und Liechtenstein sowie für die dortigen raumordnungs- und grundverkehrsrechtlichen Bestimmungen praktisch umzusetzen. Für ein erstes Urteil seien die wenigen existenten Kennziffern herangezogen, die Umfang bzw. Veränderung der landwirtschaftlichen Nutzfläche charakterisieren. Die Werte in Tabelle 1 sind allerdings nur als Information über Größenordnungen zu interpretieren, da bei den einschlägigen Statistiken einige Brüche in der Erhebungs- und Auswertungsmethode auftreten. Trotzdem liefern die Zahlen ein eindrückliches Bild vom Abbröckeln der landwirtschaftlichen Flächenbasis und damit deutliche Indizien dafür, daß die raumordnerischen Maßnahmen ihren eigenen Ansprüchen offensichtlich nicht voll genügen können. Zwar gestatten die verfügbaren Daten keine kausalen Verknüpfungen, geschweige denn deren Messung, weswegen es auch logisch unzulässig ist, die Resultate der agrarischen Flächenstatistiken so auszulegen, daß man schlechthin die Wirkungslosigkeit von raumordnerischen Eingriffen feststellt; was aber sehr wohl rechtens konstatiert werden kann, ist der Umstand, daß die reale Entwicklung - trotz dieser Eingriffe - den proklamierten Zielstellungen zuwiderläuft.

Tabelle 1: Entwicklung der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) im Fürstentum Liechtenstein und in Österreich von 1955 bis 1990

	1955	1965	1970	1975	1980	1985	1990
Liechtenstein[1)]							
LN (in ha)	4.334	4.097	3.772	3.639	3.635	3.607	3.462
%	100	95	87	84	84	83	80
Österreich							
LN (in 1.000 ha)	4.080	3.984	3.896	3.789	3.741	3.549	3.500
%	100	98	95	93	92	87	86

1) Der unter 1970 bzw. 1990 angegebene Wert bezieht sich auf Erhebungen für 1969 bzw. 1988.
Quellen: Amt für Volkswirtschaft, Vaduz und Österreichisches Statistisches Zentralamt, Wien

Die These, daß die für die Landwirtschaftsflächen beabsichtigte Lenkungswirkung raumordnerischer Maßnahmen in den Beispielsländern zu wünschen übrig läßt, wird zusätzlich durch verschiedene Sachverhalte gestützt. So fördern diverse - zwar nur auf Teilräume beschränkte und daher nicht repräsentative - Untersuchungen eine erkleckliche Zahl von Umwidmungen bzw. von Sondergenehmigungen von Bauführungen im Grünland zutage (vgl. beispielsweise ÖROK 1992 oder JURITSCH und WYTRZENS 1990). Ein weiteres, den Befund von Wirkungsschwäche erhärtendes Moment ist die Art und Weise, wie die Planungspraxis mit den Agrarflächen verfährt: Die für die Landwirtschaft vorgesehenen Areale werden de facto meist erst nach der Widmung von Bauland und Verkehrsflächen im Wege der Restflächenausscheidung irgendwo übrig gelassen und zum allergrößten Teil nicht bewußt geplant (vgl. SCHWACKHÖFER 1988). Wenn das in Ausnahmefällen doch geschieht, dann fast immer mit Bezug auf - aus agrarpolitischer Sicht nicht unbedingt zeitgemäße - raumordnungsrechtliche Vorgaben. Ungeachtet der Veränderungen im Rollenverständnis der Landwirtschaft und im gesellschaftlichen Anforde-

rungsprofil (geringere Betonung herkömmlicher Produktionsfunktionen, dafür Akzentuierung sogenannter «überwirtschaftlicher» Leistungen) leitet die Raumordnung die Schutzwürdigkeit der Agrarflächen ausschließlich von Bonitätsparametern ab. Die bisher ohnehin nur in Pilotprojekten eingesetzten Methoden zur Ermittlung «landwirtschaftlicher Vorrangflächen» ziehen fast ausschließlich Kriterien heran, welche die Ertragsfähigkeit und die Eignung der Areale für die konventionelle Agrarproduktion messen. Das führt nicht nur in Argumentationsnotstände, weil permanente Agrarmarktüberschüsse die Orientierung am Ertragspotential obsolet machen, sondern entspricht auch mehr einer rückwärts gewandten denn einer zukunftsgerichteten Planung, weil die als immer bedeutsamer erachteten metaökonomischen agrarischen Funktionen ausgeklammert bleiben. Dagegen könnte eine Revision der für den Umgang mit Landwirtschaftsflächen maßgeblichen Zielbestimmungen im Raumordnungsrecht eine Abkehr von eindimensional auf Naturgegebenheiten abstellenden Verfahren und von einer monofunktional geprägten Planungsphilosophie induzieren.

Im Zuge der Bemühungen, Diskrepanzen zwischen Raumordnungs- und Agrarpolitik abzubauen, wäre es ferner für die agrarfunktionale Wirksamkeit von Planungsmaßnahmen gewiß förderlich, wenn die Verfahrensbestimmungen neue Elemente kreierten und etwa separate Widmungsschritte für Landwirtschaftsflächen installierten. Von einer solchen Institutionalisierung sollte man sich aber nicht zu viel erhoffen, denn den wirklich springenden Punkt für die Effektivität der raumordnerischen Maßnahmen bildet deren Vollzug. Gerade der läßt in Zukunft nur wenig erwarten, gestaltet er sich doch jetzt schon bei den wenigen auf Wahrung der Landwirtschaftsböden bedachten Normen entweder nur recht schleppend (so sind etwa die seinerzeit recht ambitionierten Bemühungen Tirols, landwirtschaftliche Vorrangflächen - dem dortigen, für das übrige Österreich einzigartigen Gesetzesauftrag folgend - abzugrenzen, inzwischen ziemlich ins Stocken geraten) oder er findet gar nicht statt (wie etwa in Liechtenstein, wo zwar - nach dem Schweizer Muster der «Fruchtfolgeflächen» - gesetzliche Grundlagen zur Ausscheidung einer besonders geschützten Landwirtschaftszone vorhanden wären, aber praktisch keine Anstalten zu ihrer Umsetzung gemacht werden).

Dagegen dürfte die Vollziehung bei den Grundverkehrsgesetzen subjektiven Eindrücken zufolge nicht ganz so große Probleme bereiten. Für eine Objektivierung der Diagnose fehlt hier allerdings das Datenmaterial gänzlich, wie überhaupt über die Bodeneigentumsverteilung und deren Veränderung keine Statistiken erhoben werden. Dennoch lassen sich gewisse Schlüsse ziehen, zeichnet sich ja auch bei den Grundverkehrsgesetzen ab, daß deren Zielstellungen nicht voll kompatibel sind mit jenen der verbindlichen Landwirtschaftsleitbilder (vgl. § 2 Landwirtschaftsgesetz sowie Bericht der Kommission ... 1988). Da die Grundverkehrsgesetze durchgängig von Substanzerhaltungszielen - im Falle Österreichs für die bäuerlichen und im Falle Liechtensteins für die im Inland wohnenden Grundeigentümer - geprägt sind, bleibt kaum Platz für das in der Agrarpolitik allmählich Einzug haltende funktionale Denken. Speziell die Grundverkehrsgesetze der österreichischen Bundesländer sind noch einer Idee purer Agrarstrukturkonservierung verhaftet, während die liechtensteinische Legislative speziell auf «breit gestreutes Eigentum als Eckpfeiler des sozialen Friedens» (WALCH 1991) abstellt.

Diese unterschiedlichen Schwerpunkte machen einen Ländervergleich reizvoll, vor allem, weil Liechtenstein im Gegensatz zu Österreich dem agrarischen Bodenmarktsegement keine Sonderbehandlung angedeihen läßt. Daß die in Österreich vorgesehene gesetzliche Bindung von landwirtschaftlichen Grunderwerbsmöglichkeiten an die Fähigkeit zur Selbstbewirtschaftung in gewissem Maße greift, läßt sich aus der Gegenüberstellung der Pachtlandanteile (vgl. Tabelle 2) erschließen. Letztere nehmen zwar mit der Zeit in beiden Staaten zu; ihr

Anwachsen spielt sich aber in Liechtenstein nicht nur auf einem viel höheren Niveau ab, sondern fällt auch noch wesentlich kräftiger aus. Das ist unter anderem damit zu erklären, daß hier auch Nichtbauern Zutritt zum landwirtschaftlichen Bodenmarkt erhalten, die dann oft zur Verpachtung gezwungen sind. Diese Entwicklung ist für die Fähigkeit der liechtensteinischen Landwirtschaft, neue Herausforderungen anzunehmen, bedeutsam, da aufgrund fehlender Pachtgesetzgebung große Teile der Betriebsflächen jederzeit kündbar sind (vgl. OSPELT 1990, S. 35), was eine vorausschauende Betriebsplanung arg behindert und was langfristig funktionsbeeinträchtigend wirkt (vgl. BÜCHEL 1993). Zusätzlich engt diese Konstellation den bodenpolitischen Gestaltungsspielraum ein, denn je breiter das Grundeigentum gestreut ist, desto größer ist der Kreis jener, die sich gegen Beschränkungen der Verfügungsgewalt über Boden sträuben.

Tabelle 2: Entwicklung des Pachtlandanteiles (in % der landwirtschaftlichen Nutzfläche) im Fürstentum Liechtenstein und in Österreich von 1960 bis 1990

	1960	1970	1980	1990
Liechtenstein[1)]	45,2	48,5	76,4	81,5
Österreich	4,5	4,0	5,3	6,7

1) Der unter 1960 bzw. 1970 angegebene Wert bezieht sich auf Erhebungen für 1955 bzw. 1965.
Quellen: Amt für Volkswirtschaft, Vaduz und Österreichisches Statistisches Zentralamt, Wien

Die fragliche politische Durchsetzbarkeit mag schließlich erklären, warum in beiden Staaten die zwei Hauptsäulen der Bodenpolitik weitgehend ohne gegenseitige Verknüpfung geblieben sind. Dabei verweisen die auf Steuerung der Grundstücksallokation respektive der -distribution gerichteten Handlungsfelder eigentlich eng aufeinander und hätten auch von der Sache her gemeinsame Schnittstellen. Die politisch-planerische Entscheidung wirft ja immer auch Probleme der Distribution auf, und umgekehrt determiniert die Grundeigentumsverteilung bis zu einem gewissen Grade die Erfolgschancen der Raumplanung. Sohin läge das momentan nur rudimentäre, gegenseitige Konform-Laufen der bodenpolitischen Maßnahmen im Interesse der Gesamteffektivität.

5 Ausblick

Die Analyse der momentan eingesetzten Bodenmarktregulative mag schon Hinweise liefern, wie es mit den räumlichen Voraussetzungen für die Landwirtschaft weitergehen könnte. Als ziemlich sicher darf gelten, daß politische Handlungsabstinenz und lasche Vollziehung der zur Beeinflussung von Bodenallokation und -distribution erlassenen Gesetze einem Fortschreiten des Agrarflächenschwundes Vorschub leisten. Denn ohne tatsächlich greifende Lenkungsmaßnahmen vollzieht sich eine ungehemmte Umwandlung relativ wenig rentabler Landwirtschaftsböden zu höhere Lukrativität versprechenden Bau- und Verkehrsflächen, deren Vermehrung dem tatsächlichen dynamischen Prozeß und der ökonomischen Rationalität des einzelnen Grundeigentümers entspricht (vgl. SCHWACKHÖFER 1982). Das erklärt auch die latenten Widerstände gegen Regulierungsversuche. Da dem gesamtgesellschaftlichen Interesse an agrarischen Freiflächen als ökologischen Ausgleichs- und als Erholungsräumen sowie an einer von der Landwirtschaft gepflegten Landschaft oft Individualinteressen von Bodeneigentümern an möglichst profitablen Grundstücksver-

wertungsmöglichkeiten diametral entgegenstehen, wird sich die Bodenpolitik häufig schwer tun, der Landwirtschaft - sowohl in traditionellen als auch in innovativen Sparten - im wahrsten Wortsinne Betätigungs«felder» offenzuhalten und ihr entsprechende Entfaltungsräume zu bieten. Gerade in diesem Licht sollte man die künftigen Chancen, die Effizienz direkter Eingriffe in das Eigentumsrecht und in die Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstückes zu steigern, nicht überschätzen.

Trotz aller Skepsis scheint aber Resignation unangebracht, zumal die während der vergangenen Jahre zunehmend aufgefächerte Palette an Aufgaben, die via offizieller Zielkataloge der Landwirtschaft zugewiesen werden, bis zu einem gewissen Grade ein Umdenken innerhalb der Gesellschaft signalisiert. Dieser Einstellungswandel kommt ja indirekt einer Anerkennung der Multifunktionalität der Landwirtschaftsflächen gleich. Wenn aber die vielschichtigen, die reine Nahrungsmittel- und Rohstofferzeugung überragenden Funktionen von Landwirtschaftsflächen im allgemeinen Bewußtsein Verankerung finden, dann ist auch anzunehmen, daß über kurz oder lang die Einsicht in die Notwendigkeit von Schranken und Eingriffen in den Bodenmarkt wächst. Gefördert würde solches Verständnis durch Maßnahmen zur Bewußtseinsbildung und zur Weckung von umfassendem Verantwortungsgefühl für die unvermehrbare, lebensessentielle Ressource «Grund und Boden». Dahingehende erste Schritte langfristig angelegter Strategien könnten in Korrekturen und Nachführungen am grundverkehrs- und raumordnungsrechtlichen Zielgerüst bestehen, wo im Hinblick auf moderne agrar- und umweltpolitische Leitbilder zunächst eine Aktualisierung und Akkordierung der Zielparagraphen anstünde. Daraus könnten im weiteren Adaptationen am konkret eingesetzten Instrumentarium resultieren, so daß das in Bezug auf Agrarflächen immer noch vorherrschende strukturorientierte Denken funktionsorientierten Konzepten weicht, welche bei Eingriffen zur Lenkung der Bodenallokation bzw. -distribution die gesamte Vielfalt der Wirkungen agrarischer Freiflächen im Auge behalten.

Die geschilderten Perspektiven und der eher geringe Gestaltungsspielraum bei direkten Bodenmarktregulativen veranlassen außerdem, den Rückgriff auf subtilere, bislang kaum genutzte Instrumente, wie fiskalische und sonstige indirekte Maßnahmen, zu ventilieren. Mit ihrer Hilfe ließe sich unter Umständen die Grundrentenhöhe einzelner Flächennutzungen beeinflussen und so auf das individuelle rationale Kalkül einwirken. Diese Maßnahmen wären mittelbar in der Lage, die im Konkurrenzkampf um den Boden ausschlaggebenden Wettbewerbsrelationen zwischen verschiedenen Nutzungsarten zu verschieben. In diesem Zusammenhang gewinnt beispielsweise die Diskussion um die Abgeltung metaökonomischer - erst aufgrund neuer gesellschaftlicher Forderungen als solcher anzuerkennender - Leistungen der Landwirtschaft eine zusätzliche bodenpolitische Dimension.

Das Nachsinnen über die Interdependenzen zwischen gesellschaftlichen Wünschen an die Landwirtschaft und bodenpolitischen Rahmensetzungen mag schließlich einen Eindruck vermitteln, wie vielschichtig und höchst diffizil es ist, zu einem geordneten Umgang mit dem Boden zu gelangen. Dementsprechend konnte die Beschäftigung mit lenkenden Eingriffen in den Bodenmarkt und mit deren Wertung auch nur einige Facetten einer komplexen Gesamtproblematik beleuchten. Zu hoffen ist allerdings, daß die im Sinne konstruktiver Kritik gedachten Anmerkungen der einschlägigen Debatte - etwa durch Hinweise auf Insuffizienzen - neue Impulse verleihen. Denn alles in allem stellt die Weiterentwicklung der Bodenordnung und die Fortführung des Diskurses darüber eine für den Agrarsektor höchst maßgebliche gesellschaftlich-politische aber auch wissenschaftlich-theoretische Herausforderung dar.

Literaturverzeichnis

ANWANDER, S., BUERGI, S., CAVEGN G., MEYER, L., RIEDER P. und J. SALMINI: Direktzahlungen an die Berglandwirtschaft - Eine Gesetzesevaluation. Zürich, 1990.

Bericht der Fürstlichen Regierung an den Hohen Landtag zum Postulat betreffend die Handhabung des Grundverkehrsgesetzes. Vaduz, 7. Mai 1979.

Bericht der Kommission zum Postulat vom 12. November 1986 betreffend die Erstellung eines landwirtschaftlichen Leitbildes. Vaduz, 1988.

Bundesgesetz vom 9. Juni 1976, mit dem Maßnahmen zur Sicherung der Ernährung sowie zur Erhaltung eines wirtschaftlich gesunden Bauernstandes getroffen werden (Landwirtschaftsgesetz) BGBl. Nr. 299/1976 idF. BGBl. Nr. 331/1988.

BÜCHEL, K.: Unsere Landwirtschaft im Spannungsfeld von Markt und Umwelt - Eine Zukunftsbetrachtung. In: Liechtenstein-Institut: Wirtschaftsstandort Liechtenstein - Bedingungen und Perspektiven. Bendern, 1993.

EPPING, G.: Bodenmarkt und Bodenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin, 1977.

Gesetz vom 23. März 1972 über die Raumordnung im Lande Oberösterreich Oö. LGBl. Nr. 18/1972 idgF. (Oö.-ROG).

Gesetz vom 25. März 1992 über die Erhaltung und Sicherung des landwirtschaftlich genutzten Bodens. Liechtensteinisches Landesgesetzblatt 1992/41 (FL-Landwirtschaftszonengesetz)

HÄBERLI, R., LÜSCHER, C., PRAPLAN CHASTONAY, B. und C. WYSS: Bodenkultur - Vorschläge für eine haushälterische Nutzung des Bodens in der Schweiz. Zürich, 1991.

HASEWEND, G.: Instrumentenübersicht zur Bodenbeschaffung und Baulandmobilisierung: Ansätze und Wirkungen. Planung und Umwelt, H. 1/2, 1988, S. 17-21.

HOLZHEU, F.: Bodenpolitik. In: ALBERS, W. et al. (Hrsg.): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft - Zweiter Band. Stuttgart, New York, Tübingen, Göttingen, Zürich, 1980.

HUMMER, W. und M. SCHWEITZER: Ausverkauf Österreichs? - Ausländergrundverkehr und EWG. Wien, 1990.

JEHLE, H.: 60 Jahre liechtensteinisches Grundverkehrsrecht. Liechtensteinische Juristen-Zeitung, 4. Jg., 1983, H. 1, S. 7-9, H. 2, S. 43-45, und H. 3, S. 96-74.

JURITSCH, G. und H. WYTRZENS: Die Einzelbewilligung als Flächenwidmungskorrektiv - Analyse eines spezifisch salzburgerischen Raumordnungsinstrumentes. SIR-Mitteilungen und Berichte, H. 1-4, 1990, S. 37-53.

OSPELT, J.: Landwirtschaftliches Leitbild - Eine Zusammenfassung. Jahresschrift «Bergheimat» des Liechtensteiner Alpenvereins, 1990, S. 33-46.

ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ/ÖROK (Hrsg.): Siedlungsdruck und Bodenverfügbarkeit. Wien, 1992.

SCHADT, G. und E. KNOTH: Wirksamkeit von Instrumenten zur Steuerung der Siedlungsentwicklung. Wien, 1993.

SCHWACKHÖFER, W.: Widmung von Grünland oder Ausscheidung von Landwirtschaftszonen. SIR-Mitteilungen und Berichte, H. 2/3, 1982.

SCHWACKHÖFER, W.: Raumordnung und Landwirtschaft in Österreich. Wien, 1988.

WALCH, W.: Bodenrecht, ein Eckpfeiler für den Erfolg der Raumplanung. In: BROGGI, M. (Hrsg.): Gedenkschrift für Wolf Juergen Reith, Schaan, 1991.

WELAN, G.: Grundherrschaft und Grundverkehrsrecht. In: KORINEK, K. (Hrsg.): Probleme des Bodenrechts und Raumordnungsrechts. Wien, 1979, S. 75-131.

WILLE, H.: Probleme einer EWR-konformen Ausgestaltung des Liechtensteinischen Grundverkehrsrechts. Liechtensteinische Juristen-Zeitung 13. Jg., H. 2, 1992, S. 38-44.

WYTRZENS, H.: Markt für landwirtschaftlich genutzten Boden. In: BREUER, G., GATTERMAYER, F., HOHENECKER, J., SCHNEEBERGER, W., STEIDL, A., WÖBER, G. und H. WYTRZENS (Hrsg.): Agrarvermarktung in Österreich - Von der Marktordnung zum Marketing. Wien, 1991, S. 111-119.

WYTRZENS, H.: Grundverkehrsinformationssysteme in Österreich. Wien, 1989.