

Roland Norer

Der gebundene Gulliver: Beschränkungen land- und forstwirtschaftlichen Eigentums¹

Jonathan Swifts Gulliver erwacht im Land der Zwerge bekanntlich auf dem Rücken liegend, Arme und Beine an den Erdboden gefesselt, mehrere Bänder quer über seinen ganzen Körper gespannt. Der deutsche Umweltrechtler Michael Kloepfer überträgt dieses Bild auf den Landwirt „in der bürokratischen Agrar- und Umweltrechtsordnung, der sich wegen der Vielzahl normativer Fesseln nicht wieder von selbst aufrichten kann“². Inwiefern hat dieses Bild angesichts der aktuellen Situation seine Berechtigung?

Zunächst gilt es festzuhalten, dass die Agrarverfassung als Gefüge der sozialen, politischen und rechtlichen Institutionen im Spannungsfeld zwischen Freiheit und planender Ordnung, zwischen Selbstverantwortung und Fremdbestimmung, zwischen Grundrechten und Gemeinwohlanforderungen steht.³ Die Bauernkultur stand seit je unter diesen beiden Polen der Bindung und Freiheit: Bindung an die Produktionsgrundlage Grund und Boden, an die Imponderabilien der Natur. Dazu kommen weitgehende staatliche Einwirkungen und faktische Abhängigkeiten (vor allem im agrarischen Subventionsrecht). Die Erwerbsfreiheit wird insbesondere durch die Regelungsinstrumente auf den Agrarmärkten eingeschränkt, und das Privateigentum an Grund und Boden unterliegt vielfältigsten Bindungen (Grundverkehr, Raumordnung, Landpacht, Bodenrecht, nicht zuletzt Natur- und Umweltschutz etc.). War die Freiheit in der Landwirtschaft also immer schon im Idealfall nicht unumschränkt, sondern im Bewusstsein selbstgewählter Beschränkung und Eingliederung in natürliche Abläufe auszuüben, so kann heute angesichts der in einzelnen Bereichen zum Teil sehr starken Beschneidungen insbesondere des Eigentumsrechts der Landwirt als „ein Realisator einer aufgegebenen Ordnung, ein Exekutor eines Planes, der zum großen Teil auch dem Nutzen der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung dient und weniger ein

¹ Kurzfassung eines Referates im Rahmen der Enquete „Land- und forstwirtschaftliches Eigentum – aktuelle Rechtsfragen“ der Österreichischen Gesellschaft für Agrar- und Umweltrecht, 16. Oktober 2003 in der Volksanwaltschaft in Wien. Der gesamte Beitrag wird im Tagungsband in der Schriftenreihe „Agrar- und Umweltrecht“ erscheinen.

² Kloepfer, Gemeinwohlanforderungen an die Landwirtschaft als Verfassungsproblem, AgrarR 1986, Beilage I, 14 f.

³ Vgl. Kroeschell, Deutsches Agrarrecht. Ein Überblick, 1983, 4.

Unternehmer, der willkürlich und frei entscheiden kann“ charakterisiert werden, „er ist eben ein Organ der Agrarverfassung.“⁴

Die gegenwärtige Eigentumsordnung im Agrarbereich ist das Ergebnis jahrhundertelanger historischer Entwicklungen. Mit Bauernbefreiung und Grundentlastung hatte sich letztlich auch in Österreich ein einheitliches Eigentumsrecht durchgesetzt⁵, die vielfältigen bäuerlichen Besitzrechte wurden aufgehoben und durch ein freies Bodeneigentum ersetzt. Das StGG 1867 machte die Unverletzlichkeit des Eigentums, die Aufhebung jedes Untertänigkeits- und Hörigkeitsverbandes und damit zusammenhängende Grundrechte des Wirtschaftslebens wie z.B. die Freiheit der Erwerbstätigkeit und des Liegenschaftserwerbs zu den wichtigsten verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten insbesondere auch für die Land- und Forstwirtschaft. Gerade Klein- und Mittelbauern kamen aber in der Folge nicht nur zu „Eigen und Erbe“, sondern auch unter die Räder der Marktwirtschaft („Bauernlegen“, „Güterschlächtere“). Somit kam es bereits Ende des 19. Jahrhunderts als Antwort auf diese unerwünschten Entwicklungen zu bereichsspezifischen Sonderregelungen und damit verbunden Eingriffen in das freie Eigentum.⁶ Hier insbesondere zu nennen wären Regelungen betreffend das bäuerliche Erbrecht und die agrarischen Operationen. Später folgten Maßnahmen zur Regelung des Grundverkehrs und die Wirtschaftslenkung. Der Nationalsozialismus brachte dann bei ideologischer Idealisierung des freien und unabhängigen Bauern mit dem Reichsnährstand und dem Reichserbhofgesetz in Wahrheit massive Eigentumsbeschränkungen. Die Gesetzgebung nach 1945 schließlich knüpfte an die alten Regelungen an und stellte das landwirtschaftliche Grundeigentum wieder in eine rechtsstaatliche Ordnung. Zahlreiche eigentumsbindende Normen folgten.

„Das Eigentum ist unverletzlich.“ In Ausschöpfung des Gesetzesvorbehaltes enthält die Rechtsordnung jedoch auch Normen zur sozialen Verantwortung des Eigentümers bei der Ausübung des Eigentumsrechts. Sowohl Verfassungsrecht (Art. 5 StGG und Art. 1 1. ZPEMRK) als auch Privatrecht (§§ 364 Abs. 1 und 365 ABGB) lassen Beschränkungen und Verpflichtungen des Eigentums aufgrund von Gesetzen oder durch Gesetze im Sinne des Gemeinwohls zu. Der Gesetzesvorbehalt des StGG hat dabei allerdings einen radikalen Funktionswandel erfahren, von der ursprünglichen Funktion als Schranke der Vollziehung hin

⁴ Welan, Der Landwirt als Organ der Agrarverfassung, unveröffentlichtes Manuskript eines Vortrags anlässlich der Tagung des Österreichischen Instituts für Agrarsoziologie und Agrarrecht 1975, 16 f.

⁵ Siehe Gatterbauer/Holzer/Welan, Agrarpolitik und Agrarrecht in Österreich. Ein Überblick, Universität für Bodenkultur 1993 (Institut für Wirtschaft, Politik und Recht; Diskussionspapier Nr. 21-R-93), 8 ff.

⁶ Welan/Groiss, Eigentum und agrarrechtliche Eigentumsbeschränkungen, 1973, 27.

zur Ermächtigung an die zuständige Gesetzgebung, Eingriffe in Form genereller Normen zu verfügen.⁷

Hier spiegelt sich die Sozialfunktion des Eigentums in Bezug auf seine Auswirkungen gegenüber der Gesellschaft. Deshalb können diese Beschränkungen des Eigentums auch in Österreich mit dem Schlagwort „Sozialbindung des Eigentums“⁸ oder „Sozialpflichtigkeit“⁹ umschrieben werden. Die Sozialpflichtigkeit des Agrareigentums ist die Summe aller gesetzlichen Regelungen, welche den Eigentümer in seinem Eigentumsrecht beschränken.¹⁰ Die „Pflichtigkeiten“ des land- und forstwirtschaftlichen Eigentums sind sehr vielfältig, der Terminus der „Sozialpflichtigkeit“ wird heute vielfach variiert: Naturpflichtigkeit, Umweltpflichtigkeit, Ökologiepflichtigkeit, Ökosozialpflichtigkeit etc.

Agrarrecht und Agrareigentum erfahren heute ihre konkrete Ausgestaltung sowohl durch die Normen, die Sonderprivatrecht statuieren (z.B. Anerbenrecht, Landpachtrecht), als auch zunehmend durch Verwaltungsrecht. Es greifen unterschiedliche Normproduzenten in das Agrareigentum ein: die Europäische Gemeinschaft, der Bund, die Länder, die Gemeinden. Dabei bedienen sie sich vielfältiger Instrumentarien unterschiedlichster Rechtsnatur.

Die Befugnis des Eigentümers gemäß § 354 ABGB, mit dem Eigentum „nach Willkür“ zu verfahren, oder - moderner formuliert - das freie Ermessen des Eigentümers, wird angesichts des steigenden Regelungsbedarfs der sich immer weiter differenzierenden und komplexer werdenden modernen Gesellschaft immer mehr „Verwaltung aufgrund der Gesetze“.¹¹ Die freie Willensbetätigung des Individuums verwandelt sich in „Vollziehung“ oder „Befolgung“ des im Gesetz zum Ausdruck kommenden Willens des Kollektivs. Diese Tendenz ist besonders deutlich beim Eigentum an Produktionsmitteln, aber wohl auch beim agrarischen Bodeneigentum. Der Landwirt ist also drauf und dran zum „Verwaltungswirt“ zu mutieren.

⁷ Melichar, Verfassungsrechtliche Probleme des Agrarrechtes, JBl 1968, 291.

⁸ Vgl. dazu insbes. Korinek, Agrarrecht in der Grundrechtsordnung – dargestellt am Beispiel der österreichischen Verfassung, AgrarR 1988, 63; Orsini-Rosenberg, Sozialbindung in der Land- und Forstwirtschaft und öffentliche Verantwortung, Agrarische Rundschau 1978/6, 36; Groiss, Der Plan im österreichischen Agrarrecht. Gedanken zum Planungsrecht an Hand der österreichischen Agrarrechtsordnung, 1974 (Schriftenreihe für Agrarsoziologie und Agrarrecht; Heft XIV), 41.

⁹ Zur Begrifflichkeit vgl. Leisner, Das Eigentum zwischen privatem Nutzen und sozialer Bindung, AgrarR 1994, Beilage II, 5.

¹⁰ Welan, Eigentum verpflichtet, Agrarische Rundschau 1989/3, 48; Welan, Zur Sozialpflichtigkeit des Waldeigentums oder wie frei ist der Eigentümer, Grüner Spiegel 2001/2, 5.

¹¹ Welan/Groiss (Fußn. 6), 14.

Die Motivationen für diese immer stärker in Erscheinung tretende Sozialbindung des agrarischen Eigentums haben sich verändert. Dienten die das Eigentum beschränkenden Vorschriften lange Zeit dem Schutz und der Förderung der Landeskultur¹² (insbesondere Anerbenrecht, Landpachtrecht oder Grundverkehrsrecht) und damit dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung und Stärkung der Wirtschafts- und Lebensverhältnisse im ländlichen Raum, so hat sich dieses Bild heute radikal gewandelt. Je weiter sich das Verständnis der Funktion der Land- und Forstwirtschaft von der „bloßen“ Urproduktionsfunktion hin zu einem multifunktionalen Ansatz entwickelt, desto mehr treten ganz andere Allgemeininteressen in den Vordergrund. In außerlandwirtschaftlichen Rechtsbereichen wurzelnde Normen – wie vor allem aus dem Umwelt- und Verbraucherschutzbereich – können auch im Interesse anderer Verwaltungszwecke auf das landwirtschaftliche Eigentum einwirken. In der Regel stehen hinter solchen Vorschriften öffentliche Interessen, die die Schutzfunktion auf andere Ziele als die Erhaltung der bäuerlichen Landwirtschaft richten. Mit dem Staatsziel des umfassenden Umweltschutzes¹³ ist im österreichischen Verfassungsrecht sogar ein solcher Aspekt des Gemeinwohls umschrieben, der die Gesetzgebungen zu Eingriffen legitimiert. Diese verschiedenen Ansatzpunkte bewirken auch, dass die das landwirtschaftliche Grundeigentum beschränkenden Gesetze keineswegs homogen, weder gesetzestechnisch noch inhaltlich aufeinander abgestimmt sind.¹⁴

Der Grad der Beschränkungen ist sehr unterschiedlich. Er reicht von der Duldung der Rechtsausübung durch andere (z.B. Servituten, Bringungsrechte) bis zur völligen Aufgabe des Eigentums (z.B. Bodenreform), vom Verbot der Rechtsausübung in bestimmter Weise (z.B. Rodungsverbot), über die Bindung an behördliche Genehmigungspflichten (z.B. Grundverkehrsrecht), die Verpflichtung zu positivem Handeln (z.B. Bewirtschaftungsgebot) bis zur „faktisch nahezu unwiderstehlichen Angebotsdiktatur des Leistungsstaates“¹⁵ durch Subventionen. In jedem Fall bedeuten Beschränkungen für den Eigentümer nicht nur eine Einschränkung der Verfügungsgewalt über sein Eigentum, sondern letztlich auch, dass eine Maximierung der Produktion und damit des Einkommens nicht erfolgen kann.¹⁶

¹² Gatterbauer/Holzer/Welan (Fußn. 5), 10 f.

¹³ BVG über den umfassenden Umweltschutz, BGBl. Nr. 491/1984.

¹⁴ Baur in ders./Baur/Stürmer, Sachenrecht, 17. Auflage, 1999, 305.

¹⁵ Kloepfer (Fußn. 2), 5.

¹⁶ Dies u.a., weil die Allgemeinheit das Unterlassen der Herstellung von Produkten (zB gentechnisch veränderte Erzeugnisse), die Herstellung von Produkten in bestimmter, nicht gewinnbringender Art und Weise (zB umweltgerechte Wirtschaftsweisen) oder die Herstellung von Produkten, die nicht betrieblichen Zielen dienen und für die ein Marktwert nicht oder nur schwer feststellbar ist (zB Offenhalten der Landschaft), verlangt.

Ein kurzer Überblick über die wichtigsten Bindungen in Form einer typisierten Darstellung samt repräsentativen Beispielen kann wie folgt gegeben werden:

- *Produktionsbeschränkungen*
Flächenstilllegung, Quotierung (v.a. Referenzmengen GMO Milch), Bestandsobergrenzen
- *Produktionsauflagen*
Herstellungs-, Hygiene-, Qualitäts-, Bezeichnungsvorschriften
(v.a. Weinrecht, Lebensmittelrecht)
- *Bewirtschaftungs- und Erhaltungsgebote*
Alpschutz (Bewirtschaftungszwang für Almen), Erhaltungspflichten im Naturschutzrecht
(z.B. Natura 2000 „Verschlechterungsverbot“)
- *Bewirtschaftungsverbote*
Naturschutzrecht (Ausweisung diverser Schutzgebietskategorien)
- *Bewirtschaftungsauflagen*
Naturschutzrecht, Wasserrecht, Forstrecht (z.B. bei Schutzwäldern),
Bodenschutzgesetze, sog. Umweltstandards (die Beihilfengewährung wird an die
Einhaltung bestimmter Mindeststandards bei der landwirtschaftlichen Produktion
geknüpft)¹⁷
- *Duldungspflichten*
Wasserrecht (z.B. Duldung des Gemeingebrauchs), Forstrecht, Bringungsrechte,
Notwegegesetz
- *Kontrollpflichten*
Weinrecht (Bundeskellereiinspektion), Pflanzenschutzrecht, INVEKOS
- *Rechtsgeschäftliche Beschränkungen*
Landpachtrecht, Landwirtschaftliches Sondererbrecht, Grundverkehrsrecht
- *Bewilligungspflichten*
Wasserrecht, Forstrecht, Naturschutzrecht (z.B. Natura 2000
„Naturverträglichkeitsprüfung“), Umweltverträglichkeitsprüfung
- *Planung*
Bodenreformrecht, Zusammenlegungsverfahren, Flurbereinigungsverfahren,
Raumordnung, Naturschutzrecht (z.B. Natura 2000 „Managementpläne“)
- *Verträge*

Vertragslandwirtschaft, Anbau- und Lieferverträge, Förderungsverträge
(Abhängigkeiten teilweise auch faktischer Natur)

Besonderes Augenmerk ist auf die Auswirkungen der Kumulation von Eingriffen zu richten. Die Bandbreite der bestehenden Bindungen zeigt, dass kaum ein Landwirt von nur einer Beschränkung allein betroffen sein wird. Insbesondere auf der land- und forstwirtschaftlichen Grundfläche liegen zahlreiche Auflagen und Vorschriften, die keinesfalls harmonisiert sind, sondern sich überlappen, überschneiden und aufheben, sodass ein unüberschaubares Wirrwarr an Verpflichtungen auf jedem Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche lasten kann.

Hier stellt sich die Frage, inwieweit durch eine Vielzahl verschiedener Eigentumsbeschränkungen der Wesensgehalt des gebundenen agrarischen Eigentums berührt wird. Jede einzelne Eigentumsbeschränkung für sich genommen berührt den Wesensgehalt nicht, aber alle in der Gesamtheit könnten einen Eingriff in den geschützten Bereich des Eigentums darstellen. Hier ist nochmals auf das prägnante Bild vom gebundenen Gulliver zurückzukommen, der ja nicht durch ein einziges großes Tau, sondern durch eine Vielzahl kleiner Seile gefesselt wird.

Im Idealfall wäre der Gesetzgeber gefordert, bei Erlassung einer Regelung die bisher erfolgten Freiheitsbeschränkungen zu beachten. Praktisch wird dies freilich schon am fehlenden Wissensstand scheitern. Eine inhaltliche Gesamtkonzertierung aller einschlägigen Normen ist angesichts der damit verfolgten völlig unterschiedlichen Ziele unrealistisch.¹⁷ Die sektorale Eingriffspolitik vernetzt sich beim betroffenen Landwirt zu einer Kumulation von Bindungen, die auch bei Gericht jeweils nur einzeln und damit in der Regel ohne Aussicht auf Erfolg bekämpft werden können.

Die heute kaum mehr zu überschauende Vielzahl staatlicher Eingriffe fordert immer wieder danach zu fragen, was eigentlich an Freiheit für den Landwirt insgesamt noch übrig bleibt. Eingriffe des Staates ziehen idR weitere Eingriffe nach sich, die Interventionsspirale dreht sich weiter. Das land- und forstwirtschaftliche Eigentum ist heute alles andere als ein Riese in der Rechtsordnung. Nicht zuletzt deshalb wäre es aus agrarrechtlicher Sicht manchmal wünschenswert, die Seile des Gullivers wären dünner und v.a. weniger.

¹⁷ V.a. „cross compliance“, „guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand“, „gute landwirtschaftliche Praxis“, „Mindestanforderungen in Bezug auf Umwelt, Hygiene und Tierschutz“.

¹⁸ Kloepfer (Fußn. 2), 16.

Autor:

Dr. Roland Norer

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft,

Umwelt und Wasserwirtschaft

Abteilung I 1

Stubenring 1

1012 Wien

Tel. +43 - 1 - 711 00 - 6989

E-Mail: roland.norer@lebensministerium.at