

# **DIE RECHTSÖKOLOGISCHE WIRKUNGSANALYSE FÜR EINE ZIELGERICHTETE AGRAR- UND UMWELTPOLITIK IM AUFGABENFELD NACHHALTIGER KULTURLANDSCHAFTSENTWICKLUNG**

MARIANNE PENKER

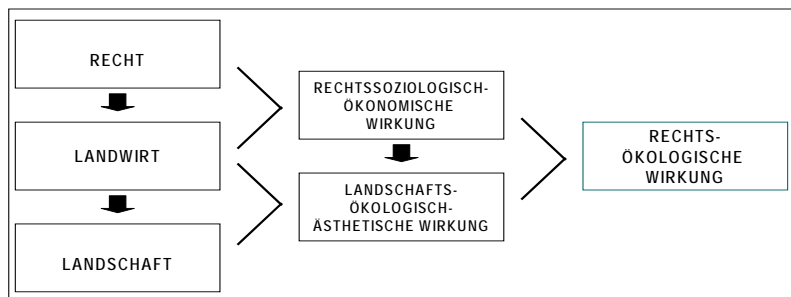
## **1. Einleitung**

Der österreichische Landwirt hat bei seinen betrieblichen Entscheidungen eine nahezu unüberschaubare Menge an Vorschriften (durch den EU-Beitritt alleine kamen Tausende dazu) zu beachten. Durch die rechtspolitische Steuerung der agrarischen Produktion greift die Agrar- und Umweltpolitik indirekt auch auf die Entwicklung jener ausgedehnten Landschaftsteile ein, die einer landwirtschaftlichen Nutzung unterliegen. Da agrar- und umweltpolitische Programme gleichermaßen die nachhaltige Kulturlandschaftsentwicklung Österreichs zum Ziel haben, drängt sich die Frage auf, wie agrarumweltrechtliche Vorschriften indirekt und somit auch unbeabsichtigt und unvorhergesehen die Landschaftsentwicklung präformieren. Im folgenden wird eine neue Herangehensweise an das Recht vorgestellt, die die rechtsökologischen Wirkungen ausgewählter Vorschriften auf betriebliche Dispositionen des Landschaftsakteurs "Landwirt" und weiter auf die Kulturlandschaft analysiert. Die dazulegenden Ergebnisse resultieren aus einer vom Wissenschafts-, Landwirtschaft- und Umweltministerium finanzierten und noch nicht abgeschlossenen Forschungsarbeit. Somit ist der vorliegende Beitrag als eine Art "Werkstättenbericht" zu verstehen. Das Projekt wird von Univ. Prof. Hans Karl Wytrzens geleitet und stellt zusammen mit einer weiteren, vom Interdisziplinären Forschungszentrum Sozialwissenschaften bearbeiteten Studie einen Modul-Beitrag für den Forschungsschwerpunkt "Kulturlandschaftsforschung" dar.

## **2. Theoretisches Gerüst von Determinanten der Rechtswirkung auf die Kulturlandschaft**

Grundsätzlich können Normen nur indirekt über Rechtssubjekte Einfluß auf das Rechtsobjekt "Kulturlandschaft" nehmen. Daher hat die

rechtsökologische Wirkungsanalyse per se zweistufig zu sein. Ein erster rechtssoziologisch-ökonomischer Analyseschritt betrachtet die verhaltenssteuernde Wirkung des Rechts auf den Landwirt. Die Wirkungen seiner rechtsinduzierten Aktivitäten auf die Landschaft sind Gegenstand eines zweiten landschaftsökologischen Analyseschrittes. Erst die Integration rechtssoziologisch-ökonomischer sowie landschaftsökologischer Ergebnisse verspricht Einsichten in die Landschaftswirkungen des Rechts - "rechtsökologisches" Wissen (vgl. Abbildung 1).



**Abbildung 1:** *Das Wirkungsgefüge Recht, Landwirt und Landschaft*

Quelle: Penker und Wytrzens, 1997, 12

Die Zweistufigkeit der Herangehensweise spiegelt sich auch im theoretischen Gerüst von Determinanten, welche die Rechtswirkungen auf Landwirte und Landschaft in Intensität und Qualität bestimmen (vgl. Abbildung 2). Das theoretische Konzept läßt sich anhand ausgewählter Rechtsbestimmungen in Fallbeispielen empirisch erproben. Dadurch können etwaige Schwächen der theoretischen Konzeption geortet und Möglichkeiten zu ihrer Überarbeitung aufgezeigt werden.

### 3. Abgrenzung der Untersuchungsgegenstände für die rechtsökologische Wirkungsanalyse

Jene Vorschriften, an denen rechtsökologische Wirkungen auf Landwirtschaft und Landschaft empirisch zu analysieren sind, sollen die unterschiedlichen Rechtsebenen (EU, Bund, Land) und verschiedene Rechtsinstrumente bzw. Funktionsmechanismen (ökonomischer Anreiz, hoheitlicher Zwang sowie fiskalische Lenkung) repräsentieren sowie sich

---

durch eine potentiell hohe Landschafts(un)wirksamkeit auszeichnen (vgl. Penker und Wytrzens 1998, 29 ff).

**Abbildung 2: Theoretisches Gerüst von Determinanten (rechtssoziologisch – ökonomischer Wirkung) auf Landwirte und Kulturlandschaft**

Determinantenklassen	Determinantengruppen	Einzel determinanten	Operationalisierung (Indikatoren)
Determinanten normativer Rechtswirkung	Geltungsbereich	sachlicher Geltungsbereich	Zahl und Relevanz der normierten Bewirtschaftungsmaßnahmen
		persönlicher Geltungsbereich	Zahl und Relevanz der betroffenen Gruppen von Landwirten
		zeitlicher Geltungsbereich	Verbindlichkeitsdauer
		örtlicher Geltungsbereich	Größe und landwirtschaftliche Relevanz des Verbindlichkeitsraumes
	Geltungswille	vorgesehener administrativer Aufwand	anberaumte Kosten für die Durchsetzung der Vorschrift
		normiertes Controlling und Monitoring	im Rechtstext verankerte Kontroll- und Monitoringvorgaben
		Definition von klaren Zielen	normierte Zielgrößen (Eindeutigkeit, Grenzwerte, Indikatoren)
Determinanten faktischer Rechtswirkung	Befolgung durch Rechtsunterworfenen	subjektive Beweggründe	Rechtskenntnis
			Rechtsbewußtsein (Akzeptanz der Regelungsziele und Instrumente seitens des Landwirts)
			Rechtsethos (Identifikation mit d. Prinzipien d. Rechtssystems)
	ökonomische Beweggründe	subjektiv erwartete Vor- oder Nachteile politisch erwünschten Verhaltens (Mehraufwand, Ertrags einbußen, Risikominderung einer Bestrafung, Anreize, geringere Steuersätze)	
		Integrierbarkeit in den landwirtschaftlichen Arbeitsablauf, technische Ausrüstung, ausreichendes Wissen und nötige Fähigkeiten	
	Durchsetzung durch Rechtsanwender	Organisationsstruktur und Ressourcen	durchschnittliche Dauer von Verwaltungsakten
			tatsächliche finanzielle und personelle Ressourcen
		Verwaltungsbrauch	Zahl der Verwaltungsakte
			Häufigkeit und durchschnittliche Höhe der Sanktionen
			Häufigkeiten von Kontrollen

**Abbildung 2 (Fortsetzung):** Theoretisches Gerüst von Determinanten (landschaftsökologischer Wirkung) auf Landwirte und Kulturlandschaft

Determinanten-klassen	Determinanten-gruppen	Einzel-determinanten	Operationalisierung (Indikatoren)
von der Bewirtschaftungsmaßnahme ausgehende Determinanten	Art und Ausmaß stofflich-energetischer Einflüsse	Material- und Energiedurchsatz	Quantität eingesetzter Betriebsmittel Umweltschädlichkeit eingesetzter Betriebsmittel
		Reversibilität stofflich-energetischer Eingriffe	Chance der Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes (Entwicklungsdauer und -kosten für die Wiederherstellung)
	Art und Ausmaß räumlich-struktureller Einflüsse	Eingriff in die Nutzungsartenverteilung	Veränderung der Flächenanteile unterschiedlicher Nutzungsformen durch rechtsinduziertes Verhalten
		Eingriff in die Diversität der Lebensräume	Änderungen in der Diversität (Anzahl und Flächenanteil unterschiedlicher Lebensräume) durch rechtsinduziertes Verhalten
		Eingriff in den Vernetzungsgrad	Veränderung des Verhältnisses von Grenzlängen zu Flächeninhalten durch rechtsinduziertes Verhalten (Zahl der Schläge bzw. Landschaftselemente)
		Reversibilität räumlich-struktureller Eingriffe	Chance der Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes (Entwicklungsdauer und -kosten für die Wiederherstellung)
vom bewirtschafteten Landschaftsteil ausgehende Determinanten	Belastbarkeit des betroffenen Landschaftsausschnittes		landschaftstypspezifische Belastbarkeit (abhängig von Bodeneigenschaften, Klima, Hydrologie, Geomorphologie)
	Gefährdung des betroffenen Landschaftsausschnittes		Gefährdungsgrad des von der Bewirtschaftungsmaßnahme betroffenen Landschaftselements (z.B. Anteil von Rote-Liste-Arten)

Letztendlich kam es zur Auswahl folgender drei Normenkomplexe: "Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL)", "Naturschutzrecht" und "Energiebesteuerung" (vgl. Abbildung 3).

**Abbildung 3:** Untersuchungsgegenstände der rechtsökologischen Wirkungsanalyse

<b>ÖPUL</b>	Fruchtfolgestabilisierung, Pflege ökologisch wertvoller Flächen VO 92/2078EWG idF 95//2772/EG; VO 96/746/EG und die nationale Sonderrichtlinie des BMLF Zl. 25.022/39-IIB8/95 idF Zl. 25.014/220-IIB8/96
<b>Naturschutz</b>	Ausgewählte, die Landwirtschaft betreffende Zwangsnormen des Oberösterreichischen Natur- und Landschaftsschutzgesetzes 1995 (O.ö. LGBl. 1995/37 <i>wv</i> idF 1997/147) §5 Abs. 1, <i>cif.</i> 2, <i>lit.</i> 1 u. n sowie §7 Abs. 2, <i>cif.</i> 1, 2, u. 7
<b>Energiebesteuerung</b>	Mineralölsteuergesetz 1995 (BGBl. 1994/630 idF 1996/427), Elektrizitätsabgabegesetz (Art 60 des Strukturanpassungsgesetzes, BGBl. 1996/201 idF 1996/797), Erdgasabgabegesetz (Art 61 des Strukturanpassungsgesetzes, BGBl. 1996/201 idF 1996/797) Energieabgabevergütungsgesetz (Art 62 des Strukturanpassungsgesetzes, BGBl. 1996/201 idF 1996/797)

VO ... Verordnung; *wv* ... wiederverlautbart; idF ... in der Fassung

ÖPUL und Naturschutzrecht wurden beide in einem eigens entwickelten deduktiv-methodischen Verfahren wie auch in einer Expertenbefragung in der Verwaltung als besonders landschaftswirksam identifiziert. Der Normenkomplex "Energiebesteuerung" (Mineralölsteuergesetz sowie das Elektrizitäts- und Erdgasabgabegesetz) ist den zu untersuchenden Maßnahmen des ÖPUL und des Naturschutzrechts als eine Art Kontrollfall gegenübergestellt, da weder Rechtsexperten aus Verwaltung und Interessenvertretung noch das theoretisch-methodische Selektionsverfahren diesen Regelungsbereich als besonders landschaftswirksam auswiesen.

Eine Eingrenzung der beiden als besonders landschaftswirksam klassifizierten Untersuchungsgegenstände "ÖPUL" und "Naturschutzrecht" auf einzelne Maßnahmen schien zweckmäßig, um im

gegebenen Rahmen tiefreichendere Einsichten in die Wirkungsmechanismen von Normen auf die Kulturlandschaftsentwicklung zu gewinnen. Vom österreichischen Agrarumweltprogramm wurden zwei Maßnahmen ausgewählt: zum einen die österreichweit geförderte "Fruchtfolgestabilisierung", zum anderen die "Pfleger ökologisch wertvoller Flächen" des B-(Länder-)Teils.

Die räumliche Festlegung der Fallspiele fiel auf Oberösterreich, weil das oberösterreichische Natur- und Landschaftsschutzgesetz seit 1995 eine weitgehende Rechtskontinuität aufweist. Aus der Fülle von Zwangsmitteln, die das oberösterreichische Naturschutzrecht zur Einschränkung der Landschaftsnutzung vorsieht, wurden letztendlich zwei Tatbestandsgruppen herausgegriffen, die der agrarischen Nutzung Schranken setzen, von potentiell hoher Landschaftsrelevanz sind und laut verwaltungsinterner Statistik (Statistik über die Geschäftsfälle 1995-1996 s.a.) in den letzten Jahren auch Gegenstand naturschutzrechtlicher Verfahren waren. Zum einen sollen Rodungsvorhaben (bewilligungspflichtige Rodungen von Auwald, von Busch- und Gehölzgruppen sowie von Heckenzügen gemäß § 5 Abs. 1, cif. 2, lit. n bzw. feststellungspflichtige Rodungen von Ufergehölzen im Bereich von Seen und übrigen Gewässern gem. § 7 Abs. 2, cif. 7 bzw. § 8) hinsichtlich ihrer Wirkungen auf Landwirte und Landschaft Betrachtung finden. Andererseits fokussieren die Fallstudien auf Drainagierungsvorhaben (bewilligungspflichtige Drainagierungen von Feuchtwiesen gem. § 5 Abs. 1, cif. 2, lit. 1 bzw. feststellungspflichtige Trockenlegungen von Feuchtlebensräumen im Bereich von Seen und übrigen Gewässern gem. § 7 Abs. 2, cif. 1 bzw. § 8).

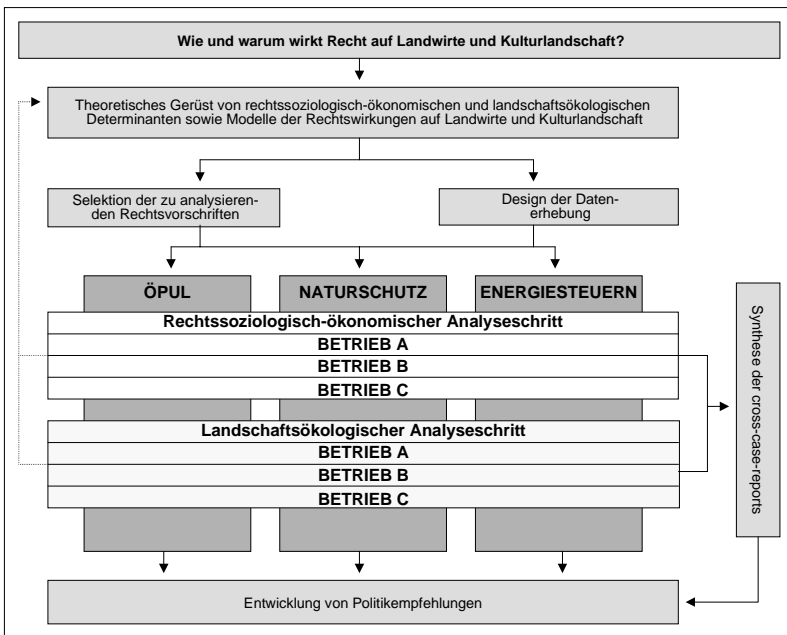
Die Energiebesteuerung wird anhand der bundesweit in einheitlicher Form geltenden Rechtsbestimmungen umfassend hinsichtlich ihrer rechtssoziologisch-ökonomischen und landschaftsökologischen Wirkungen untersucht.

#### **4. Fallstudiendesign für die rechtsökologische Wirkungsanalyse**

Die theoretische Konzeption einer rechtsökologischen Wirkungsanalyse läßt sich - wie oben bereits dargelegt - am Beispiel mehrerer Vorschriften bzw. Untersuchungsgegenstände (ÖPUL, oberösterreichisches Natur- und Landschaftsschutzgesetz, Energiebesteuerung) empirisch erproben. Zum einen geht es um die faktischen Wirkungen der ausgesuchten Normenbündel auf Betriebsentscheidungen und in weiterer Folge auf die

bewirtschaftete Landschaft, also um das *Wie* rechtlichen Einflusses. Zum anderen sollen cross-case-conclusions über das *Warum* informieren, d.h. über Determinanten der Rechtswirkung auf Landwirte und Landschaft, die unter Umständen auch für andere in dieser Studie nicht untersuchte Vorschriften gelten mögen (vgl. Abbildung 4). In Anlehnung an die Struktur des theoretischen Determinantengerüsts erfolgt die empirische Wirkungsanalyse in zwei Analyseschritten, einem rechtssoziologisch-ökonomischen, der die Wirkung des Rechts auf das Verhalten der Landwirte analysiert, und einem landschaftsökologischen, der die Folgen rechtsinduzierten agrarischen Verhaltens für die Kulturlandschaft betrachtet (vgl. Abbildung 2 und Abbildung 4).

**Abbildung 4:** Fallstudiendesign für die rechtsökologische Wirkungsanalyse



#### 4.1. Herangehensweise für den rechtssoziologisch-ökonomischen Analyseschritt

Der rechtssoziologisch-ökonomische Analyseschritt konstituiert sich abermals aus drei Analyseeinheiten (vgl. Abbildung 4), die Analyseeinheit der intendierten Rechtswirkungen (Rechtsanalyse) sowie die beiden



Analyseeinheiten der faktischen Rechtswirkungen in Verwaltung und landwirtschaftlichen Betrieben (Verwaltungsanalyse und Betriebsanalyse). Die Rechtsanalyse gibt Aufschluß über die seitens der Legislative intendierten Rechtswirkungen und beruht allein auf Rechtstexten und den dazugehörigen Rechtsmaterialien (insbesondere Gesetzesvorschläge, Ausschlußberichte und stenographische Protokolle auf EU-, Bundes- und Landesebene). Welche faktischen Wirkungen die Rechtsvorschriften in der sozioökonomischen Realität zeitigen, wollen die Verwaltungs- und die Betriebsanalyse untersuchen, die zum einen auf die administrative Rechtsdurchsetzung, zum anderen auf die Rechtsbefolgung durch die Landwirte fokussieren. Während die Untersuchung der intendierten Rechtswirkungen in Form von interpretativen Textanalysen der Vorschriften und Rechtsmaterialien erfolgt, stützt sich die Verwaltungs- und Betriebsanalyse methodisch vorwiegend auf Leitfadenterviews. Befragt wurden Vertreter des Finanzministeriums, des Landwirtschaftsministeriums, der AMA, der Landwirtschaftskammer Oberösterreich, der Naturschutzabteilung beim Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, des Finanzamtes Grieskirchen und der Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen sowie drei Betriebsleiter ebenfalls aus dem Bezirk Grieskirchen. Einer von ihnen betreibt eine Biogasanlage und jeweils zwei von dreien nehmen an den ÖPUL-Maßnahmen "Fruchtfolgestabilisierung" bzw. "Pflege ökologisch wertvoller Flächen" teil.

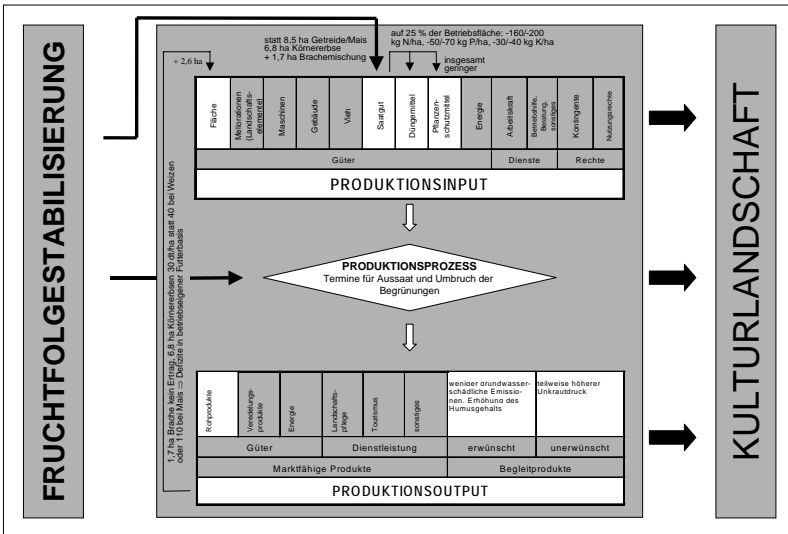
Als Stütze für den explorativen Informationsgewinn kam im Gespräch mit den Landwirten weiters das in Abbildung 5 dargestellte Wirkungsmodell zum Einsatz. Es hilft, betriebliche Umstellungen, die durch Rechtsvorschriften hervorgerufen wurden, qualitativ und quantitativ zu erfassen. Das Modell geht davon aus, daß Rechtsvorschriften das Produktionsverhalten des Landschaftsakteurs "Landwirt" auf drei Ebenen - Produktionsinput, Produktionsprozeß und Produktionsoutput - steuern können. Die rechtliche Wirkung ist nicht eindimensional zu betrachten, sondern hat auch indirekte Anpassungen der landwirtschaftlichen Produktion einzubeziehen. Somit können die Folgen einer rechtsinduzierten Änderung im Produktionsinput (etwa anderes Saatgut/andere Feldfrucht) für die Landschaft unter Umständen insbesondere output-seitig zu orten sein (z.B. vermehrte Emissionen durch ein Pflanzenschutzmittel, das zur Kultivierung der neuen Feldfrucht Einsatz findet).

#### ***4.2. Herangehensweise für den landschaftsökologischen Analyseschritt***

Der landschaftsökologische Analyseschritt will, ausgehend vom rechtsinduzierten Verhalten der Landwirte, die Einflüsse agrarischer

Tätigkeit auf den Zustand bzw. die Entwicklung der Kulturlandschaft untersuchen.

**Abbildung 5: Direkte und indirekte Anpassungen des Betriebes A an die ÖPUL-Maßnahme "Fruchtfolgestabilisierung"**



➔ direkte, ➔ indirekte Rechtswirkungen

Grundsätzlich können landschaftsökologische Wirkungen rechtsbedingter Handlungen von zwei Seiten beeinflusst werden: zum einen von der Bewirtschaftungsmaßnahme selbst, zum anderen von den Eigenschaften jenes Landschaftsausschnittes, der bewirtschaftet wird.

Die bewirtschaftungsseitige Beeinflussung der Kulturlandschaft passiert wiederum auf zwei Ebenen, auf der stofflich-energetischen und auf der räumlich-strukturellen Wirkungsebene. Es braucht demnach auch zweierlei Herangehensweisen: Die eine betrachtet stofflich-energetische Wirkungen agrarischer Landbewirtschaftung und untersucht insbesondere Stoffkreisläufe und Energieflüsse. Die andere Herangehensweise analysiert die Landschaft mehr räumlich in ihrem strukturellen Gefüge. Der erste, eher biowissenschaftliche Zugang verspricht mittels analytischer Methoden einen Einblick in den Landschaftshaushalt. Der räumlich-strukturelle Zugang, der jenem der Geographen entspricht, betrachtet Erscheinungsbild, Strukturen, Verteilungen und Vernetzungen. Der zeitliche Rahmen und die begrenzten finanziellen Mittel machen es notwendig, daß der landschaftsökologische Analyseschritt allein auf Aussagen der befragten Verwaltungsorgane und Landwirte basiert, die anhand der aktuellen

agrärökologischen und landschaftsökologischen Literatur interpretiert werden. D.h., im Rahmen dieses Projektes erfolgen keine einzelflächenbezogenen, naturwissenschaftlichen Datenerhebungen.

## 5. Ausgewählte Ergebnisse der rechtsökologischen Wirkungsanalyse

Die im Juni 1998 angelaufenen Erhebungen für die Fallstudien zur rechtsökologischen Wirkung ausgewählter Rechtsvorschriften sind im Zeitpunkt der Abfassung des vorliegenden Artikels noch nicht abgeschlossen. In Form eines Werkstättenberichts können somit lediglich erste Ergebnisse präsentiert und diese dem theoretischen Gerüst von Determinanten (siehe Abbildung 2) gegenübergestellt werden.

### 5.1. Ausgewählte rechtsoziologisch-ökonomische Ergebnisse

Aus theoretischen Überlegungen scheint der "vorgesehene Aufwand für die Rechtsumsetzung" ein Indiz für die Wirkung rechtlicher Bestimmungen auf die Kulturlandschaft zu sein. Bereits bei der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen (in der Regel als Regierungsvorlagen) sind gemäß § 14 Bundeshaushaltsgesetzes die zu erwartenden Auswirkungen einer Vorschrift auf den Staatshaushalt zu ermitteln. Der tatsächliche jährliche Finanzaufwand für die Rechtsumsetzung bereits in Kraft stehender Rechtsvorschriften ist hingegen dem Budget (bzw. den jährlichen Bundes- bzw. Landesfinanzgesetzen) zu entnehmen. Der geplante bzw. tatsächliche Budgetanteil für Vollzugskosten und etwaige Transferzahlungen kann ein Indiz für den Stellenwert sein, der seitens der staatlichen Hoheit einer effizienten Erreichung rechtlicher Ziele beigemessen wird. Mit dem vorgesehenen bzw. tatsächlichen Aufwand für die Rechtsimplementierung können rein deklaratorische Rechtsvorschriften bedingt von solchen unterschieden werden, die eine weitreichende Wirkung auf Landwirte und Kulturlandschaft versprechen.

Für die Umsetzung des ÖPUL sind EU-, Bundes- und Landesmittel vorgesehen, die jene des Naturschutzes und der Energiebesteuerung weit übertreffen. So wurden 1996 laut Grünem Bericht (BMLF 1998) allein in Oberösterreich 71,3 Mio. Schilling für die ÖPUL-Maßnahme "Pflege ökologisch wertvoller Flächen" sowie 455,6 Mio. Schilling für die "Fruchtfolgestabilisierung" ausbezahlt. Für Bewilligungs- und Feststellungsverfahren des oberösterreichischen Naturschutzrechts sind keine eigenen Budgetmittel präliminiert. Gegenüber dem ÖPUL vergleichsweise gering sind allerdings auch die Entschädigungszahlungen der oberösterreichischen Naturschutzbehörde:

Bewirtschaftungserschwerisse bzw. Ertragsminderungen durch die Erklärung zum Naturschutzgebiet wurden laut Angaben der Naturschutzexpertin auf Landesebene im Vergleichszeitraum mit 4,8 Mio. Schilling abgegolten, davon sind 2,8 Mio. Schilling einmalige Zahlungen. Für Naturdenkmale fielen an jährlichen Kosten überhaupt nur 2.500 Schilling an. Demnach verspricht die Einzeldeterminante "Aufwand für die Rechtsdurchsetzung" für das ÖPUL gegenüber den untersuchten Naturschutzbestimmungen und der Energiebesteuerung (das Bundesfinanzgesetz kennt für die Mineralölsteuer und die Energieabgaben ausschließlich Einnahmen) eine relativ höhere Landschaftswirkung.

Nicht nur in den Budgetansätzen drückt sich das Interesse des Staates an wirkungsvollen Rechtsbestimmungen aus, sondern auch darin, daß der Gesetzgeber bereits im Rechtstext Kontroll- (Beobachtung des Grades der Normbefolgung) und Monitoringmaßnahmen (Beobachtung des Grades der Zielerreichung) vorsieht. Dadurch, daß der jeweilige Ist-Zustand einem im Gesetz festgehaltenen Soll-Zustand gegenübergestellt wird, läßt sich der Implementationserfolg einer Rechtsvorschrift kontinuierlich beobachten bzw. durch gezielte Maßnahmen steigern.

Wie sich aus verschiedenen Elementen der Rechts- und Verwaltungsanalyse ergibt, kennt das ÖPUL neben detaillierten Bestimmungen zur Kontrolle (seitens der AMA bzw. der Europäischen Kommission) auch einen eigenen Kontrollbericht gem. Punkt 1.8.5 Sonderrichtlinie (SRL 1995). Dieser stellt die Ergebnisse der AMA-Kontrolltätigkeit dar und dokumentiert auf diese Weise gleichzeitig den Grad richtlinienkonformen Verhaltens. Zudem ist in den Rechtsgrundlagen (in Art. 16 der VO 746/96) eine ökologisch-ökonomische Evaluierung (Monitoring; BMLF 1996 und BMLF 1997) normiert. Auf Seiten des oberösterreichischen Naturschutzes gibt es gemäß Verwaltungsanalyse keine Berichte über die Normbefolgung, seit 1997 ist jedoch gesetzlich eine Biotopkartierung (§1 Abs. 7 O.ö. NschG 1995) vorgesehen, die als Grundlage für Monitoringmaßnahmen gelten kann. Gegenüber der EU existieren zwar gewisse Berichtspflichten (Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, Natura 2000), diese hängen jedoch nicht mit den näher untersuchten bewilligungs- und feststellungspflichtigen Vorhaben zusammen. Für die Mineralölsteuer und die Energieabgaben bestehen laut Auskunft zuständiger Verwaltungsorgane keine Berichtspflichten, die über jene für andere (nicht ökologisch orientierte) Steuern hinausgehen. Das Steueraufkommen wird statistisch erfaßt und u.a. der EU gemeldet. Eine Evaluierung der ökologischen Zielerreichung (Monitoring) findet nicht statt. Die Energieabgaben und die Mineralölsteuer weisen, obwohl in

der parlamentarischen Diskussion als Ökosteuern tituliert, in ihren geltenden Rechtsbestimmungen keine umweltrelevanten Zielsetzungen auf, an denen - wie im folgenden dargelegt - die Beurteilung von Umsetzungsdefiziten oder -erfolgen zu orientieren wäre.

Evaluationsbemühungen setzen die Offenlegung von Zielstrukturen zur Gewinnung von Referenzmaßstäben voraus. Klare und eindeutige Regelungsziele, die einer Rechtsvorschrift vorangestellt sind, können zudem die Akzeptanz bei den Normadressaten verändern bzw. die Rechtsinterpretation der Verwaltung richtungsweisend mitbestimmen. Außerdem lassen sich Kontrollen durch eindeutig definierte Vorgaben (z.B. Grenzwerte, Indikatoren für erfolgreiche Rechtsumsetzung) transparenter gestalten, letzteres würde sich wiederum auf den Grad der Normbefolgung auswirken. Es liegt also die Annahme nahe, daß möglichst klare und eindeutige Zieldefinitionen in den Rechtstexten für eine weitreichendere Rechtswirkung sprechen und daß die Qualität der im Gesetz festgehaltenen Zielsetzungen Aufschluß über den Geltungswillen zu geben vermag.

Die detailliertesten Zielsetzungen weist - wie die Rechtsanalyse erbrachte - das ÖPUL auf. Im Programmvorschlag für die Kommission (BMLF 1995) wurde zudem jede einzelne Maßnahme mit zu erwartenden und als erstrebenswert erachteten ökologischen bzw. agrarwirtschaftlichen Wirkungen detailliert begründet. Hingegen zeichnen sich der Zielparagraph des oberösterreichischen Natur- und Landschaftsschutzgesetzes sowie die einschlägigen Rechtsmaterialien durch sehr allgemein gehaltene Formulierungen aus. Dehnbare und unklar definierte Intentionen erschweren die Rechtsinterpretation, wie Vertreter der Naturschutzbehörde im Zuge der Verwaltungsanalyse kritisch bemerkten. Genauso mögen die in der Betriebsanalyse georteten Defizite bei normspezifischer Rechtskenntnis und beim Rechtsbewußtsein der Landwirte unter Umständen in der mangelnden Zielexplication des oberösterreichischen Naturschutzrechts mit begründet liegen. Fazit: Während die Rechtsgrundlagen zu Energieabgaben und Mineralölsteuer in ihrer geltenden Fassung keinerlei landschafts- bzw. umweltrelevante Zielsetzungen beinhalten und die rechtspolitischen Intentionen im Natur- und Landschaftsschutzgesetz sehr allgemein gehalten bleiben, basiert das ÖPUL auf relativ detailliert ausformulierten und klar abgegrenzten Zielen.

Zusammenfassend läßt sich für die oben diskutierten "Determinanten normativer Rechtswirkung" feststellen, daß das ÖPUL gegenüber den untersuchten naturschutzrechtlichen Bestimmungen und der Energiebesteuerung die weitreichendsten Wirkungen erwarten läßt. Die

im folgenden auszugswise dargestellten Ergebnisse zur faktischen Rechtswirkung unterstützen diese ersten Einschätzungen, die auf Rechtstexten, Rechtsmaterialien und dem budgetierten Aufwand für die Rechtsumsetzung basieren.

Rechtswirkungen resultieren nicht aus der textlichen Ausgestaltung der Sollensanforderungen, sondern sie ergeben sich erst durch das aktive Handeln jener Personen, die einerseits als Organe der Verwaltung Recht implementieren bzw. andererseits als Normadressaten Recht in landschaftsrelevantes Handeln umsetzen. Diese Personen zeichnen verantwortlich für die faktischen Wirkungen von Rechtsbestimmungen, d.h. für den Grad der Normbefolgung und den Grad der Zielerreichung.

Auf Seiten der Normadressaten, also der Landwirte, sind mehrere Determinanten dafür ausschlaggebend, ob Normen in der Praxis Umsetzung finden oder nicht. Eine davon ist - exemplarisch herausgegriffen - die Rechtskenntnis. In einem Rechtssystem mit solch ausgeprägter Regelungsdichte (alleine die im Rahmen des Projektes erstellte Zusammenstellung agrarlandschaftsrelevanter Rechtsvorschriften - vgl. Penker (1997) - umfaßt rund 900 Rechtsbestimmungen), wie sie Österreich aufweist, ist davon auszugehen, daß der einzelne Landwirt über lediglich sehr selektive Rechtskenntnisse verfügt. Erschwerend kommt hinzu, daß sich viele Landwirte nicht eigenständig und gezielt zu informieren vermögen, sei es wegen geringer Erfahrungen im Umgang mit Rechtstexten, sei es wegen mangelnder Übersichtlichkeit bzw. wegen Unklarheit und fehlender Eindeutigkeit der Rechtsquellen selbst. Die Befragung der Landwirte bestätigt diese Annahmen, zudem beklagen die Landwirte teilweise widersprüchliche bzw. mehrdeutige Bestimmungen, die zu Rechtsunsicherheit führen.

Der "Grad der Informiertheit" über eine Rechtsvorschrift bemißt sich nach Opp (1973) an der Fähigkeit einer Person, Verhaltensweisen danach zu klassifizieren, ob sie vom Gesetzgeber erlaubt oder verboten sind und diese Fähigkeit soll auf Kenntnissen beruhen, die auf das Gesetz als direkte oder indirekte Informationsquelle rückführbar sind. In der Betriebsanalyse wurde die Rechtskenntnis der Landwirte für ausgewählte Regelungsinhalte erhoben. Des weiteren gaben die interviewten Personen in der Verwaltung Einschätzungen zur Rechtskenntnis der Landwirte ab. Das Wissen um Regelungsinhalte, drohende Sanktionen bei rechtswidrigem Verhalten sowie um Verfahrensabläufe war für das ÖPUL am höchsten, für die untersuchten naturschutzrechtlichen Reglementierungen weit geringer. Die Naturschutzverwaltung sieht Defizite in der Rechtskenntnis überdies deshalb als problematisch, weil

aufgrund fehlenden Vorsatzes naturschutzwidriges Verhalten oft nicht bestraft werden kann. Die fehlende Rechtskenntnis liegt zudem wohl darin begründet, daß die Landwirte sich - wie die Betriebsanalyse zeigt - von naturschutzrechtlichen Bestimmungen zunächst "gar nicht" betroffen fühlen, obwohl sich im Gesprächsverlauf schließlich herausstellt, daß ihre Flächen sehr wohl Landschaftselemente - wie Hecken, Gehölzgruppen, Uferbegleitvegetation etc. - umfassen oder sie erst kürzlich naturschutzwidrige Drainagierungen durchgeführt haben. Auch die Rechtskenntnis für die Energiebesteuerung ist gering, vermutlich weil der Großteil der Landwirte in der Regel durch sie lediglich indirekt - durch höhere Energiekosten - betroffen ist. Jener Betriebsleiter, der eine Biogasanlage betreibt und selbst Strom erzeugt, besitzt hingegen sehr profundes Wissen um die Regelungsinhalte des Elektrizitätsabgabegesetzes. Er mußte allerdings von Finanzbeamten - im Rahmen einer Betriebsprüfung - erst auf seine Abgabepflicht hingewiesen und über die Rechtslage informiert werden.

Eine wichtige Rolle bei der Vermittlung von Rechtskenntnissen bzw. als Anlaufstelle bei Rechtsunklarheiten kommt - neben landwirtschaftlichen Fachzeitschriften und anderen Medien - insbesondere der landwirtschaftlichen Interessenvertretung zu, die neben fundierten Auskünften über Rechtsinhalte auch Informationen über deren betriebswirtschaftliche Konsequenzen bzw. über nötige betriebstechnische Adaptionen weiter gibt. Die Informationskanäle seitens der Verwaltung sind für die ÖPUL-Administration am besten ausgebildet (AMA und BMLF erstellten z.B. gemeinsam Merkblätter als Ausfüllhilfen für die Antragsformulare). Die Naturschutzverwaltung stützt ihre Informationstätigkeit vor allem auf das persönliche Gespräch der Bezirksnaturschutzbeauftragten, dabei wird jedoch vom Landwirt der erste Schritt der Kontaktaufnahme erwartet. Während die Naturschutzverwaltung von Defiziten in der Öffentlichkeitsarbeit spricht, will die Finanzverwaltung nicht als Informations- und Beratungsstelle für Abgabenschuldner fungieren ("sind ja kein Steuerberater").

Neben der Rechtskenntnis bestimmen insbesondere ökonomische Überlegungen das Handeln des Normadressaten (vgl. Abbildung 2). Normkonformes bzw. politisch erwünschtes Verhalten bedeutet in der Regel einen Mehraufwand an Arbeit und Zeit oder auch Einkommenseinbußen. Auf der anderen Seite können aus normkonformem Verhalten auch Vorteile erwachsen: etwa Förderungen, Prämien oder Steuervorteile. Rechtsbefolgung impliziert eine Risikominderung von hoheitlichen Sanktionen, welche als indirekter Vorteil zu sehen ist. Im Gegensatz dazu kann die drohende Strafe bei



Rechtsübertretung als indirekter Kostenposten bewertet werden. All diese Größen, die der einzelne Landwirt subjektiv quantifizieren und in einer Art Bilanz gegenüberstellt, sind mit entscheidend dafür, ob er sich normkonform verhält oder die Rechtsvorschrift umgeht.

Die Attraktivität der ÖPUL-Maßnahmen (in Oberösterreich unterlagen 1995 rund 96 % der bereinigten landwirtschaftlichen Nutzfläche dem ÖPUL bzw. konkret den Auflagen der Elementarförderung) mag Indiz dafür sein, daß den Landwirten die Prämien subjektiv hoch genug erscheinen, um die mit den Auflagen einhergehenden Mehraufwendungen bzw. Ertragsminderungen zu kompensieren. Die Antworten jener in die Fallstudien einbezogenen Landwirte, die an der ÖPUL-Maßnahme "Fruchtfolgestabilisierung" teilnehmen, unterstützen dieses Bild. Verwaltungs- und Betriebsanalyse weisen darauf hin, daß die Prämie für die ÖPUL-Maßnahme "Pflege ökologisch wertvoller Flächen" hingegen zu gering bemessen ist, um etwa Verjüngungen bzw. gar Neuanlagen von Landschaftselementen zu forcieren. Die untersuchten Betriebe wollen mittelfristig auch noch die letzte - heute schon nur sehr extensiv betriebene - Streuobstnutzung aufgeben. Lediglich Obstbäume in unmittelbarer Hausnähe sollen aus ästhetischen Überlegungen erhalten bleiben. Als Ursachen dafür führen Landwirtschaftskammerexperten wie Landwirte die fehlende Rentabilität der Mostobstproduktion bzw. die für den Arbeitsaufwand zu geringen Förderungsprämien an.

Die befragten Landwirte befolgen im Bewußtsein strenger Kontrollen und Sanktionen die Förderungsauflagen des ÖPUL, denen sie sich ja freiwillig unterwerfen, sehr gewissenhaft. Hingegen zögern sie weniger, die - mit staatlichem Zwang ausgestatteten - naturschutzrechtlichen Reglementierungen zu umgehen, sofern sie sich daraus betriebswirtschaftliche Vorteile versprechen. Die Strafen, die bei naturschutzrechtlichen Übertretungen in Zusammenhang mit bewilligungspflichtigen oder feststellungspflichtigen Vorhaben drohen, sind mit 100.000 bzw. 500.000 Schilling (im Wiederholungsfall sogar bis zu 1.500.000 Schilling) zwar relativ hoch bemessen, die Expertenbefragung zeigt allerdings, daß die tatsächliche Häufigkeit und Höhe von Strafen (pro Jahr gibt es im Untersuchungsbezirk ca. 5 bis 10 Fälle, mit max. 10.000 Schilling Bußgeld) weit geringer ausfällt. Ebenso kennen die befragten Landwirte - auch in der Nachbarschaft - keine Fälle von naturschutzrechtlichen Kontrollen oder Sanktionen. Das subjektiv empfundene Risiko, einer Rechtsübertretung überführt zu werden, ist somit im Vergleich zur Gefahr, bei Nichteinhaltung von ÖPUL-Auflagen ertrappt zu werden, verschwindend gering. Für die Energieabgaben auf Strom und Gas, deren Umgehung laut Auskunft der Verwaltungsorgane

ohnehin kaum möglich ist, gibt es im Untersuchungsbezirk keine eigenen Kontrollen für landwirtschaftliche Energieerzeuger, da der Kontrollaufwand in keinem Verhältnis zu dem von dieser Berufsgruppe zu erwartenden Steueraufkommen steht. Die widerrechtliche Verwendung von gekennzeichnetem Heizöl (gemäß Mineralölsteuergesetz) wird hingegen kontrolliert sowie auch rigoros sanktioniert (bis zur Beschlagnahme des Traktors).

Neben den Landwirten selbst kommt den staatlichen Organen der Verwaltung, die Recht auch gegen den Willen der Normadressaten durchsetzen sollen, eine entscheidende Rolle für die erfolgreiche Umsetzung landschaftsrelevanter Vorschriften zu. Ein Indikator für eine effiziente Rechtsimplementierung seitens der Verwaltung mag beispielsweise die durchschnittliche Verfahrensdauer sein (vgl. Abbildung 2). Zu langwierige Verfahren könnten den Normadressaten davon abhalten, sich im Sinne des Gesetzgebers zu verhalten: d.h. z.B. ein bis zu einem Jahr dauerndes Bewilligungsverfahren im Naturschutzrecht wird erst gar nicht angestrebt oder um Förderungen gar nicht angesucht, weil das Verfahren zu aufwendig und langwierig sein könnte. Dies mag unter Umständen Grund dafür sein, daß die Zahlen naturschutzrechtlicher Bewilligungsverfahren in Oberösterreich im Zweijahresabschnitt 1995 und 1996 für Drainagierungen mit vier und für Rodungen mit 16 sehr gering sind (Statistik über die Geschäftsfälle 1995-1996 s.a.). Im Gegensatz dazu scheint das Antragsverfahren und die Auszahlungsmodalitäten für das ÖPUL, welche ob ihrer Aufwendigkeit und Kompliziertheit sowie Dauer bisweilen zwar kritisiert werden, Landwirte kaum davon abzuhalten, dennoch um Förderungen anzusuchen. Im Fall der Mineralölsteuer und der Energieabgaben taugt die Verfahrensdauer als indirekter Maßstab für die Effizienz von Verwaltungsabläufen a priori nicht, weil diese Steuern vom Abgabenschuldner selbst zu bemessen und abzuliefern sind.

## 5.2. *Ausgewählte landschaftsökologische Ergebnisse*

Der landschaftsökologische Analyseschritt betrachtet u.a. die stofflich-energetischen Auswirkungen rechtsinduzierten Verhaltens. Bei jenen Betrieben, die an der ÖPUL-Maßnahme "Fruchtfolgestabilisierung" teilnehmen, ist ein gesamtbetrieblicher Rückgang des Dünge- und Pflanzenschutzmitteleinsatzes festzustellen. Aufgelockerte Fruchtfolgen zusammen mit Winterbegrünungen kommen einer nachhaltigen Nutzung der Produktionsgrundlagen Boden und Wasser sehr entgegen. Insbesondere ist von einer Erosionsminderung auszugehen, wodurch die Verfrachtung organischer Substanz in Oberflächengewässer oder in andere oligotrophe Lebensräume (Moore, Trockenrasen) gebremst wird.

Da die Bewirtschaftung der Streuobstwiesen auf den untersuchten Betrieben schon vor 1995 (also ohne Förderung) im Sinne der ÖPUL-Auflagen erfolgte, sichert die Maßnahme "Pflege ökologisch wertvoller Flächen" - zumindest vorübergehend - die bisherige Nutzung der Streuobstflächen. Auf den untersuchten Betrieben waren keine rechtsinduzierten Änderungen in der Bewirtschaftung festzustellen, damit ist von gleichbleibenden Stoff- und Energiekreisläufen auszugehen.

Eine geringe bis fehlende Landschaftswirkung aus stofflich-energetischer Sicht zeigen (wie obige Ausführungen bereits vermuten lassen) die untersuchten naturschutzrechtlichen Bestimmungen. Drainagierungen und Rodungen werden ohne Bewilligungs- bzw. Feststellungsverfahren oder unter Umgehung der im Verfahren festgesetzten Auflagen durchgeführt. Gerade Drainagierungsmaßnahmen bedeuten aber in aller Regel eine nachhaltige Veränderung der Bodenstruktur und der Stoffkreisläufe. Drainagierungen, die in die Charakteristika von Lebensraum, Fauna und Flora nachhaltig eingreifen, lassen sich mittelfristig nicht rückführen. Die Ineffizienz dieser naturschutzrechtlichen Regelung ist somit als äußerst folgenreich für die betroffene Landschaft (Feuchtfelder zählen zu den am meist bedrohten Lebensräumen in Mitteleuropa, Bastian u. Schreiber 1994) zu beurteilen.

Die Fallstudien liefern weiters keine Anzeichen für stofflich-energetische Landschaftswirkungen der Besteuerung von Mineralöl, Strom oder Erdgas. Die Mineralölsteuer zeigt mit ihren aktuellen Hebesätzen auf den untersuchten Betrieben keine rechtsinduzierte Lenkungswirkung zum Ersatz fossiler Energieträger durch Biodiesel. Zudem bemißt sich die Energieabgabe auf Strom nicht nach der Landschafts- bzw. Umweltschädlichkeit des Energieträgers bzw. seiner Produktion (Strom aus Kohle oder Erdgas ist gleich hoch besteuert wie jener aus Sonnenenergie oder Biomasse). Die derzeitige Energieabgabe auf Elektrizität kann somit nichts an den potentiell landschaftsschädlichen Folgen fortschreitender Elektrifizierung (auch die Fallstudien stellen einen steigenden Stromverbrauch auf den untersuchten Betrieben fest) ändern: *"the ecological and social meaning of electricity in modern times soon became clear: instead of economising fossil fuel it opened unprecedented possibilities to spend it. The electrical revolution led to another qualitative step in consumption of unrenovable resources"* (Martinez-Alier, 1987). Mangelnde Anreize zum Energiesparen sowie fehlende Lenkungswirkungen zum Ersatz fossiler durch erneuerbare Energieträger scheinen insbesondere im Sinne der Klimaschutzkonvention sowie des Toronto- bzw. Kyotoziels, das auf die Reduktion von CO<sub>2</sub> abstellt, bedenklich.

Auffallend ist, daß Sanktionen generell nicht auf den Reversibilitätsgrad des rechtswidrigen Landschaftseingriffes bzw. auf die Belastbarkeit oder Gefährdung des betroffenen Landschaftselements abgestimmt sind. Während naturschutzwidrig durchgeführte Drainagierungen aller Regel nach unsanktioniert bleiben bzw. lediglich mit einigen Tausend Schilling bestraft werden, kann ein Landwirt für das Überschreiten des Grenzwertes für den Mais-Getreide-Anteil in der Fruchtfolge (und es reichen bereits geringfügige Abweichungen von der 75%-Grenze) - verschuldensunabhängig - für bis zu zwei Jahre von der Teilnahme an ÖPUL ausgeschlossen werden; letzteres trifft den Landwirt ökonomisch ungleich stärker, obwohl die Landschaftsschädlichkeit der Übertretung als vergleichsweise gering zu beurteilen ist.

Die Daten zu den Fallstudien in den Betrieben sind noch nicht vollständig ausgewertet und die auf ihnen basierenden landschaftsökologischen Analysen noch weitgehend ausständig, sodaß die obigen Ausführungen recht allgemein bleiben mußten. Es konnte hoffentlich dennoch veranschaulicht werden, daß es Determinanten der Rechtswirkung auf Landwirtschaft und Landschaft gibt, die - obgleich nicht isoliert - in Kombination Wirksamkeit und Wirkungen bestimmter Rechtsvorschriften auf Landwirte und Kulturlandschaft zu erklären vermögen.

## **6. Potentiale rechtsökologischen Wissens für eine zielgerichtete Agrar- und Umweltpolitik**

Die rechtsökologische Wirkungsanalyse - oben auszugsweise anhand abgegrenzter Regelungsbereiche des ÖPUL, des oberösterreichischen Naturschutzrechts und der Energiebesteuerung dargestellt - registriert eine bislang ignorierte Wirkungsdimension des Rechts. Durch ein Verständnis der Zusammenhänge zwischen rechtlichen Vorschriften, dem Verhalten der Landwirte und schließlich der Landschaftswirkung lassen sich Entwicklungspotentiale für eine effizientere und zielorientiertere Agrar- und Umweltpolitik aufzeigen. Eine gemeinsame Betrachtung von rechtssoziologischen, betriebswirtschaftlichen und landschaftsökologischen Faktoren sowie von Transaktionskosten für die administrative Umsetzung vermag eine zielorientierte, landwirtschafts- und landschaftsverträgliche Gestaltung des Rechtssystems zu unterstützen. Das Verständnis der rechtsökologischen Wirkungen agrar- und umweltrechtlicher Maßnahmen kann zudem insofern von politischem Wert sein, als es hilft, unnötigen Nutzungskonflikten in der Agrarlandschaft vorzubeugen.

## Literatur

- Bastian, O. und K.-F. Schreiber (Hrsg.) (1994): Analyse und ökologische Bewertung der Landschaft. Stuttgart.
- BMLF (1995): Vorschlag für ein österreichisches Agrarumweltprogramm an die Kommission vom 27. 2. 1995. Unveröffentlichtes Papier des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft. Wien.
- BMLF (1996): Ökologische Evaluierung des Umweltprogrammes (ÖPUL). Band 1. Bericht des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft an die Europäische Kommission. Wien.
- BMLF (1998): Bericht über die Lage der österreichischen Landwirtschaft und Forstwirtschaft: gemäß § 9 d. Landwirtschaftsgesetzes, BGBl. Nr. 299/1976, Grüner Bericht. Bundesministerium für Land- u. Forstwirtschaft. 39. Grüner Bericht 1997. Wien.
- Martinez-Alier, J. (1987): Ecological Economics: Energy, Environment and Society. Oxford.
- Opp, K.-D. (1973): Soziologie im Recht. Reinbeck.
- Penker, M. und H. K. Wyrzens (1997): Theoretische Grundlagen zur Erfassung des Wirkungsgefüges zwischen Recht, Landwirtschaft und Kulturlandschaft. Forschungsberichte Regionalplanung des Instituts für Agrarökonomik, Band 97/1. Wien.
- Penker, M. und H. K. Wyrzens (1998): Das Agrarlandschaftsrecht und seine Landschaftswirksamkeit. Forschungsberichte Regionalplanung des Instituts für Agrarökonomik, Band 98/2. Wien.
- Penker, M. (1997): Zusammenstellung des Agrarlandschaftsrechts. Bestandsaufnahme landeskultureller Normen auf Europa-, Bundes- und Landesebene. Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Agrar- und Umweltrecht, Bd. 4. Wien.
- SRL (1995): Sonderrichtlinie des BMLF Zl. 25.022/39-IIB8/95 idF Zl. 25.014/220-IIB8/96.
- Statistik über die Geschäftsfälle 1995-1996 (s.a.): Naturschutzrechtliche Bewilligungsverfahren nach dem O.ö. NschG 1995 in den Jahren 1995 und 1996. Verwaltungsinterne Statistik der Naturschutzabteilung der Oberösterreichischen Landesregierung. Linz.



