



Institutionelle Regime für nachhaltige Landschaftsentwicklung

Régimes institutionnels pour le développement durable du paysage

Raimund Rodewald und Peter Knoepfel (Hrsg.)

in Zusammenarbeit mit

Amélie de Fossey, Jean-David Gerber und Corine Mauch

Oekologie & Gesellschaft
Herausgegeben von Peter Knoepfel und Helmut Weidner
Band 20

**Institutionelle Regime
für nachhaltige Landschaftsentwicklung**

**Régimes institutionnels
pour le développement durable du paysage**

Raimund Rodewald und Peter Knoepfel
(Hrsg.)

in Zusammenarbeit mit
Améli de Fossey, Jean-David Gerber, Corine Mauch

Publiziert mit Unterstützung

- des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung

- und des IDHEAP 

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© Verlag Rüegger • Zürich / Chur 2005

www.rueggerverlag.ch

info@rueggerverlag.ch

ISBN 3-7253-0813-6

Druck: Südostschweiz Print AG, Chur

INHALTSVERZEICHNIS

Kapitel 1 Einleitung: Definitionen, Fragestellung, Design und Hypothesen	9
<i>Peter Knoepfel</i>	
1.1 Vorgeschichte und Begriff des institutionellen Regimes	9
1.1.1 <i>Vorgeschichte</i>	9
1.1.2 <i>Institutionelle Regime</i>	12
1.2 Einführung: Nachhaltige Landschafts- entwicklung, Bedeutung des Grundeigentums und kollektiver Eigentumsformen	17
1.2.1 <i>Nachhaltige Landschaftsentwicklung</i>	17
1.2.2 <i>Das Grundeigentum als Basis von Nutzungsrechten an Landschaften</i>	20
1.2.3 <i>Zur Bedeutung kollektiver Eigentumsformen an Boden für die Landschaftsnutzung</i>	22
1.2.4 <i>(Kollektive) Nutzungsrechte und -pflichten an Landschaften</i>	24
1.3 Positionierung und Fragestellung	26
1.3.1 <i>Positionierung und Bedeutung von Kollektivgütern für die Nachhaltigkeit</i>	26
1.3.2 <i>Fragestellung</i>	29
1.4 Letzter Wandel der nationalen Regime determinanten zwischen 1983–2003: vom Biotopschutz zum flächendeckenden, ökosystemgestützten Landschaftsschutz und zur naturnahen Nutzung der Kulturlandschaften	30
1.5 Forschungsdesign und Hypothesen	34
1.6 Zum Vorgehen	39
1.7 Zur Struktur dieses Buches	41
Kapitel 2 Konzept und Methode	43
<i>Peter Knoepfel</i>	
2.1 Landschaftsbegriff, «Interaktionsleistungen» von Landschaften	43
2.2 Eigentums-, Verfügungs- und Nutzungsrechte an Dienstleistungen der Landschaft	50
2.3 Anforderungen öffentlicher Schutz- und Nutzungspolitiken (an die Nachhaltigkeit der Landschaft)	54
2.4 Ausmass und Kohärenz	63
2.5 Auswirkungen der Regimeveränderung auf die Nachhaltigkeit der Landschaftsqualität	67
2.6 Zur Methode der Feldforschung	69
2.7 Auswahl der Fallgebiete und der Fokusgebiete (Subcases) bzw. der Fokusthemen	70
Chapitre 3 Le régime institutionnel du paysage en action – les études de cas	79
3.1 Étude de cas – région d’Aletsch VS	79
<i>Jean-David Gerber</i>	
3.1.1 <i>Description de la région d’étude, des usages et description des sous-cas</i>	79

3.1.2	<i>Changement de l'intensité des usages du paysage entre 1985 et 2003</i>	95
3.1.3	<i>Évolution de la qualité paysagère</i>	98
3.1.4	<i>Évolution du régime</i>	101
3.1.5	<i>Conclusion</i>	110
3.1.6	<i>Scénarios de développement futur</i>	113
3.2	<i>Étude de cas – Baltschiederatal VS</i>	117
<i>Jean-David Gerber</i>		
3.2.2	<i>Changement de l'intensité des usages du paysage entre 1980 et 2000</i>	132
3.2.3	<i>Évolution de la qualité paysagère</i>	135
3.2.4	<i>Évolution du régime</i>	137
3.2.5	<i>Conclusion</i>	146
3.2.6	<i>Scénarios de développement futur</i>	148
3.3	<i>Étude de cas – Lavaux VD</i>	151
<i>Améli de Fossey</i>		
3.3.1	<i>Description de la région d'étude, des usages et déterminations des sous-cas</i>	151
3.3.2	<i>Changement de l'intensité des usages du paysage entre 1980 et 2003</i>	174
3.3.3	<i>Evolution de la qualité paysagère</i>	181
3.3.4	<i>Evolution du régime</i>	183
3.3.5	<i>Conclusion</i>	190
3.3.6	<i>Scénarios de développement futur</i>	192
3.4	<i>Fallstudie-Sent-Ramosch-Tschlin GR</i>	197
<i>Corine Mauch</i>		
3.4.1	<i>Beschreibung des Fallgebietes und der Nutzungen sowie Festlegung der Fokusegebiete</i>	197
3.4.2	<i>Nutzungsgeschichte zwischen 1975 und 2003</i>	201
3.4.3	<i>Landschaftsentwicklung</i>	212
3.4.4	<i>Regimeentwicklung</i>	218
3.4.5	<i>Schlussfolgerungen</i>	229
3.4.6	<i>Zukunftsszenarien</i>	231
3.5:	<i>Fallstudie – Val Bavona TI</i>	234
<i>Raimund Rodewald</i>		
3.5.1	<i>Beschreibung des Fallgebietes und der Nutzungen sowie Festlegung der Fokusthemen</i>	234
3.5.2	<i>Nutzungsgeschichte zwischen 1985 und 2003</i>	244
3.5.3	<i>Landschaftsentwicklung</i>	259
3.5.4	<i>Regimentwicklung</i>	261
3.5.5	<i>Schlussfolgerungen</i>	272
3.5.6	<i>Zukunftsszenarien</i>	275
3.6:	<i>Fallstudie – Val Mora /Müstair GR</i>	276
<i>Raimund Rodewald</i>		
3.6.1	<i>Beschreibung des Fallgebietes und der Nutzungen sowie Festlegung der Fokusthemen</i>	276

3.6.2	<i>Nutzungsgeschichte zwischen 1970 und 2003</i>	284
3.6.3	<i>Landschaftsentwicklung</i>	298
3.6.4	<i>Regimentwicklung</i>	301
3.6.5	<i>Schlussfolgerungen</i>	310
3.6.6	<i>Zukunftsszenarien</i>	312
Kapitel 4	Vergleich der Ergebnisse aus den sechs Fallstudien	315
	<i>Raimund Rodewald</i>	
4.1	Methodenkritik	315
4.2	Fokusthemen und betroffene Interaktionsleistungen	316
4.3	Veränderungen der Akteurkonstellationen	317
4.4	Eigentum an Landschaft	333
4.5	Nutzungsrechte / -ansprüche an landschaftlichen Interaktionsleistungen	343
4.6	Öffentliche Politiken	345
4.7	Das institutionelle Ressourcenregime der Landschaften in den Fallgebieten	347
4.8	Auswirkungen auf die Landschaft	350
4.9	Hypothesen	369
Kapitel 5	Erkenntnisse für Theorie und Praxis einer nachhaltigen Landschaftspolitik	377
	<i>Peter Knoepfel</i>	
5.1	Erkenntnisse theoretisch-konzeptioneller Art zu nachhaltigen Landschaftsregimen	377
5.1.1	<i>Landschaft: Summe von Primärressourcen, Sekundärressource oder gar konstitutive Primärressource?</i>	377
5.1.2	<i>Zur Tauglichkeit des Begriffs «Interaktionsleistungen»</i>	379
5.1.3	<i>Begründung von Nutzungsansprüche an Interaktionsleistungen von Landschaften</i>	381
5.1.4	<i>Aneignung von Interaktionsleistungen</i>	382
5.1.5	<i>Der «Deviating case» Lavaux</i>	385
5.1.6	<i>Landschaftsgouvernanz</i>	387
5.2	Erkenntnisse für die Praxis	389
5.2.1	<i>Institutionelle Ausstattung von Landschaften</i>	389
5.2.2	<i>Landschaftslabelling</i>	390
5.2.3	<i>Stärkung des Jedermannszutrittsrechts</i>	391
5.2.4	<i>Umsetzung</i>	394
Literaturverzeichnis / Bibliographie		397
Anhang 1		407

KAPITEL 1 EINLEITUNG: DEFINITIONEN, FRAGESTELLUNG, DESIGN UND HYPOTHESEN

PETER KNOEPFEL

Das in diesem Buch vorgestellte Forschungsvorhaben ist, wie in der Vorgeschichte (1.1) zu zeigen ist, Teil eines seit 1999 laufenden Forschungsschwerpunkts des IDHEAP zu institutionellen Regimen natürlicher Ressourcen. Es basiert auf Begriffen wie «Nachhaltige Landschaftsentwicklung», «Eigentums- und Nutzungsrechte an landschaftlichen Leistungen», «Kollektive Eigentumsformen» (Allmende) und «Institutionelle Regime», die für eine empirische Studie einer operationalen Definition bedürfen (1.2). Erst auf der Basis der stark auf ressourcenökonomischen und konstruktivistischen Ansätzen abgestellten Definitionen soll das stark am Kollektivgutcharakter von Landschaften interessierte Projekt positioniert und mit seiner Fragestellung vorgestellt werden (1.3). Bevor Hypothesen und Forschungsdesign dargestellt werden (1.5), skizzieren wir anhand einer (bereits früher erstellten) Langzeitanalyse zur Entwicklung institutioneller Landschaftsregime die wesentlichen Charakteristika der letzten Phase des Regimewechsels, in der sich unsere Fallstudien befinden (1.4). Das Einleitungskapitel schliesst mit Anmerkungen zur Struktur der vorliegenden Publikation (1.7).

1.1 VORGESCHICHTE UND BEGRIFF DES INSTITUTIONELLEN REGIMES

1.1.1 Vorgeschichte

Vor ca. sechs Jahren (September 1999) begannen am IDHEAP und an der ETHZ die Arbeiten an einem längerfristig angelegten Forschungsprogramm zum Thema «Vergleichende Analyse der Genese und Auswirkungen institutioneller Ressourcenregime». Dieses umfasste die Ressourcen Wasser, Boden, Wald sowie Landschaft und Luft. Im Rahmen von fünf speziellen Screening-Studien wurden die wichtigsten Entwicklungslinien der institutionellen Regime für diese fünf Ressourcen anhand historischer Analysen über den Zeitraum der letzten hundert Jahre aufgezeichnet (Am-

mann 2000; Bisang 2000; Bisang et al. 2001; Mauch et al. 2000; Nahrath 2000). Ein juristisches Screening befasste sich mit Eigentumsrechten an diesen Ressourcen, soweit solche im zivilen oder im öffentlichen Recht der Schweiz reguliert werden (Leimbacher und Perler 2000).

In einem zweiten Schritt wurden für die drei Ressourcen Boden, Wald und Wasser besondere Regimeanalysen durchgeführt, die den Perioden bedeutsamer Regimeveränderungen gewidmet waren. Diese erlaubten es, für diese Ressourcen den letzten wichtigen Regimewandel auf der Ebene der bundesrechtlichen Regimekomponenten zu identifizieren und das darauf abgestellte Regime der Gegenwart genauer zu qualifizieren. Die entsprechende Publikation (Knoepfel et al. 2001a) zeigt auf, inwiefern die aus den 70er Jahren stammenden, meist sehr komplexen und für eine nachhaltige Nutzung ungeeigneten Regime dieser Ressourcen in den späten 90er Jahren den Weg in Richtung integrierter Regime angetreten haben. Von diesen Letzteren wird vermutet, dass sie das Nutzerverhalten stärker im Sinne der ökologischen, sozialen und ökonomischen Nachhaltigkeit zu beeinflussen vermögen.

Schliesslich wurden in einem dritten Schritt insgesamt zehn Fallstudien zu (definitionsgemäss regionalen) institutionellen Regimen natürlicher Ressourcen in Aktion vergleichend analysiert (Knoepfel et al. 2003). Diese Studien befassten sich wiederum mit den Ressourcen Wasser, Boden und Wald. Hier zeigten sich differenzierte Bilder, die indessen die Grundhypothese als solche nicht falsifizierten, wonach Regime, die sich aus komplexen in Richtung integrierte Regime entwickeln, mit hoher Wahrscheinlichkeit nachweisbare Verbesserungen auf der Ebene der nachhaltigen Nutzung bringen. Die empirischen Befunde weisen sogar in mancherlei Hinsicht daraufhin, dass die Hypothese zutrifft. Ähnliche Befunde zeigte auch eine international vergleichende Studie zu zwölf regionalen Wasserregimen (Euwareness), die im Rahmen des fünften Rahmenprogramms der EU unter Anwendung des Konzepts institutioneller Ressourcenregime auch in Spanien, Italien, Belgien, Frankreich und Holland durchgeführt wurde (Bressers und Kuks 2004; Kissling und Kux 2004).

Als Fortsetzung zu den Arbeiten zu den Ressourcen Boden, Wasser und Wald ermöglichte uns der Schweizerische Nationalfonds Studien zu der erheblich komplexeren Ressource Landschaft. Dies konnte einerseits im Rahmen eines am 18. Januar 2002 genehmigten Projektes der Abteilung I

erfolgen¹. Diese (ursprünglich als international vergleichendes²) Vorhaben geplante Studie sah die Durchführung zweier schweizerischer Fallstudien vor. Praktisch zeitgleich genehmigte die Abteilung IV des Schweizerischer Nationalfonds mit Schreiben vom 1. Februar 2002 das (stärker anwendungsorientierte) Projekt «Maintenance of the traditional cultivated alpine landscape and ecological reproduction measures for the preservation of living and usable areas by means of institutional resource regimes», das Raimund Rodewald und Peter Knoepfel am 7. August 2001 eingereicht hatten³. Dieses Vorhaben sah die Durchführung von vier Fallstudien im Alpenraum vor. Bei der Auswahl sollten mögliche institutionelle Träger für die Landschaftspflege im Zentrum stehen. Durch die Verkoppelung dieser beiden Vorhaben wurde es möglich, im Rahmen eines einheitlichen Projektes am 1. April 2002 eine solide finanzierte Studie zu beginnen, in deren Rahmen ein fünfköpfiges Team⁴ insgesamt sechs Fallstudien⁵ bearbeitete. Diese Studie findet ihren Abschluss in der vorliegenden Publikation⁶.

¹ Fortsetzungsprojekt Nr. 1255-066329.01/1; Fortsetzung des Projektes 1214-055890.98.1 (genehmigt am 22.3.1999. Laufzeit: 1. April 2002 bis 31. März 2004 mit (kostenneutraler) Verlängerung um ein Jahr, genehmigt am 23. Januar.

² Im Rahmen eines der European Science Foundation vorgelegten Sechsländervergleichs (Spanien, Italien, Frankreich, Belgien, Niederlande und Schweiz); dieses Vorhaben kam infolge mangelnder Finanzierung der Partnerprojekte nicht zu Stande.

³ Projekt Nr. 4048-064415; Laufzeit: 1. April 2002 bis 30. April 2004.

⁴ Raimund Rodewald, Peter Knoepfel, Jean-David Gerber, Isabelle Kumpli Gonzalez (bis Ende 2003), Améli de Fossey und Corine Mauch (2004).

⁵ Baltschiederatal, Aletschregion: Riederalp-Bettmeralp, Val Bavona, Val Mora / Müstair, Unterengadin: Sent-Ramosch-Tschlin sowie Lavaux

⁶ Neben dem Zwischenbericht vom 30. Juni 2003 sind aus dem Projekt bisher folgende Publikationen hervorgegangen:

1. Rodewald, Raimund 2002. Allmende-Erbe und Chance, *Berichte der ANL* 26: 37-42

2. Rodewald, Raimund, Knoepfel, Peter, Jean-David Gerber, Kumpli Gonzalez, Isabelle, Mauch, Corine 2003. *Die Anwendung des Prinzips der nachhaltigen Entwicklung für die Ressource Landschaft*, Working paper de l'IDHEAP 7/2003. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

3. Rodewald, Raimund, Knoepfel, Peter, Jean-David Gerber, Kumpli Gonzalez, Isabelle, Mauch, Corine 2003. *Who does the landscape belong to? Importance of the institutional regime for the development of the landscape*, Ruralia, de ruralibus locis, atti della conferenza maggio 03.

4. Gerber, Jean-David 2004. *Changement du régime institutionnel du paysage. Le cas Baltschiederatal*, Working paper de l'IDHEAP 9. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

5. Gerber, Jean-David 2004. *Changement du régime institutionnel du paysage. Le cas Aletsch-Riederalp-Bettmeralp*, Working paper de l'IDHEAP 10. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

1.1.2 Institutionelle Regime

Wir übernehmen hier wörtliche die – zusammenfassende – Definition des Begriffs der «institutionellen Regime», den wir für die natürlichen Ressourcen entwickelt haben. Diese figuriert in den einleitenden Texten zu den Fallstudien Wasser, Boden und Wald in den erwähnten Working papers.

«Das Konzept der institutionellen Regime (IR)

Institutionelle Regime bestehen gemäss dem IR-Ansatz zum einen aus der eigentumsrechtlichen Grundordnung (= regulatives System), die bestimmte Verfügungs- oder Nutzungsrechte am Stock, an den Erträgen oder an (einzelnen) Gütern und Dienstleistungen einer Ressource umschreibt und diese berechtigten Einzelpersonen, Personengruppen oder öffentlichen Körperschaften zuweist oder als Gemeinschaftsgüter (res communes) definiert. Hinzu kommen als zweite definitorische Komponente ressourcen- oder aktivitätsspezifische öffentliche Schutz- oder Nutzungspolitiken, die den durch die Eigentumsordnung konstituierten Rechtssubjekten oder von diesen Politiken selbst neu definierten Zielgruppen bestimmte Nutzungsrechte, Schutzpflichten oder Nutzungsbeschränkungen zuteilen oder auferlegen. Diese bezwecken die Reproduktionsfähigkeit des Ressourcenstockes zu erhalten, den Ertrag dieser Reproduktion für eine bestimmte (meist wirtschaftliche) Aktivität zu sichern und/oder die Gesamtmenge der entnommenen Güter und Dienstleistungen nach Massgabe bestimmter politischer Zielsetzungen zu begrenzen oder in anderer Weise zu verteilen (Knoepfel et al. 2001: 35 ff.).

In der Praxis lassen sich institutionelle Regime natürlicher Ressourcen zusammenfassend durch folgende vier Merkmale charakterisieren:

-
6. Rodewald, Raimund 2004. *Veränderung des institutionellen Ressourcenregimes der Landschaft. Der Fall Val Mora / Müstair (GR)*, Working paper de l'IDHEAP 11. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
 7. Mauch, Corine 2004. *Veränderung des institutionelle Ressourcenregimes der Landschaft. Der Fall Sent-Ramosch-Tschlin (GR)*, Working paper de l'IDHEAP 12. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
 8. De Fossey, Amélie 2004. *Changement du régime institutionnel du paysage. Le cas du Lavaux (VD)*, Working paper de l'IDHEAP 13. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
 9. Rodewald, Raimund, Knoepfel, Peter, Gerber Jean-David, Kummli Gonzalez Isabelle und Mauch Corine. 2004. *Anwendung des Prinzips der nachhaltigen Entwicklung für die Ressource Landschaft, Naturschutz und Landschaftsplanung* 35 (4): 107-114.

- *Regionaler Perimeter*. Dieser wird durch physische Flüsse von Gütern und Dienstleistungen zwischen Stock und aneignenden, produzierenden oder endnutzenden Akteuren geographisch determiniert. Im Zentrum findet die Entnahme der wichtigsten Güter und Dienstleistungen statt; an deren Peripherie finden sich die Ressourcennutzer⁷. Dieser Perimeter bildet damit in der Regel den Lebens- und Wirkungsraum der hauptsächlichsten Ressourcennutzer. Allerdings wird diese geographische Determinante in vielen Fällen durch eine gesellschaftliche oder politische Konstruktion relativiert, modifiziert oder gar ersetzt. So finden sich im Zeitalter einer quasi totalen Überbauung im schweizerischen Mittelland vielfach keine soziogeographischen Gründe für Gemeinde-, Regions- oder Kantons Grenzen (Ressource Boden). Ähnliches gilt für geomorphologisch nicht begründete, lediglich durch ändernde Namensgebungen ersichtliche Wald- oder Gewässerperimeter.
- Der Bestand expliziter, für die ganze Ressource gültiger (und damit regional wirksamer) *Regulierungen* für einzelne oder alle *Güter und Dienstleistungen* einer Ressource, für die lokal *Nutzungs rivalitäten* auftreten können⁸. Solche Rivalitäten und entsprechende Regulierungen sind allerdings für den Bestand der Gesamtressource nur dann von Bedeutung, wenn deren Lösung eine Modifikation anderer Nutzungen derselben Ressource im gleichen Perimeter erfordert. Von einer solchen Rivalität kann bei örtlich vollständig isolierbaren Nutzungskonflikten nicht gesprochen werden, weil sie für die Erneuerbarkeit der Gesamtressource bedeutungslos sind. Das ist etwa der Fall bei sporadisch wiederkehrenden örtlich begrenzten Wassernutzungskonflikten in Gebieten, die grossflächig über Wasser im Überfluss verfügen. Umgekehrt lassen sich echte Rivalitäten in der Praxis nicht dadurch lösen, dass die Regulierungen den Perimeter der Ressource ad libitum ausdehnen. Denn Perimeterverschiebungen schaffen oft neue Rivalitäten rund um neu angezapfte (andere) Ressourcen⁹.

⁷ Produzenten und mitunter auch die Endnutzer.

⁸ Das können sowohl tatsächlich angewandte eidgenössische, als auch kantonale oder (inter)kommunale Regulierungen sein.

⁹ (Zusatz 2005). Bei Landschaften muss unterschieden werden zwischen Nutzungsrivalitäten unter Gütern und Dienstleistungen von Landschaften und solchen unter Gütern und Dienstleistungen der sich in solchen Territorien befindlichen Primärressourcen (Boden, Wasser, Wald etc.). Diese Letzteren sind für die Landschaft nur relevant, wenn sie gleichzeitig landschaftsprägende Konstellationen charakteristischer Komponenten solcher Primärressourcen beeinträchtigen, auf deren Interaktion landschaftliche Leistungen beruhen.

Der Bestand akuter Rivalitäten ist kein Garant für die empirische Existenz eines Regimes. Dies gilt selbst dann, wenn die nationale Gesetzgebung den Aufbau eines solchen Regimes fordert. Umgekehrt kann der Nichtbestand von konfliktreichen Rivalitäten auch auf das befriedigende Funktionieren eines tatsächlich bestehenden Regimes hinweisen.

- Der Bestand ist empirisch beobachtbarer *Umsetzungsaktivitäten* politisch-administrativer Akteure von Programmen öffentlicher Schutz- und Nutzungspolitiken gegenüber identifizierten Zielgruppen. Diese treten meist in Gestalt von Aktionsplänen und konkreten Policy-Outputs (Bewilligungen, Konzessionen, Nutzungsbeschränkungen) auf, die sich auf ein und dieselbe Ressource beziehen. Solche Politikumsetzungsaktivitäten sind bestrebt, nach Massgabe einer bestimmten Schutz- oder Nutzungszielsetzung Verhaltensänderungen durchzusetzen. Dabei definieren sie oft auch *Eigentums-, Verfügungs- oder Nutzungsrechte* der nach der eigentumsrechtlichen Grundordnung berechtigten Akteure an den regulierten Gütern und Dienstleistungen inhaltlich und/oder mengenmässig neu. Dies geschieht dadurch, dass die zuständigen behördlichen Akteure im Ressourcenperimeter punktuell oder flächendeckend
 - selbst Eigentumstitel erwerben, um von den betroffenen Gütern und Dienstleistungen einen anderen Gebrauch zu machen oder diese anderen Akteuren zuzuführen (Ankauf oder formelle Expropriation)¹⁰;
 - Verfügungs- und Nutzungsrechte qualitativ oder quantitativ im Interesse der Zielsetzungen der öffentlichen Schutz- und Nutzungspolitiken modifizieren (materielle Enteignung mit Entschädigungsfolgen infolge bedeutsamen Beschränkungen der Handlungsspielräume der vorhandenen Nutzer; Beispiel: Rückzonung baureifen Landes zum Zweck des Landschaftsschutzes);
 - solche Rechte im Interessen der öffentlichen Schutz- und Nutzungspolitiken marginal beschränken, ohne dabei entschädigungspflichtig zu werden. (Beispiel: Zonenplanrevision);
 - Eigentums-, Verfügungs- oder Nutzungsrechte im Interesse konfliktfreierer Beziehungen unter den Berechtigten mit den Mitteln des Privatrechts präziser definieren (ohne dadurch notwendigerweise die Handlungsspielräume der berechtigten Nutzer wesentlich einzu-

¹⁰ (Zusatz 2005). Beispiel: Ankauf einer landschaftsprägenden Parzelle, um eine Überbauung zu verhindern.

schränken; Beispiel: Festlegung von Grenzabständen in den kantonalen Einföhrungsgesetzen zum Zivilgesetzrecht).

Der damit angestrebte Abbau von Konflikten, die auf Rivalitäten zuröckgehen, erfolgt entweder durch Klärungen bzw. Modifizierungen der Rechte in der eigentumsrechtlichen Grundordnung («regulatives System») und/oder durch eine parallel dazu erfolgende neue Regulierung für bestimmte Güter und Dienstleistungen im Rahmen öffentlicher Politiken. Auf diese Weise präsentiert sich die dem IR-Ansatz zugrunde gelegte Formel, wonach sich Regime aus den beiden interagierenden Komponenten «Policy-Design» und «regulatives System» (= eigentumsrechtliche Grundordnung) zusammensetzen, im konkreten Feld sehr anschaulich.

- Das Vorhandensein identifizierbarer *Akteurgemeinschaften* rund um die relevanten (rivalisierenden oder ehemals rivalisierenden) Güter und Dienstleistungen. Darin finden sich mindestens die zwei Koalitionen der Nutzungsberechtigten und der Nicht-Nutzungsberechtigten.» (Knoepfel et al. 2003).

Bereits für das Screening der IR-Ressourcen Boden, Wasser, Wald, Luft und Landschaft im ersten Projektteil (Knoepfel et al. 2001) und die dort vorgenommene Festlegung der letzten grossen Veränderungen der nationalen Regimedeterminanten verwenden wir folgende vier Regimetypen:

- *Kein Regime*: Es fehlen für Stock, jährliche Ernte und für die meisten der heute denkbaren Güter und Dienstleistungen eigentumsrechtliche Bestimmungen und jedwelche öffentliche Politiken.
- *Einfaches Regime*: Für Stock, Ernte und einige (wenige) der heute denkbaren Güter und Dienstleistungen besteht ein und dieselbe eigentumsrechtliche Grundordnung; öffentliche Politiken fehlen weitgehend. Als einfaches Regime gilt auch die Situation, in der nur ganz wenige der Güter und Dienstleistungen eigentumsrechtlich und/oder durch eine öffentliche Politik reguliert werden.
- *Komplexes Regime*: Für ein und dieselbe Ressource besteht ein relativ differenziertes regulatives System (unterschiedliche Eigentumstitel, Verfügungs- und Nutzungsrechte für den Stock oder für die Güter und Dienstleistungen bzw. nur für diese Letzteren) und/oder diese Letzteren werden (z.B. je Aktivitätsbereich) von einer Vielzahl öffentlicher Sektoralpolitiken reguliert, die insbesondere auf der Ebene der einschlägigen Policy-Designs, der dazugehörigen (mehr oder weniger zentralisierten)

institutionellen Akteurarrangements oder der Politikoutputs weitgehend unkoordiniert nebeneinander existieren.

- *Integriertes Regime*: Solche nach der zentralen Projekthypothese für die Nachhaltigkeit ideale Regime zeichnen sich durch ein hohes Ausmass der abgedeckten Güter und Dienstleistungen, durch ein kohärentes regulatives System, durch starke Interpolicy-Koordination auf der Ebene der öffentlichen Politiken und durch hohe Kompatibilität von Policy-Designs und regulativem System aus. Diese hohe Kohärenz wird wesentlich mitbestimmt durch eine intensive Koordination der beteiligten Akteure.

Diese vier Regimetyper lassen sich nach Massgabe ihres variierenden Ausmasses (Anzahl der einbezogenen Güter und Dienstleistungen und Modalität ihrer Verknüpfung) und ihrer Kohärenz (Koordination unter den Akteuren durch Regeln im Policy-Design, im regulativen System und zur wechselseitigen Beziehung zwischen diesen beiden Regimekomponenten) im Rahmen einer Vierfeldermatrix wiedergeben (Abb.1).

Abbildung 1: IR-Typen

		<i>Kohärenz</i> (Akteurkoordination)	
		tief	hoch
<i>Ausmass</i> («étendue», «extent») der einbezogenen Güter und Dienstleistungen	klein	Kein Regime	Einfaches Regime
	gross	Komplexes Regime	Integriertes Regime

Die für die Analyse des regulativen Systems und des Policy-Designs gleichermaßen verwendete Dimension des *Ausmasses* der Regime («Anzahl der einbezogenen Güter und Dienstleistungen») hat sich als robust erwiesen. Im Hinblick auf eine genaue Bestimmung der *Kohärenz* der Regime mussten demgegenüber die *Akteure stärker gewichtet* werden. Denn entgegen unserer ursprünglichen Annahme ist ein institutionelles Regime nicht schon dann als kohärent zu betrachten, wenn sein Policy-Design aufgrund seiner Kausal- und Interventionshypothesen in sich stimmig ist. Kohärenz verlangt ausserdem, dass die darin identifizierten Zielgruppen mit den im

regulativen System ausgewiesenen nutzungs- bzw. Verfügungsberechtigten Rechtssubjekten (auf den Ebenen der Eigentümer, der Nutzungsberechtigten und der Endnutzer) übereinstimmen oder im Falle ihrer Nichtidentität durch wirksame Mechanismen zwingend miteinander koordiniert werden. Diese Bedingung erfüllen einfache und integrierte Regime, die sich allerdings bezüglich ihres Ausmasses deutlich unterscheiden.

«Keine Regime» und «komplexe Regime» unterscheiden sich ebenfalls bezüglich des Ausmasses der einbezogenen Güter und Dienstleistungen. Sie gleichen sich indessen bezüglich ihrer mangelnden Kohärenz. Dadurch unterscheiden sie sich beide von integrierten Regimen. Denn bei ihnen stellen weder die eigentumsrechtliche Grundordnung (in der heutigen Schweiz vornehmlich das Zivilrecht; im Mittelalter: das System der *plura dominia*), noch die Policy-Designs (etwa auf der Ebene der (zielgruppenspezifischen) Interventionsinstrumente oder ihrer administrativen Arrangements) hinlängliche Mechanismen für eine zwingende Koordination unter den Akteuren sicher. Die Konsequenz daraus sind abgeschottete Akteurrenen und sich widersprechende Aktionspläne bzw. Politikoutputs (etwa der Wassernutzungs- und der Wasserschutzpolitik.)» (Knoepfel, Kissling-Näf, Varone 2002: 2-5).

1.2 EINFÜHRUNG: NACHHALTIGE LANDSCHAFTS- ENTWICKLUNG, BEDEUTUNG DES GRUNDEIGENTUMS UND KOLLEKTIVER EIGENTUMSFORMEN

1.2.1 Nachhaltige Landschaftsentwicklung

Der Begriff der nachhaltigen Entwicklung beinhaltet als normatives Konzept bekanntlich eine Verknüpfung wirtschaftlicher und sozialer Nachhaltigkeit mit dem Gebot der Schonung der natürlichen Ressourcen und der Berücksichtigung der Belastungsgrenzen (*carrying capacity*) der Umwelt. Danach sollen Ökonomie, Ökologie und sozialer Ausgleich als Einheit begriffen werden (Häberli et al. 2002: 30). Der Lebensraum der Menschen, der Tiere und Pflanzen soll hier und heute, im kleinräumigen wie auch im globalen Massstab, sowie in der Zukunft für die dann lebenden Generationen gesichert sein und ein menschenwürdiges und gerechtes Leben ermöglichen (Bundesamt für Statistik et al. 2002: 7). Gemäss der schweizerischen Bundesverfassung (Art. 73 BV) vom 18. April 1999 sollen Bund und Kantone ein «auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen Natur und

ihrer Erneuerungsfähigkeit und deren Beanspruchung durch den Menschen» anstreben. Beim Umgang mit natürlichen Ressourcen sollen daher überall dort sozial- und wohlfahrtsverträgliche Grenzen gesetzt werden, wo sich jetzt oder in Zukunft Verknappung und ein irreversibler Verbrauch abzeichnen. In der Agenda 21, welche an der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio von 181 Staaten ratifiziert wurde, werden Ziele und Strategien für eine Konkretisierung des Nachhaltigkeitskonzeptes festgelegt.

Der Schweizer Bundesrat hat im Jahre 2002 seine «Strategie Nachhaltige Entwicklung» (Bundesrat 2002) verabschiedet, die zehn Handlungsfelder mit insgesamt 22 Massnahmen vorsieht. Seit 1992 sind in zahlreichen Ländern regionale und lokale Konzepte und Projekte der nachhaltigen Entwicklung entstanden (Keiner 2002). Dies gilt auch für unser Land (Du Pasquier et al. 2004). In dieser erfreulichen Vielfalt der bisherigen Nachhaltigkeits-Initiativen zeigt sich aber auch der Nachteil der holistischen Definition, welche zwar alle gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Aspekte des Lebens umfasst, die aber in der lokalen und regionalen Anwendung oft thematisch eingeschränkt werden. Denn zahlreiche, das Mensch-Umwelt-System beeinflussende Faktoren liegen ausserhalb der Reichweite der von solchen lokalen oder regionalen Massnahmen bezeichnenswerten örtlichen Zielgruppen (Landwirte, Waldeigentümer, Bevölkerung). Gleichwohl verweist der hohe Stellenwert der Agenda 21 in der weltweiten Nachhaltigkeitsdebatte auf die zentrale Bedeutung regionaler Initiativen, wie sie typischerweise gerade auch bei Landschaften erforderlich sind.

Die Ursprünge des Begriffes der Nachhaltigkeit beruhen auf dem ressourcenökonomischen Prinzip, wonach von einem gegebenen Kapital nur die in regelmässigen Zeiträumen anfallenden Zinsen genutzt werden sollen (Basler 1972). Seine ersten ökologiebezogenen Anwendungen fand dieses Prinzip bekanntlich in der Forstwirtschaft, die dieses einfache und einleuchtende Konzept im Laufe der vergangenen Jahrhunderte europaweit zu ihrem obersten Grundsatz gemacht hat. Nach Basler (1972) sind die Analogien zwischen der Weltwirtschaft und der Waldwirtschaft so offensichtlich, dass sich die Anlehnung an diesen Begriff später geradezu aufgedrängt habe. Traditionellerweise wurde die Nachhaltigkeit auf den Holztrag bezogen, welcher den im gleichen Zeitraum erfolgten natürlichen Zuwachs nicht überschreiten sollte (nach Kasthofer 1818). Dieser sustainable Yield-Ansatz ist der Weltansicht einer utilitaristischen Naturethik vergleichbar, da mit dem Nachhaltigkeitsgebot der nutzende Mensch angesprochen

wird (Merchant 1990: 138ff.), während die Umwelt, das heisst die Pflanzen und Tiere, nicht auf die Nachhaltigkeitsidee «verpflichtet» werden kann. Heute fasst die nachhaltige Waldbewirtschaftung den nachhaltigen Holzertrag (sustainable yield) nur noch als eine Waldfunktion unter anderen auf (Ökosystemschutz, Schutz vor Naturgefahren, Erholungsfunktion – cf. Bisang 2000).

Dieser anthropozentrische Ansatz des Nachhaltigkeitsbegriffes (Thierstein und Lamprecht 1998: 9) ist auch deshalb vertretbar, weil die ökologische Krise letztlich auf das Wirken des Menschen in den Ökosystemen zurückgeht und damit richtigerweise als Kulturkrise bezeichnet werden muss (Markl 1986: 316ff.). Damit rückt der Stellenwert des Postulats der nachhaltigen Entwicklung in die Nähe der fundamentalen Menschenrechte. In unserem Falle ist der Zielraum der Nachhaltigkeit die Landschaft als der vom Menschen wahrgenommene Raum, dessen Eigenschaften aus der Interaktion von menschlichen und natürlichen Faktoren resultieren (Definition gemäss der Europäischen Landschaftskonvention 2000, die auch von der Schweiz unterzeichnet wurde – Europarat 2000). Im Rahmen des schweizerischen Nachhaltigkeitsindikatoren «MONET» wurde für die Natur- und Kulturlandschaft denn auch folgendes Postulat aufgestellt: «Die Gestaltung des natürlichen Lebensraumes des Menschen muss sich von der Idee der Menschenrechte leiten lassen. Die Würde des Menschen verlangte eine lebenswerte Natur- und Kulturlandschaft» (Bundesamt für Statistik et al. 2002: 7). Dieser Ansatz führt zur rechtlichen und politischen Frage nach moralisch-ethischen Pflichten, die mit dem Recht auf Eigentum an landschaftsbestimmenden Grundstücken und darauf befindlichen Landschaftskomponenten verbunden sind. Welche Rolle soll dem Staat oder der internationalen Staatengemeinschaft bei der Formulierung und Lenkung dieser oft in den Händen Privater liegenden Eigentumsrechten und -pflichten zukommen?

Für die Ressource Landschaft hängt der Erfolg des Nachhaltigkeitskonzeptes stark davon ab, ob es gelingt, Über- oder Unternutzungen zu vermeiden und dadurch das Verhältnis zwischen Kultur und Natur so zu gestalten, dass es als ausgewogen wahrgenommen wird (Knoepfel et al 2001a: 20f.). Zu den Übernutzungen der Ressource Landschaft zählen nicht nur ökologische Schäden wie der Verlust der landschaftscharakteristischen Artenvielfalt, sondern gleichgewichtig auch Beeinträchtigungen ihrer ästhetischen und soziokulturellen Qualitäten, die Menschen an ihr schätzen. Diese Letzteren sind massgeblich dafür, dass wir den Raum, der uns umgibt, als Landschaft wahrnehmen und als solche bezeichnen.

Die konzeptionellen und methodischen Konsequenzen dieser Überlegungen bestehen darin, dass die klassischen ökologielastigen Instrumente zur Bewertung des (Ziel-)Zustandes von Landschaften (Landschafts- und Naturschutzplanung, Raum- und Waldentwicklungsplanung) nicht ausreichen; sie müssen ergänzt werden durch Bewertungen der ästhetischen und soziokulturellen Qualitäten von Landschaften. Damit rücken die landschaftsnutzenden Akteure ins Blickfeld. Landschaftsbewertungen müssen daher auch Beobachtungen zu entscheidenden Determinanten der Verhaltensweisen der nutzenden Akteure beinhalten. Wie in diesem Buch zu zeigen ist, bestehen diese Letzteren im wesentlichen in der Definition und der Verteilung von landschaftsbezogenen Nutzungsansprüchen in Anordnungen der raumwirksamen öffentlichen Schutz- und Nutzungspolitiken, die sich an die verschiedenen Gruppen solcher landschaftsnutzenden Akteure richten.

1.2.2 Das Grundeigentum als Basis von Nutzungsrechten an Landschaften

Bekanntlich gibt es heute an der Ressource Landschaft keine eigentlichen Eigentumsrechte, die solche landschaftsbezogenen Nutzungsansprüche in gleicher Weise sicherten wie etwa Wasser- oder Bodennutzungsrechte. Gleichwohl zeigen wir in diesem Buch, dass Prozesse der Aneignung von Landschaften häufig beobachtbar sind. Beispiele sind etwa die individuelle Identifikation mit einer Landschaft, Aneignungen zur Erholung oder zur Tourismuswerbung. Und wir versehen die Beschreibung der uns vertrauten Umgebungen oft mit Possessivpronomina, obwohl sie uns nicht «gehören», weil wir sie uns für unser Wohlbefinden und die Identifikation zumindest sprachlich angeeignet haben («unser Wald», «meine Aussicht», «meine Stadt», «mein Spazierweg»). Über dieses «Mit-Eigentum» an Landschaft (Binswanger 1998: 136) wollen wir darüber in einem gewissen Masse verfügen dürfen (etwa durch die Ablehnung von Strassenlärm oder hässlicher Bauten), wie wir dies auch für unseren Körper oder unsere Psyche zu tun pflegen. So mag denn die Frage, wem das Matterhorn gehört, auf den ersten Blick abwegig klingen. Die zunehmende Vermarktung dieses symbolträchtigen Gipfels, die mit dem Massentourismus einhergehende Schmälerung des individuellen Naturerlebnisses der Einheimischen und eine zunehmende In-Wert-Setzung solcher Landschaften führen indessen die Bedeutung der Eigentumsfrage deutlich vor Augen. Das Beispiel Matterhorn

legt ausserdem die Vermutung nahe, dass solche Nutzungen für nicht nachhaltige Landschaftsentwicklungen verantwortlich sein können.

Generell wird unser Umgang mit natürlichen Ressourcen stark durch den das Nutzerverhalten prägenden institutionellen Rahmen (= Regime) bestimmt. Darin spielen insbesondere Eigentumsrechte eine wichtige Rolle, die Nutzungsansprüche definieren und diese bestimmbaren Nutzergruppen zuteilen. Hanna et al. (1996) gehen sogar davon aus, dass ohne Veränderung der Eigentumsrechte eine nachhaltige Ressourcennutzung nicht möglich ist (so auch Coase 1960; Lenhart und Rodewald 2000, Ostrom 1990; Bromley 1997/98). Die Struktur solcher Eigentumsrechte ist jedoch nur ein Teil des für das Nutzerverhalten bestimmenden Regelwerks einer natürlichen Ressource. Solche Regelwerke (im Folgenden: Regime) umfassen auch substantielle und institutionelle Regeln einschlägiger öffentlicher Schutz- und Nutzungspolitiken zu diesen Ressourcen. Die umweltpolitische Forschung geht zunehmend davon aus, dass die fortschreitende Zerstörung von Landschaften das Ergebnis ihrer ungeeigneten institutionellen Regime darstellt (Bisang et al. 2001; Kissling-Näf und Varone 2000; Knoepfel et al. 2001a 2003). Diese können begründet sein in ungeeigneten Regulierungen von Nutzungsrechten und/oder in (darauf zu wenig abgestimmten) unwirksamen oder widersprüchlichen Anordnungen öffentlicher Schutz- und Nutzungspolitiken.

Wegen des Fehlens eigentlicher Eigentumsrechte an Landschaften vermitteln institutionelle Landschaftsregime Nutzungsansprüche oder -rechte an Landschaften in vielen Fällen über Eigentumsrechte an den landschaftskonstitutiven Primärressourcen Boden, Wasser, Wald, Flora oder Fauna. Im Zentrum steht dabei das Grundeigentum, dessen Ausübung durch landschaftsgestalterische öffentliche Politiken beschränkt wird. Gemäss schweizerischer Bundesverfassung sind Einschränkungen von Grundrechten (wie des Grundeigentums) nur dann gerechtfertigt, wenn ein öffentliches Interesse oder eine Beeinträchtigung von Grundrechten Dritter vorliegt (Art. 36 Bundesverfassung). Mit der zunehmenden Ökonomisierung, der Privatisierung öffentlicher Aufgaben und der Deregulierung mehren sich die Schwierigkeiten, öffentliche Interessen von privaten abzugrenzen. Im erwähnten Verfassungsartikel findet sich keine nähere Umschreibung dessen, was als hinreichendes öffentliches Interesse gelten kann. Im Kommentar zum schweizerischen Bundesgesetz über die Raumplanung heisst es dazu: «Die Voraussetzung des öffentlichen Interesses ist wenig tauglich zur Eingrenzung des Kreises zulässiger Eigentumsbeschränkungen. In der Literatur wird dafür plädiert, nur Zwecke, die in der Verfassung verankert

sind, als öffentliche Interessen (...) anzuerkennen» (Ruch 1999: 17). Aufgrund des erwähnten neuen Nachhaltigkeits-Artikels in der Bundesverfassung (Art. 73) sollen Bund und Kantone ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits anstreben. Es ist zu erwarten, dass das Nachhaltigkeitsgebot künftig die Interessenabwägung zwischen privaten und öffentlichen Interessen beeinflussen wird.

1.2.3 Zur Bedeutung kollektiver Eigentumsformen an Boden für die Landschaftsnutzung

Jede Landschaftsdefinition verweist auf die Notwendigkeit, die Gesamtheit der landschaftskonstitutiven Elemente der vorhandenen Primärressourcen und darunter insbesondere der einzelnen Grundstücke einer Landschaft zu betrachten. Diese gehören in der Regel einer Mehrzahl von Grundeigentümern. Es liegt daher nahe, für die Analyse von Landschaftsregimen Situationen genau zu untersuchen, wo die Eigentumstitel und Verfügungsrechte an dieser Parzellengesamtheit unteilbar in der Hand eines kollektiven Eigentümers vereinigt sind und deren Mitgliedern (oder anderen Interessierten) lediglich inhaltlich und zeitlich beschränkte Nutzungsrechte innehaben. Eine solche Eigentumsordnung stellt etwa die Allmende dar. Nach Auffassung der institutionellen Ökonomie (Ostrom 1990) liegt ihr Entstehungsgrund u. a. darin, dass die Nutzungsansprüche der Mitglieder im Prinzip höher sind als die verfügbaren Erntemengen (Rivalität) und ein Ausschluss bestimmter nutzungsberechtigter oder -interessierter Nutzergruppen nicht möglich ist (mangelnder Ausschluss). Ostrom weist nach, dass sich gerade für solche Nutzungssituationen Allmende-Regime als zweckmässigste Eigentumsformen erwiesen haben.

Diese Allmenderegulierung sorgt nach Ostrom und vielen anderen Autoren für eine vollständige Kontrolle der Ressource hinsichtlich Art, Dauer und Intensität ihrer Nutzung. Binswanger (1998: 134) bezeichnet solche Allmende-Regime als «interessanteste Institutionalisierung des Patrimonialgedankens»¹¹. Denn damit werde gerade jene Gefahr verhindert, die man in der ökonomischen Literatur die «Tragedy of the Commons» kennt (Hardin 1968). Diese angebliche «Tragik» entspringe einer falschen Vorstellung, wonach die Allmende – also die Weide – ein rechtsfreier Raum sei,

¹¹ Unter Patrimonium versteht er das vom Vater geerbte und weiter vererbte Eigentum, das wohl gebraucht, aber nicht verbraucht werden darf.

in dem jeder seine Kühe und Schafe ohne Einschränkung grasen lassen könne. Jeder treibe daher so viele Tiere auf die Weide als ihm möglich ist. Niemand ziehe aber aus der drohenden Ressourcenübernutzung die Konsequenz, weniger Kühe und Schafe auf die Weiden zu bringen. Denn er wisse, dass, wenn er dies tue, der Nachbar dafür umso mehr Tiere auf die Weiden schicken würde. Also führen alle mit der Übernutzung weiter.

Genau diese Entwicklung wurde nun aber durch das besondere Regime der Allmende verhindert. Diese Alpgenossenschaften erlaubten ihren Mitgliedern nur eine beschränkte Nutzung. Sie verpflichteten ihre Genossenschafter ausserdem auch zur Pflege der gemeinschaftlich besessenen Güter. Ihre Anteilsrechte wurden in sogenannte «Stösse» aufgeteilt. Die Definition und Zuteilung der Stösse erfolgte über den gemeinschaftlichen Beschluss der Genossenschafter, in dem auch die erwähnten Pflegepflichten detailliert festgelegt wurden (Wegebau, Beseitigung von Umweltschäden, Meliorationen usw.). Im Idealfall kann man daher von einem institutionell gesicherten Schutz vor Übernutzung sprechen, der unter anderem aus der historisch bedingten Sorge um den Erhalt des gemeinschaftlichen Bewirtschaftungsraums entstand (Arnold 1987: 129). Dieser war für das Überleben im Alpenraum zumindest früher entscheidend.

Wie angekündigt, stützen wir unsere Landschaftsuntersuchungen und die dazu gemachten Vorschläge konzeptionell auf die Analyse und Steuerung institutioneller Regime ab. Diese umfassen auch öffentliche Politiken und nicht nur die Eigentumsrechte in verschiedenen Ausgestaltungen, wie sie die Allmende darstellt (Knoepfel et al. 2003). Trotzdem halten wir eine Auseinandersetzung mit dieser besonderen Eigentumsform für interessant. Diese stellte lange Zeit einen für die alpine schweizerische Geschichte bedeutsamen Typus eines weitgehend ausschliesslich auf der eigentumsrechtlichen Grundordnung basierenden Ressourcenregimes dar.

Entscheidend für die Funktionsfähigkeit dieser auch als Common Property (gemeinschaftliches Eigentum) bezeichneten Organisation ist nach Ostrom (1990: 117ff.), dass die nutzungsberechtigten Miteigentümer die Entscheidung über die Regeln, über Inhalt, Umfang, Ausschluss, Heimfall etc. ihrer Nutzungsrechte selbst treffen sowie die Einhaltung der Regeln selbst kontrollieren und sanktionieren. Darin unterscheidet sich dieses Regime vom klassischen Staatseigentum, welches den Nutzern in der Regel nur den Genuss von Zugangs- oder Nutzungsrechten, nicht aber eigentliche Entscheidungs- und Kontrollrechte zuteilt. Diese Letzteren bleiben beim Staat. Ausserdem schliessen Nutzungs- und Mitbestimmungsrechte im Common Property Regime meist gleichzeitig auch die Pflicht zur Arbeits-

leistung ein. Es gilt also: Ohne Pflichten an der Gemeinschaft, keine Rechte. Diese Regel zwingt die Gemeinschaftseigentümer zum pfleglichen Umgang mit dem gemeinsamen Gut.

Vermutlich liegt der Vorzug, den Common Property Systeme gegenüber Privateigentumsregimen für nachhaltiges Verhalten der Ressourcennutzer bieten, darin, dass die gemeinschaftlichen Normen und Sanktionen beim Bruch der gegenseitigen Verpflichtung direkt wirksam werden. Insbesondere in Kulturen und Milieus, in denen die Anpassung an Gruppennormen eine grosse Rolle spielt, stellen Common Property Regime eine wirksame Kontrollform dar. Hier konstituieren die Rechte und Pflichten eine eigentliche Gemeinschaft von Nutzern und transformieren ihr individuelles, (potentiell) nutzenmaximierendes Verhalten in gemeinwohlorientiertes kollektives Handeln.

1.2.4 (Kollektive) Nutzungsrechte und -pflichten an Landschaften

Landschaften stellen ein zentrales Handlungsfeld für ressourcenbezogene Strategien der Nachhaltigkeit dar. Diese besitzen die Eigenheit, Beobachtern menschliche Aktivitäten in ihrem Umfeld geographischer Gegebenheiten und natürlicher Prozesse vor Augen zu führen und auf diese Weise unterscheidbare Landschaftsqualitäten erlebbar zu machen. Diese individuell und kollektiv konsumierbaren und konsumierten Erlebnisleistungen entspringen der kollektiv (re-)produzierten Ressource Landschaft, die wir deshalb ökonomisch als Gemeinschafts- oder Kollektivgut bezeichnen können. Dies trifft auch dann zu, wenn einzelne Komponenten dieser Landschaft individuell besessen und als Teil von natürlichen oder künstlichen Primärressourcen genutzt werden (insbesondere Boden). Auch zukünftige institutionelle Landschaftsregime, wie sie in dieser Publikation vorgeschlagen werden, werden die Nutzungsregime der betroffenen Einzelressourcen nicht völlig umgestalten müssen. Nutzungen dieser Primärressourcen Boden, Wasser, Luft oder Biomasse von Landschaften sind nicht dasselbe wie Nutzungen oder Pflegeaktivitäten an den davon auch rechtlich als aliud zu unterscheidenden «Leistungen» von Landschaften. Schon in dieser Einleitung sei klargestellt, dass diese beiden Ebenen konzeptionell «entkoppelt» werden müssen.

Trotzdem ist in diesem Buch sehr oft vom Grundeigentum die Rede und dabei spielen insbesondere auch kollektive Grundeigentumsformen eine

Rolle. Der Grund für dieses scheinbare Paradox zwischen der postulierten Entkoppelung von Landschafts- und Primärressourcennutzung liegt ganz einfach darin, dass heute Landschaftsnutzungsansprüche in sehr vielen Fällen über Rechte an Grund und Boden zugeteilt, entzogen, umverteilt etc. werden. Diese rechtliche Gegebenheit trifft auch dann oft zu, wenn der Eigentümer tatsächlich nur an der Primärressource interessiert ist, und die damit real verkoppelte Landschaftsnutzung gar nicht (bewusst) in Anspruch nimmt. So kauft ein Landwirt Boden nicht deshalb, weil er die Sicht von seinem Land in die Umgebung besonders schätzt, sondern weil er den Boden für die landwirtschaftliche Produktion braucht. Der Preis, den er zu zahlen bereit ist, richtet sich nach der Qualität des Bodens für die Realisierung landwirtschaftlicher Erträge und nicht (primär) nach der Schönheit der Aussicht. Selbst beim Landerwerb zu Wohnzwecken ist die Landschaftsnutzung niemals der einzige Faktor für die Nachfrage und Preisgestaltung. Landschaftsgenuss ist damit oft ein Nebeneffekt von Nutzungsrechten über Primärressourcen und wird über den Erwerb solcher Rechte «mitgeliefert». Wir werden jedoch zeigen, dass sich etwa im Tourismus bei Landschaftsnutzungskonflikten dieses Verhältnis gewissermassen umkehrt. Denn hier steht tatsächlich die Sicht und nicht die Primärressourcennutzung im Vordergrund, obwohl auch hier die Berechtigung oft an das Grundeigentum gekoppelt ist.

Entsprechend den in Kapitel 2 entwickelten Hypothesen interessieren wir uns gerade wegen dieser in der Realität häufigen «Verkoppelung» von Grundeigentum und Landschaftsnutzungsansprüchen für kollektives Grundeigentum, das grössere Territorien abdeckt und daher die Chance birgt, im Rahmen kollektiver Entscheidungsmechanismen die Eigentümerinteressen mit jenen der am Landschaftsgenuss interessierten Akteure aufeinander abzustimmen. Dafür spricht, dass die Schonung und Entwicklung der Landschaft als gemeinsame Lebensgrundlage vermutlich nur als Gemeinschaftsaufgabe angegangen werden kann (Scherhorn 1998: 187).

Diese Gemeinschaftsaufgabe könnte bei der gemeinsamen Pflege von Landschaften ansetzen und vor dem Hintergrund dieser Erfahrung die Nutzungen neu regeln. Erste Ansätze werden heute in einigen konkreten Fällen diskutiert und ansatzweise auch umgesetzt. Zu erwähnen ist das zunehmende Interesse von Gemeinden, das Gemeinwerk wieder einzuführen. Ein Beispiel dafür war die Gemeinde Grindelwald, die in einem Reglement alle steuerpflichtigen Einwohner/innen verpflichten wollte, jährlich ca. 20 Stunden Unterhaltsarbeiten an bestehenden Infrastrukturen oder eine Er-

satzabgabe zu leisten¹². Ein ähnliches Beispiel besteht in einigen Walliser Gemeinden der untersuchten Lötschberg-Region, die für ihre alten Bewässerungskanäle entsprechende Regeln erlassen haben.

1.3 POSITIONIERUNG UND FRAGESTELLUNG

1.3.1 Positionierung und Bedeutung von Kollektivgütern für die Nachhaltigkeit

Positionierung

Der Versuch, heute im Massstab eins zu eins «Common Property Regime» nach dem Vorbild der Allmende einzuführen, müsste wohl scheitern. Die früher gegebenen Erfolgskriterien geschlossener Nutzergemeinschaften mit weitgehend homogenen Nutzungsinteressen und die Ferne staatlicher Instanzen und entsprechender Politiken, sind heute auch im Berggebiet nicht mehr gegeben (Knoepfel et al. 2001a). Das gilt nicht nur für den Boden (Nahrath 2003), sondern in Anbetracht der sehr heterogenen Nutzergruppen auch für die Ressource Landschaft. Auch hier bestehen die institutionellen Determinanten des Nutzerverhaltens nicht nur in Eigentumsrechten an Primärressourcen (und darüber vermittelten Ansprüchen auf Landschaftsnutzung) oder ggf. andersartig begründeten Nutzungsrechten an Landschaften, sondern auch in einer Vielzahl öffentlicher Schutz- und Nutzungspolitiken. Wie eingangs erwähnt, konzipieren wir diese Kombination von Nutzungsrechten («regulatives System») und öffentlichen Schutz- und Nutzungspolitiken in dieser Studie als «institutionelle Regime von Landschaften». Dieser im nächsten Kapitel ausführlich dargestellte Ansatz entspricht der heutigen Realität meist heterogener und über staatliche Massnahmen mitgestalteter Nutzungssituationen analytisch und steuerungspraktisch eher als ein ausschliesslich auf der Eigentumsordnung basierendes Common-property Regime, das gewissermassen im politikfreien Raum angesiedelt wäre. Auch die Dominanz des Privateigentums und die zunehmend individualistische Orientierung unserer Gesellschaft sprechen gegen eine Wiederbelebung dieser alten Eigentums- und Managementform.

Trotzdem enthalten gemeinschaftliche Eigentumsordnungen, wie jene der Allmende Prinzipien, die im Rahmen neuer Strategien zur nachhaltigen

¹² Aufgehoben durch einen Bundesgerichtsentscheid vom vom 23. November 2004.

Nutzung natürlicher Ressourcen wieder entdeckenswert sind. Denn zwischen nachhaltiger Raum- und Landschaftsentwicklung und den erwähnten Zielsetzungen von Allmenden besteht offensichtlich eine Affinität. Mit dem Konzept der nachhaltigen Landschafts- und Raumentwicklung kann die Qualität der Ressource Landschaft und ihre ästhetischen, ökologischen und soziokulturellen Leistungen langfristig gesichert werden. Das Nachhaltigkeitspostulat stellt damit nicht einfach eine weitere (neue) «öffentliche Politik» dar, sondern es stellt neue Anforderungen an die bisherigen, von der eigentumsrechtlichen Grundordnung der Ressource Boden geprägten institutionellen Landschaftsregime, die etwa für nicht nachhaltige Prozesse einer schleichenden Suburbanisierung, zunehmender Flächenversiegelung und ökologisch unverträglichen Bodenverbrauchs verantwortlich sind (Hübler et al. 1996, zitiert in Lenhart und Rodewald 2000: 55). Darin besteht die oben angesprochene reale Verkopplung von institutionellen Boden- und Landschaftsregimen.

In diesem Sinne tangiert nachhaltige Raumentwicklung stets die Verwendung von/oder die Verfügung über Primärressourcen (Lenhart und Rodewald 2000: 55). Veränderungen der herrschenden «Systemgrundlagen» wie Privateigentum, Investitions- und Standortentscheide usw. sind daher bedeutsam für die Steuerung der Räume in Richtung einer mehr oder weniger nachhaltigen Entwicklung. Nachhaltige Landschaftsentwicklung setzt eine Betrachtung des Raumes nicht nur als Standort ökonomischer Tätigkeiten mit isolierten Parzellen und entsprechenden Nutzungen der Primärressource Boden voraus, von dem bestenfalls einzelne Areale als Grünflächen ausgespart werden. Vielmehr betrachten solche Entwicklungskonzepte Landschaft als integrativ zu schonenden und zu entwickelnden Raum, der im Zusammenspiel natürlicher, ökonomischer, sozialer, politischer und kultureller Prozesse entsteht. Nachhaltige Landschaftsentwicklung zielt auf die Erhaltung der Lebensgrundlagen für heutige und kommende Generationen. Sie orientiert sich an Handlungsleitsätzen wie Partizipation, Subsidiarität, Transparenz, Kooperation sowie am Vorsorge- und am Verursacherprinzip (StremLOW et al. 1998: 105ff.).

Viele dieser Grundsätze waren in Allmende-Regimen für die Ressource Boden, Wasser oder Wald offenbar gegeben (Ostrom 1990; Arnold 1987). Wir können daher von der institutionellen Ausgestaltung dieser Genossenschaften im Hinblick auf heutige Nutzungsregeln für die komplexe Ressource Landschaft etwas lernen. Allmende-Institutionen waren offensichtlich in der Lage, die Güter und Dienstleistungen einer Ressource «gerecht» zu verteilen und die langfristige Sicherung ihrer Reproduktionsfähigkeit zu

gewährleisten (Ostrom 1990). Die Zuteilung der Rechte an der eigentumsrechtlich unteilbaren Ressource erfolgte in einer Weise, die dem Einzelnen klar beschränkte Nutzungsbefugnissen sicherte, die er aber im Konfliktfall auch durchsetzen konnte. Über die institutionellen Arrangements von Allmenden gelang es nämlich den Mitgliedern, «Ressourcen-Dilemmasituationen» zu vermeiden, in denen die Einen ihren Nutzen an der knappen Ressource auf Kosten der Anderen zu maximieren versucht hätten. Diese Regelung liess sich über Mechanismen eines kooperativen Interessenausgleichs und durch effiziente Kontrollen sicherstellen.

Solche Common-property-Regime erfüllten damit diejenigen Anforderungen, die wir auch als Voraussetzung für ökonomische, ökologische und soziale Nachhaltigkeit bezeichnen können. Es sind dies

- ökonomische Stabilität und Vorausssehbarkeit durch gesicherten Zugang zur Ressourcennutzung;
- Verteilungsgerechtigkeit;
- soziale Sicherheit durch Zugehörigkeit zum Kreis der Miteigentümer;
- institutionelle Effizienz durch gemeinsam ausgehandelte und anerkannte Regeln und ein einfaches internes Kontrollsystem;
- wirksame Lösung von Nutzungskonflikten und Vermeidung nachträglich anfallender Kompensationskosten zur Abgeltung negativer externer Effekte;
- Stärkung der lokalen Gemeinschaften durch Zugangs-, Nutzungs-, Management- und Kontrollrechte in den Händen der Nutzergemeinschaft;
- ökologische Stabilität durch Erhaltung des Ressourcenstocks und Erhaltung ihrer Produktivität über Generationen hinweg.

Nachhaltige Landschaftsentwicklung, die diese Anforderungen erfüllt, setzt eine bestimmte Beziehung des Menschen zu Raum, Landschaft und Natur voraus. Wie Menschen mit Natur und Landschaft umgehen, welche Güter und Dienstleistungen dieser Ressource sie in welcher Weise und mit welcher Intensität nutzen, ist von der technologischen, kulturellen, ökonomischen, politischen und institutionellen Geschichte und dem heutigen Zustand einer Gesellschaft abhängig (Hanna et al. 1996: 35). Eigentumsordnungen sind in diesen Kontext eingebettet (Kubon-Gilke 1998: 245). Nutzungsansprüche und Eigentumsrechte sind damit das Ergebnis gesellschaftlicher Wertungen und Nutzenvorstellungen über eine Ressource. Diese Grössen werden von tiefer liegenden gesellschaftlichen Werten, ethi-

schen Prinzipien und politischen Bewertungen beeinflusst. Werden auf der Basis geltender Werte, Normen und sozialer Strukturen neue institutionelle Regime zum Ressourcenmanagement geschaffen, so können diese Regime zu (verändertem) Denken und Handeln der Menschen führen (Gimmler 1998: 31ff.).

1.3.2 Fragestellung

Die Rahmenbedingungen von Kooperation und kollektivem Handeln in der Landschaft sind erst in einigen wenigen Forschungsprogrammen untersucht worden (Ernst 1998). Neue Forschungen beziehen sich auf die Problematik der Landübernutzung in Süd- und Südostafrika (Geist 1998, Lohner 1998) oder auf die Fischerei (Ernst et al. 1998). Zu erwähnen sind auch die Screening-Arbeiten des IDHEAP (Kissling-Näf et al. 1998, Kissling-Näf et al. 2000 und Bisang et al. 2000). Forschungen im Bereich der Ressource Landschaft sind allerdings rar (Lenhart 1999, Lenhart und Rodewald 2000). Auch die Sichtung der Resultate aus den verwandten nationalen Forschungsprogrammen des Nationalfonds (NFP 5 (Regionalpolitik), NFP 55 (MAB), NFP 22 (Boden), NFP 31 (Klimaänderung) und SPP Umwelt) ergab wenig Aufschlüsse über verfügbare Forschungsbeiträge zu institutionellen Landschaftsregimen und ihren Auswirkungen auf die nachhaltige Landschaftsentwicklung, die Gegenstand der in dieser Publikation referierten Forschungsarbeiten sind. Diese galten konkret folgenden vier Fragen:

- 1) Welche Bedeutung hatten unterschiedliche institutionelle Landschaftsregime für die Landschaftsentwicklung in der jüngeren Vergangenheit? Unter Landschaftsregimen verstehen wir spezifische Kombinationen von Nutzungsrechten bzw. -ansprüchen an von Landschaften bereitgestellten Leistungen mit darauf bezogenen Schutz- und Nutzungspolitiken.
- 2) Welcher Zusammenhang besteht zwischen Veränderungen dieser Regime und landschaftsbeeinträchtigenden bzw. -aufwertenden Prozessen?
- 3) Wie können Allmend-Regelwerke oder ähnliche Formen des Gemeinschaftseigentums mit kollektiven Akteuren in die heutigen institutionellen Regime von Landschaften integriert werden (z.B. Landschaftsentwicklungskonzepte)?