



IRS Institut für
Regionalentwicklung
und Strukturplanung

Working Paper

Ingrid Apolinarski, Ludger Gailing, Andreas Röhring

Institutionelle Aspekte und Pfadabhängigkeiten des regionalen Gemeinschaftsgutes Kulturlandschaft

| | |
|---|----|
| 1 Einleitung: Perspektiverweiterung in der Kulturlandschaftsforschung | 2 |
| 2 Dimensionen des Kulturlandschaftsbegriffes | 4 |
| 3 Gemeinschaftsgutaspekte der Kulturlandschaft | 11 |
| 4 Kulturlandschaft als Institutionenproblem | 17 |
| 5 Institutionelle Pfadabhängigkeiten von Kulturlandschaft..... | 23 |
| 6 Resümee | 26 |
| 7 Summary (engl.)..... | 28 |
| Literatur | 29 |

Copyright: Dieses Working Paper der IRS-Forschungsabteilung 2 „Regionaler Institutionenwandel zur Sicherung von Gemeinschaftsgütern“ ist urheberrechtlich geschützt. Sein Nachdruck oder seine Veröffentlichung ohne die ausdrückliche Genehmigung der Autoren ist nicht gestattet. Textpassagen dürfen gerne unter Beachtung wissenschaftlicher Zitierregeln bei vollständiger Angabe der Quelle in folgender Weise verwendet werden:

Apolinarski, Ingrid ; Gailing, Ludger ; Röhring, Andreas: Institutionelle Aspekte und Pfadabhängigkeiten des regionalen Gemeinschaftsgutes Kulturlandschaft. Working Paper, Erkner, Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, 2004 (<http://www.irs-net.de/download/Kulturlandschaft.pdf>)

Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS)

Flakenstraße 28-31, 15537 Erkner

<http://www.irs-net.de>

Erkner, April 2004

1 Einleitung: Perspektiverweiterung in der Kulturlandschaftsforschung

In der Diskussion um die mitteleuropäische Kulturlandschaft wird schon seit Jahrzehnten ein kontinuierlicher „Landschaftsverbrauch“ (z.B. Tesdorpf 1984: 57ff.) konstatiert. Die dabei vorherrschende, individuell empfundene Verlusterfahrung kann von realen Entwicklungstendenzen untermauert werden: Rohstoffabbau, Industrie- und Verkehrsentwicklung devastieren oder zerschneiden weite Landstriche, die Siedlungsfläche wächst in Deutschland jeden Tag um durchschnittlich 105 Hektar vor allem auf Kosten landwirtschaftlich genutzter Flächen (StBA 2003: 18f.), die Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion hat das traditionell stark differenzierte Landschaftsbild hin zu monotonen Großstrukturen verändert. Die Landschaften verlieren so tendenziell ihre identitätsbildende Eigenart und Unverwechselbarkeit.

Kulturlandschaft ist in der Folge solcher Prozesse des Wandels von Nutzungsformen zweifelsohne nicht „verbraucht“ oder „verloren“; vielmehr verändert sich lediglich ihre Funktion und Gestalt. Dieser Wandel wird aus ästhetischen, landschaftsökologischen oder identitätsräumlichen Perspektiven als Qualitätsverlust kritisiert. Umwelthistoriker sprechen von einer Tendenz zur „totalen Landschaft“ (Sieferle 1997: 208), die bei fortgesetzter Aufhebung des zivilisatorischen Gegensatzes von Stadt und Land und des ökologischen Gegensatzes von Industriegebiet und Naturraum mit einer räumlichen Vereinheitlichung, Entdifferenzierung und Verödung verbunden ist. Andere Szenarien der Landschaftsentwicklung prophezeien bei der Fortsetzung gegenwärtiger, von der verschärften Globalisierung dominierter Trends eine zunehmende räumliche Funktionalisierung, Differenzierung und Polarisierung: Die anthropogen stark beeinflussten Landschaften der wachsenden Stadtregionen und die für den Weltmarkt produzierenden intensiven Agrarlandschaften stehen dabei solchen Landschaften gegenüber, in denen traditionelle, die Kulturlandschaft prägende Landbewirtschaftungsformen eingeschränkt und zu Gunsten von „Naturbrachen“ aufgegeben werden (Bohnet et al. 2001: 192ff.). Das Brachfallen von Flächen ist allerdings zunehmend nicht nur im ländlichen Raum, sondern auch in von Deindustrialisierungs- und Abwanderungsprozessen gezeichneten schrumpfenden Verdichtungsräumen festzustellen.

Problematisch ist weniger der Kulturlandschaftswandel selbst - dieser ist für Kulturlandschaft als Folge und Spiegelbild gesellschaftlicher Entwicklung konstitutiv - , sondern „die Schnelligkeit und die oftmalige Unumkehrbarkeit der landschaftsverändernden Prozesse“ (Schenk 2001: 33). Eine Verschärfung und Beschleunigung von Prozessen der Landschaftsumwandlung wird derzeit z.B. durch die im Frühjahr 2004 in Kraft getretene Europäische Landschaftskonvention (Council of Europe 2000: 1) europaweit konstatiert und stellt die Kulturlandschaftsforschung vor neue Herausforderungen.

In dieser Situation wird Kulturlandschaft als Objekt der Regionalentwicklung neu entdeckt: So regt das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) einen „kreativen Umgang mit Kulturlandschaften“ und ihre „Inwertsetzung (..) im Rahmen integrierter Raumentwicklungskonzepte“ an (Europäische Kommission 1999: 35f.) und in einigen (Stadt-)Regionen wird bereits versucht, die Kulturlandschaft als weichen Standortfaktor zu bewahren und über Maßnahmen der teilräumlichen Inszenierung und Inwertsetzung regionaltypischer Elemente zu stärken (Gailing 2003: 69). Der Begriff „Kulturlandschaft“ hat in Zeiten nachlassenden wirtschaftlichen Wachstums bei der Begründung regionaler Entwicklungsinitiativen und in Sprachregelungen von Planung, Politik und Gesetzgebung zunehmend Konjunktur, weil er aufgrund seiner Mehrdimensionalität anders als „Ökologie“, „Umwelt“ und „Natur“ leichter in sozioökonomisch bestimmte Diskurse und Politiken eingebettet werden kann. Gerade der durch die Europäisierung und Globalisierung verschärfte interregionale Wettbewerb um Firmenansiedlungen und gut ausgebildete Arbeitskräfte hat in einigen Regionen bereits erste

Chancen für eine verbesserte Berücksichtigung von Kulturlandschaftsbelangen eröffnet, z.B. im Rahmen der regionalen Struktur- oder Identitätspolitik¹.

Wenn Kulturlandschaft dabei nicht nur als Basis regionaler Marketingstrategien oder modischer Slogan, sondern als zentraler Ansatzpunkt einer regional nachhaltigen Entwicklung gelten soll, ist eine offensive „regionale Kulturlandschaftspolitik“ nötig. Der aktive Umgang mit Kulturlandschaft wird allerdings von latenten Steuerungsdefiziten erschwert, da Kulturlandschaft Folge und Ergebnis vielfältiger, in ihrer Gesamtheit nur schwer beeinflussbarer gesellschaftlicher Entwicklungen ist. Kulturlandschaft kann mithin nur dann aktiv und nachhaltig Objekt bewusster regionaler Steuerungsversuche sein, wenn die von historischen Vorfällen bestimmten, komplizierten institutionellen Rahmenbedingungen ihrer Nutzung, Gestaltung und Verwertung verstanden und in strategische Überlegungen zur Lösung der Steuerungsdefizite einbezogen werden. Die aktuelle und breit geführte Kulturlandschaftsdebatte sollte daher notwendigerweise im Sinne einer Perspektiverweiterung um sozial- und geschichtswissenschaftliche Erkenntnisse der Institutionenforschung angereichert werden.

Das aktuelle europaweite Interesse an Kulturlandschaftsthemen manifestiert sich derzeit deutlich in politischen Willensbekundungen und ersten Steuerungsversuchen. In Forschung und Wissenschaft dominieren - von interdisziplinären Ansätzen wie dem österreichischem Forschungsschwerpunkt Kulturlandschaftsforschung abgesehen - geografische und ökologische Zugänge zur Kulturlandschaftsforschung gegenüber sozialwissenschaftlichen Vorhaben. Insbesondere institutionen-, güter- und pfadtheoretische Ansätze wurden bislang nur partiell auf das Forschungsobjekt Kulturlandschaft angewendet, obwohl von ihnen zentrale Erkenntnisse in Bezug auf die Genese und die Triebkräfte der Kulturlandschaftsentwicklung und die Lösung der vorhandenen Steuerungsdefizite und -konflikte zu erwarten sind. Der vorliegende Beitrag basiert auf den Arbeiten eines Forschungsprojektes² des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung Erkner (IRS), welches im Rahmen eines Moduls zur Kulturlandschaftsforschung die mit dem regionalen Gemeinschaftsgut Kulturlandschaft verbundenen institutionellen Regelungen und Pfadabhängigkeiten thematisiert.

Dabei wird deutlich, dass die Kulturlandschaft von einer Vielzahl höchst unterschiedlicher, sich wandelnder Institutionensysteme mit kohärenten und divergierenden Zielstellungen beeinflusst wird. Es existiert wohl kaum ein zweites raumbundenes Gemeinschaftsgut, dessen institutionelle Rahmenbedingungen sich derart vielfältig und zersplittert darstellen: Kulturlandschaft ist dabei nicht nur Objekt bewusster Planung und Bewirtschaftung z.B. von Seiten der Raumordnung und des Naturschutzes, sondern vor allem unbewusstes „by-product“ landnutzender und -verwertender Institutionensysteme. Der Umgang mit Kulturlandschaft wird in außergewöhnlich hohem Maße durch widerstreitende Interessen geprägt, denen fundamental unterschiedliche historische und kulturelle Werte, Begriffsverständnisse und Leitbilder zugrunde liegen.

Mit diesem „working paper“ soll eine Positionierung des Forschungsprojektes in der kulturlandschaftsbezogenen Forschung erreicht werden - verbunden mit einer Klärung zentraler Forschungsfragen:

- Welche Kulturlandschaftsbegriffe existieren und was sagt die Vielfalt der Begriffsdimensionen über die institutionellen Rahmenbedingungen des Umgangs mit Kulturlandschaft aus (siehe Kapitel 2)?

¹ Bekannte Beispiele sind die von Seiten der IBA Emscher Park im nördlichen Ruhrgebiet verfolgte Strategie der Rückgewinnung von Landschaft unter Einbeziehung der entstandenen Industrienatur, die Projekte der IBA Fürst-Pückler-Land zur Inwertsetzung der Niederlausitzer Braunkohlefolgelandschaft und die in die Liste des UNESCO-Weltkulturerbes aufgenommene Kulturlandschaft des Mittelrheintals.

² Projekttitel: „Institutionelle Entwicklungspfade und Gemeinschaftsgutfunktionen regionaler Güter“

- Worin besteht der Gemeinschaftsgutcharakter von Kulturlandschaft und welche Konsequenzen ergeben sich daraus für den Umgang mit privaten Gütern und Gemeinschaftsgütern hinsichtlich ihrer Wirkungen auf Kulturlandschaft (siehe Kapitel 3)?
- Wie stellen sich die institutionellen Rahmenbedingungen des Umgangs mit Kulturlandschaft aus einer institutionentheoretischen Perspektive dar und welche Erkenntnisse sind für eine Lösung der Steuerungsdefizite zu erwarten (siehe Kapitel 4)?
- Welche Pfadabhängigkeiten von institutionellen Regelungen sind beim Umgang mit Kulturlandschaft von Bedeutung und welche Persistenzen und Wandlungsprozesse sind dabei festzustellen (siehe Kapitel 5)?

2 Dimensionen des Kulturlandschaftsbegriffes³

Um die besondere Prägung des in Deutschland verwendeten Kulturlandschaftsbegriffes nachvollziehen zu können, ist ein Vergleich mit anderen europäischen Ländern sinnvoll, wo für vergleichbare Sachverhalte andere Begrifflichkeiten verwendet werden: So ist etwa in Großbritannien die wörtliche Übersetzung „cultural landscape“ zwar durchaus üblich, hat aber anders als in Deutschland keine emotionale Aufladung erfahren. Dort wie auch in Frankreich besitzt vielmehr der Begriff des „Erbes“ („heritage“ bzw. „patrimoine“) eine größere normative Bedeutung. In Italien ist es über lange Zeit nicht notwendig gewesen, den Kulturlandschaftsbegriff („paesaggio culturale“) zu verwenden, da schon der Landschaftsbegriff selbst („paesaggio“) kulturelle, ästhetische und landnutzungsrelevante Aspekte implizierte (z.B. Assunto 1973). Erst aufgrund heutiger Entwicklungen, Landschaft in Italien zunehmend auch als biophysische, ökologische Struktur zu begreifen, wird es dort notwendig, den differenzierenden ersten Teil des Kompositums „Kulturlandschaft“ zu verwenden.

Der kurze Blick auf andere Länder verdeutlicht, dass sozio-kulturelle Unterschiede sich in nicht unerheblicher Weise auf das jeweilige Kulturlandschaftsverständnis auswirken. Dies gilt nicht nur im internationalen Vergleich, sondern auch im Hinblick auf die Auseinandersetzung mit den verschiedenen Dimensionen des Begriffes in Deutschland selbst: Die institutionellen Rahmenbedingungen der einzelnen Disziplinen, Arbeitsgebiete und gesellschaftlichen Kontexte, wie z.B. ästhetische Bewertungen, historisch entwickelte Landschaftsauffassungen und formell-kodifizierte Grundlagen des Umgangs mit Kulturlandschaft, üben - neben subjektiven, personenbezogenen Präferenzen - einen starken Einfluss auf Kulturlandschaftsverständnisse aus. Die Vielfalt an Begriffsdefinitionen ist aufgrund der Vielzahl der beteiligten landschaftsbezogenen Disziplinen und Anwendungsgebiete außergewöhnlich hoch. Der Kulturlandschaftsbegriff ist zwar „in aller Munde“, kontextabhängig wird er aber unterschiedlich interpretiert und instrumentalisiert, so dass auch in der wissenschaftlichen Kulturlandschaftsdebatte von gänzlich unterschiedlichen Sachverhalten gesprochen wird. Eine institutionenbezogene Analyse des Kulturlandschaftsbegriffes erscheint notwendig, um die Tiefenschärfe in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Kulturlandschaft zu erhöhen. Dabei sind Pfadabhängigkeiten in der Form von Einbettungen zeitgenössischer Dimensionen des Kulturlandschaftsbegriffes in historisch-institutionelle Vorläufe zu beachten. Eingedenk des bestehenden Forschungsdefizits werden mit diesem Kapitel im Sinne einer Arbeitshypothese Dimensionen des Kulturlandschaftsbegriffes voneinander abgegrenzt und in ihren institutionellen Zusammenhängen verortet.

Dazu ist zunächst die Frage zu klären, wie der Kulturlandschaftsbegriff in der Debatte um den Landschaftsbegriff interpretiert wird. Angesichts der umfassenden, fast flächendecken-

³ Historische Dimensionen des Kulturlandschaftsbegriffes werden im Rahmen des hier vorgestellten Forschungsprojekts durch Dr. Christoph Bernhardt erarbeitet. Erste Ergebnisse dieser Forschungen wurden in diesem Kapitel bereits berücksichtigt.

den Nutzung, Gestaltung und Bewirtschaftung der natürlichen Landschaft Mitteleuropas kann nach Haber (2001: 6) davon ausgegangen werden, dass man es so gut wie immer mit „Kulturlandschaft“ zu tun hat, auch wenn von „Landschaft“ die Rede ist. Es existieren dabei unterschiedliche Perspektiven hinsichtlich der anthropogenen Wirkfaktoren, die aus einer Landschaft eine Kulturlandschaft machen (z.B. Landnutzung und -bewirtschaftung, Wahrnehmung, Wertschätzung, Ästhetik, Beeinflussung über den Luftpfad, etc.)⁴. Landschaften können generell auf einem Kontinuum eingeordnet werden, das von Landschaften ohne menschliche Überprägung bis hin zu solchen mit hohem anthropogenen Einfluss reicht. Erstere, die sog. „echten Naturlandschaften“, sind im europäischen Raum allerdings kaum mehr zu finden (Job et al. 2002: 231). Auch die in Großschutzgebieten bewahrten, vermeintlich natürlichen Landschaften entsprechen in der Regel konservierten oder der Sukzession überlassenen ehemaligen Kulturlandschaften. Das dichotomisch aufzufassende klassische Begriffspaar Kulturlandschaft-Naturlandschaft wird daher heute - anders als zu seiner Entstehung gegen Ende des 19. Jahrhunderts (Schenk 2002: 9) - von wenigen Ausnahmen abgesehen als nicht mehr zeitgemäß angesehen.

Letztlich beruhen alle die heutige Kulturlandschaftsdebatte prägenden Dimensionen des Kulturlandschaftsbegriffes auf unterschiedlichen, von Zeitströmungen sowie von sozialen und kulturellen Hintergründen beeinflussten Interpretationen des Mensch-Natur-Verhältnisses, die im sozialen Wandel eine dominierende oder marginalisierte Position einnehmen können⁵. Jedes Kulturlandschaftsverständnis ist normativ besetzt und kann als soziale Konstruktion bezeichnet werden, „die im Extremfall losgelöst von realen, (...) objektivierbaren Gegebenheiten eine Eigendynamik entwickeln“ kann (Diekmann/Preisendörfer 2001: 51). Die dem Terminus Kulturlandschaft unterlegten Deutungen ergeben sich aus dem jeweiligen institutionellen Zusammenhang seiner Verwendung und sind Ausdruck von informellen, nicht-kodifizierten Institutionen (siehe Kapitel 4); die Polarisierung zwischen den einzelnen im Folgenden dargestellten Begriffsdimensionen bildet wirkungsmächtige historische Triebkräfte für heutige institutionelle Konflikte.

Im Mittelalter verstand man unter Landschaften (ahd. „lantschaft“) die Bevölkerung eines Landes bzw. die Gesamtheit der politisch Handlungsfähigen eines Territoriums. Erst in der Neuzeit fand eine sukzessive Übertragung des Begriffes auf den von diesen Personen besiedelten politischen und natürlichen Raum statt (Schenk 2002: 6f.). Landschaften gelten seitdem nicht mehr nur als politische Repräsentativorgane auf regionaler Ebene, sondern als Räume kultureller und historisch begründeter Verbundenheit einer Bevölkerung mit ihrem Territorium. Historisch-identitätsräumliche Ansätze werden auch heute noch oftmals angewandt, um einzelne Kulturlandschaften voneinander abzugrenzen. Dabei spielen - von musealen Denkmallandschaften abgesehen - weniger das Vorhandensein zahlreicher persistenter Elemente, als vielmehr die landsmannschaftliche und historische Verbundenheit der Regionsbewohner und damit ihre gemeinsame regionale Identität bzw. ihr Heimatgefühl eine Rolle. Dass Landschaften nicht nur als Identitätsräume, sondern gleichzeitig noch heute als politische Körperschaften gelten, stellt eine Ausnahme dar. Die Landschaftsverbände im Rheinland und in Westfalen sowie die „Landschaften“ in Niedersachsen sind Fälle solcher moderner Körperschaften der Kultur- und/oder Landschaftspolitik, die - wie z.B. die Ostfriesische Landschaft - teilweise bereits seit Jahrhunderten in direkter Rechtsnachfolge fortbestehen

⁴ Bei einer extremen Auslegung des anthropogenen Einflusses kann sogar jede Landschaft Europas als Kulturlandschaft gelten: Durch den Eintrag von Luftschadstoffen wird jede Landschaft geschädigt; auch die bloße Wahrnehmung und Wertschätzung einer Landschaft durch den Menschen und ihre Erschließung für den Tourismus macht aus ihr einen Teil der menschlichen Kultur und Identität, „insofern sie uns als Symbol für unsere Träume, unsere Ängste etc. dient“ (Muhar 2001: 120).

⁵ Vergleichbares gilt für die im erweiterten Kontext der Kulturlandschaftsdebatte relevanten Umwelt-, Natur- und Kulturbegriffe.

(Martin 1997). Seit den 1990er Jahren ist ein Wiederaufnehmen solcher Ansätze der identitätsräumlichen Abgrenzung von Kulturlandschaften zu beobachten, wenn über Formen des Regionalmanagements und -marketings Kulturlandschaften ein Objekt von Prozessen der Regionalisierung bzw. der Bildung von regionalen Handlungsräumen darstellen⁶.

Entscheidend für die Entwicklung des heutigen Landschaftsverständnisses ist die im 16. Jahrhundert mit der Landschaftsmalerei aufgekommene Verwendung des Begriffes für einen sinnlich wahrnehmbaren, mit ästhetischen Kategorien bewertbaren Raumausschnitt. In heutigen Konflikten wirken dabei widerstreitende Kultur-Begriffe und ästhetische Landschaftsauffassungen, die sich in einer entscheidenden Weichenstellung zu Beginn des 19. Jahrhunderts als „zwei Ideen von Landesverschönerung“ (Haber 2001: 9) artikulierten: Haber unterscheidet die Vertreter der „Landeskultur“, welche die Schönheit des Landes durch forcierte Kultivierung zugunsten von Produktivität und Fruchtbarkeit verwirklicht sahen und jene der „Landschaftskultur“, die dem Vorbild der Landschaftsmalerei und der Landschaftsparkes des 18. Jahrhunderts folgend die gesamte Landschaft verschönern bzw. in ihren ästhetisch idealisierten, schwerpunktmäßig von der kleinbäuerlichen Landwirtschaft geprägten Teilräumen erhalten wollten (ebd.: 11).

Die utilitaristische Ästhetik der „Landeskultur“ war letztlich angesichts der nahezu flächendeckend erfolgreichen Rationalisierung der Land- und Forstwirtschaft - z.B. mit Hilfe der Meliorations- und Flurbereinigungsprogramme des 19. und 20. Jahrhunderts - wirkungsmächtiger als die ästhetische Idee der „Landschaftskultur“. Aus einer (agrar-)ökonomischen Sichtweise, welche der Befriedigung quantitativer Versorgungsbedürfnisse der Bevölkerung verpflichtet ist, gilt die genutzte, bewirtschaftete, „unter Kultur stehende“ Landschaft als Idealbild der Kulturlandschaft. Die ökonomisierte, rationalisierte und spezialisierte Produktionslandschaft stand zwar immer unter scharfer Kritik, hat aber unter dem Einfluss staatlicher Programme, Gesetze und Anreizsysteme die reale Entwicklung der Kulturlandschaft in den letzten beiden Jahrhunderten zunehmend dominiert und erreichte mit der Intensivlandwirtschaft in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ihren Höhepunkt.

Wenn die „Landschaftskultur“ auch keine räumliche Dominanz entfalten konnte, so haben der ihr unterlegte Kulturlandschaftsbegriff und die damit verbundenen ästhetischen Kategorien doch eine erhebliche Bedeutung bewahrt. Gerade für jene, der Bewahrung von traditionellen Kulturlandschaften verpflichteten Institutionensysteme des Denkmalschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege ist Kulturlandschaft ein „Begriff positiv wertenden Inhalts und bedeutet in der Regel die traditionell genutzte, naturnahe Landschaft mit einer großen Vielfalt ökologisch wirksamer Kleinstrukturen“ (Eidloth 2000: 1). Diese zuletzt genannte Perspektive ist in der deutschen Kulturlandschaftsdebatte und im alltäglichen Sprachgebrauch immer noch dominant; es herrscht tendenziell ein enges, konservatives Kulturlandschaftsverständnis vor. So bezeichnet Curdes (1999: 333) eine Kulturlandschaft als „Landschaftsindividuum eines bestimmten Landschaftstyps auf einer hohen Stufe qualitativer Ordnung“, dessen historische „Formung weitgehend abgeschlossen“ ist und das „eine bedeutende formale Qualität“ aufweist: „Nicht jede Landschaft ist somit Kulturlandschaft“. Es existieren in Deutschland nur wenige Kulturlandschaften, die dieser exklusiven Definition entsprechen; Curdes nennt u.a. das Allgäu, die Mecklenburger Seenplatte, die Lüneburger Heide und den Potsdamer Raum. Kulturlandschaft steht hier für einen historisch-ästhetisch be-

⁶ In Zeiten zunehmender geografischer Mobilität und damit verbundener sinkender Bindung an Wohnorte und die sie umgebende Kulturlandschaft können regionale Entwicklungsansätze immer seltener auf die im Raumordnungsgesetz als bewahrenswürdig anerkannten „geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge sowie die regionale Zusammengehörigkeit“ (ROG § 2 (2) 13.) rekurrieren. Kulturlandschaftspolitik zur Erhaltung oder Steigerung der regionalen Identität arbeitet daher immer stärker nicht nur mit dem Schutz und der Inwertsetzung der Kulturlandschaft, sondern im Sinne eines Marketings auch mit den der jeweiligen Kulturlandschaft zuschreibbaren Images.

stimmten, bildhaften Idealzustand der Landschaft (in der Regel die vorindustrielle agrarische Kulturlandschaft oder die Kunstlandschaften der Landschaftsparke), dem nur bestimmte, von traditionellen Strukturen bestimmte Landschaften gerecht werden können.

Für Wöbse (2001: 12) sind Kulturlandschaften „vom Menschen gestaltete Landschaften, deren ökonomische, ökologische, ästhetische und kulturelle Leistungen und Gegebenheiten in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen und (...) langfristig geeignet sind, Menschen als Heimat zu dienen“. Er fragt interessanterweise: „Ist es denn überhaupt sinnvoll, alles, was der Mensch in der Landschaft aufführt, als kulturschöpferischen Akt zu interpretieren?“ (ders. 1994: 5) und wünscht sich eine weitergehende Differenzierung durch Begriffe wie „Industrie- oder Wirtschaftslandschaft“, die er klar von „Kulturlandschaft“ abgrenzt. „Kultur“ soll hier offensichtlich als Unterscheidungskriterium gelten und eine bestimmte hohe landschaftliche Qualität umschreiben. Solche an einen engen Kulturbegriff angelehnten, konservativen Definitionen haben im Kontext des traditionellen Heimatschutzes oder eines eng verstandenen Natur- und Denkmalschutzes ihre institutionelle Heimat. Das dort verankerte stark normative, romantische Idealbild einer „intakten“ Kulturlandschaft entfaltet in Deutschland weiterhin eine hohe appellierende Wirkungskraft. Der Begriff Kulturlandschaft enthält weiterhin Aspekte ästhetischer Weltansichten des städtischen Bildungsbürgertums des 18. und 19. Jahrhunderts sowie heute teilweise diskreditierter Vorstellungen des frühen 20. Jahrhunderts (Heimatschutzbewegung) und der NS-Zeit⁷ (Schenk 2002: 7).

Der Doppelcharakter von Kulturlandschaft, gleichzeitig innerweltliche und außerweltliche Realität zu sein (Békési 2000: 50) bedingt generell, dass die materiell vorhandene Landschaft immer mit einer zweiten „Landschaft im Kopf“ korrespondiert. Unsere Wahrnehmung der Landschaft folgt dabei individuell und in unterschiedlichen historischen Perioden sehr verschiedenartig verlaufenden Gestaltbildungsprozessen, durch welche die Komplexität der Welt reduziert wird und baut auf einem kognitiv, emotional und ästhetisch bestimmten Landschaftsbewusstsein auf (Ipsen 2002: 42f.). So entstehen „mental maps“, deren Ausprägung von historisch vorgeprägten und über Medien vermittelten Idealbildern beeinflusst wird. Die Bilder im Kopf prägen als mächtige informelle Institutionen die menschliche Erwartungshaltung an eine „schöne“ schützenswerte Kulturlandschaft; Kulturlandschaftsschutz ist daher in der Regel der Schutz ästhetisch empfundener Bilder.

Die widerstreitenden Ansätze der ästhetischen Ideallandschaft und der produktiven Nutzlansschaft erfassen Kulturlandschaft tendenziell als monofunktionales, zumindest aber bestimmte Funktionen vernachlässigendes Konstrukt. Der traditionelle wissenschaftliche Kulturlandschaftsbegriff insbesondere der Geografie und neuere Konzepte des nachhaltigen Umgangs mit Kulturlandschaft gehen demgegenüber von einem erweiterten, multifunktionalen Ansatz aus. Sie folgen darin der Erkenntnis, dass neben traditionellen Landnutzungsformen und der ästhetischen Parkgestaltung vergangener Jahrhunderte einerseits und agrarökonomischen Produktionslandschaften andererseits eine Vielzahl weiterer historischer und gegenwärtiger Formen der Einbeziehung von Landschaft in den von menschlichen Lebens- und Produktionsweisen bestimmten gesellschaftlichen Entwicklungsprozess existieren.

Eine Dynamisierung des Verständnisses von Kulturlandschaften als Ausdruck jeglicher anthropogener Überformung von Naturräumen durch soziokulturelle und ökonomische Bedingungen erscheint erforderlich, um als konzeptionelle Grundlage für die im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung angestrebte Integration sozialer, ökologischer und ökonomischer Belange dienen zu können (Kühn 1999: 109). Nachhaltige Entwicklung als Prozess, in dem „die Bedürfnisse heutiger Generationen befriedigt werden sollen, ohne die Bedürfnisse kommender Generationen zu gefährden“ (BUND/Misereor 1997: 24) erfordert die Anpassung der

⁷ Aufgrund des Gebrauchs in der NS-Zeit und den damaligen Vorstellungen von einer rassespezifischen „germanisch-deutschen Kulturlandschaft“ (Fehn 2002) war der Begriff nach 1945 auf lange Zeit negativ konnotiert.

Bewirtschaftungs- und Nutzungsformen an die lokalen und globalen ökologischen Rahmenbedingungen durch kooperationsorientierte Verfahren und folglich einen holistischen Umgang mit Kulturlandschaft. Selektive und exklusive Sichtweisen auf die Kulturlandschaft, wie sie sich im ordnungsbehördlichen Naturschutz (Arten- und Biotopschutz) oder in der traditionellen Sicht des Heimatschutzes (Schönheit des Landschaftsbilds) äußern, werden aus einer Nachhaltigkeitsperspektive abgelehnt. Der flächendeckende Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen durch angepasste Nutzungsformen⁸ und Ausgleich der Funktionen stellen relevante Nachhaltigkeitsziele dar, die einen umfassenden Kulturlandschaftsbegriff bedingen.

Ein solches erweitertes und dynamisches Verständnis ist in der Geografie und zunehmend auch in den anwendungsorientierten Planungswissenschaften vorherrschend; es „umfasst alle raumwirksamen Funktionen, und damit ländliche, städtische oder industrielle Bereiche, schließt biotische und abiotische Komponenten ein und berücksichtigt historisch geprägte Landschaften ebenso wie modern überformte“ (Eidloth 2000: 2). Auch eine Stadtregion als Summe ihrer Siedlungs- und Freiräume ist aus einer solchen Sichtweise eine Kulturlandschaft. Nicht nur traditionell land- und forstwirtschaftlich genutzte Landschaften, in denen einzelne Dörfer „harmonisch“ eingefügt sind, sondern auch suburbane Siedlungs- und Gewerbeflächen, Infrastrukturen des Verkehrs und der Energieerzeugung oder Braunkohlentagebaue sind Bestandteile der mitteleuropäischen Kulturlandschaft. Damit manifestiert sich Kulturlandschaft nicht nur im Einklang von Mensch und Natur, sondern impliziert gleichfalls steuerungsbedürftige Situationen der Übernutzung und Zerstörung natürlicher Lebensgrundlagen.

Die Geografie verfügt seit Alexander von Humboldts Diktum von der Landschaft als „Totalcharakter einer Erdgegend“ (1849) über einen holistischen Landschaftsbegriff, der sich grundsätzlich weder den biophysischen Realitäten noch den Fragen anthropogener Beeinflussung, menschlicher Wahrnehmung oder ästhetischer Emotionalität verschließt⁹. Sie hat sich dabei allerdings - wie andere landschaftsbezogene Wissenschaften auch - mit der Problematik auseinandersetzen zu müssen, dass sich nicht alle Landschaftseigenschaften mit einem einzigen monodisziplinären Zugang erschließen lassen. Trepl (1996: 20ff.) kritisiert hier z.B. gängige Versuche, die Schönheit einer Landschaft anhand naturwissenschaftlicher, vermeintlich objektiver Kriterien zu bewerten und fordert, Landschaftsforschung zwingend als interdisziplinäre Aufgabe zu begreifen. Um ihrer Gesamtheit gerecht zu werden, können „Landschaft“ und - unter Betonung von Aspekten der anthropogenen Beeinflussung - „Kulturlandschaft“ Metaphern für den Versuch einer komplexen Analyse raumgebundener Phänomene bzw. Labels für transdisziplinäres Forschen darstellen (Schenk 2002: 6f.), wenn die Integration von für sich genommen reduktionistischen Ansätzen gelingt. Beispiele für reduktionistische Zugänge sind die Betonung der Biodiversität durch die Landschaftsökologie, die Inventarisierung historischer Kulturlandschaftselemente durch die angewandte historische Geografie oder das Primat ästhetischer Fragestellungen auf Seiten der Landschaftsgestaltung und -architektur.

Die Vielfalt der Begriffsinterpretationen, die sich in den heuristischen Kategorien der hier zuvor erörterten Dimensionen und Verwendungszusammenhänge des Kulturlandschaftsbegriffes (siehe Zusammenschau in Abb. 1) ausdrückt, ist aufgrund der durch den IRS-Projektansatz angestrebten Erweiterung der Kulturlandschaftsforschung um institutionentheoretische Zugänge in toto ernst zu nehmen. Eine sektorale, einzelne Begriffsdimensionen

⁸ z.B. durch vielfältige Leistungen der Landwirtschaft für einen abiotischen, biotischen und ästhetischen Ressourcenschutz (Schumacher 2000: 21f.)

⁹ Faktisch bestehen allerdings innerhalb der Geografie deutliche Unterschiede hinsichtlich des jeweiligen kulturlandschaftlichen Betrachtungsfokus. Als Beispiel sei hier die Differenz zwischen lebensweltbezogener Forschung (subjektives Landschaftserleben) und objektivierender Forschung (Landschaftskartografie und -inventarisierung) genannt.

ausblendende Herangehensweise würde eine Auseinandersetzung mit der dieser Vielfalt der Begriffsinterpretationen zugrundeliegenden institutionellen Vielfalt erschweren.

Abb. 1: Dimensionen des Kulturlandschaftsbegriffes

| Begriffsdimension | Wurzeln | Hauptinterpretationen | Verwendungsbeispiele (Akteure und institutionelle Arrangements) |
|-------------------------------------|---|---|---|
| Regionale Identität | „Landschaft“ (Mittelalter) | Raum gemeinsamer kultureller und historischer Verbundenheit; politischer Handlungsraum | „Landschaften“ / Landschaftsverbände; Regionalmanagement |
| Nutzung und Bewirtschaftung | Landeskultur (19. Jhd.) | ökonomisierte, rationalisierte und spezialisierte Produktionslandschaft | konventionelle Land- und Forstwirtschaft, Agrarpolitik |
| Ästhetisches Idealbild | Landschaftsmalerei (ab dem 16. Jhd.), Landschaftsparks (18. Jhd.), Heimatschutz (frühes 20. Jhd.) | ästhetisch empfundene, schützenswerte Qualitätslandschaft (Landschaftsparks / schöne, vielfältige, ländliche, vorindustrielle Kulturlandschaft) | Heimatschutz, Denkmalpflege, Naturschutz und Landschaftspflege, Landschaftsgestaltung |
| Nachhaltigkeit / Integration | Nachhaltigkeitsdebatte (Ende des 20. Jhd.) | flächendeckender Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen durch Nutzung | nachhaltige Raumentwicklung, ökologische Landnutzung |
| Landschaftswissenschaft | Geografie (seit Mitte des 19. Jhd.) | Label für transdisziplinäres Forschen; holistisches Analysetool | Geografie und andere Landschaftswissenschaften |

Quelle: eigene Darstellung

Das Forschungsprojekt macht sich in einer interdisziplinären, die realen Interdependenzen betonenden Perspektive einen erweiterten Kulturlandschaftsbegriff zu eigen und bezeichnet im Gegensatz zu sektoralen, reduktionistischen Perspektiven Kulturlandschaft als jede anthropogen veränderte Landschaft unabhängig von qualitativen Aspekten und normativen Festlegungen unter Einbezug aller historischen, gegenwärtigen und zukünftigen Ergebnisse anthropogener Landschaftsveränderungen. Der Kulturlandschaftsbegriff stellt in diesem Sinne nicht ein normatives Leitbild, sondern eine Grundlage für die umfassende Analyse institutioneller Zusammenhänge dar.

Werte und Normen spielen als Hintergrund der einzelnen Begriffsdimensionen eine Rolle; sie beeinflussen die Auffassungen darüber, was die Qualität einer Kulturlandschaft ausmacht. Diese Qualitäten können aus unterschiedlichen, institutionell geprägten Blickwinkeln bestimmt werden: So betont eine landschaftsökologische Perspektive den Anteil an natürlichen Ökosystemen bzw. die Naturnähe einer Landschaft, eine Wahrnehmungsperspektive setzt sich mit ästhetischen Qualitäten auseinander, eine identitätsräumliche soziokulturelle Perspektive betont die Bedeutung einer Kulturlandschaft für die Ausbildung einer regionalen Identität, eine agrarwirtschaftliche Sicht die Fruchtbarkeit und Produktionsvoraussetzungen einer Landschaft.

Der historische Wert einer Landschaft bildet eine weitere kulturlandschaftliche Qualität. Kulturlandschaft als „geschichtlich und sozial konstituierte Natur“ (Becker 1998: 237) ist im Sinne eines erweiterten Begriffsverständnisses allerdings stets als „historische Kulturlandschaft“ zu bezeichnen, da Kulturlandschaft immer einen „Spiegel der Vergangenheit und Gegenwart“ (ebd.) darstellt. Durch die Charakterisierung einer Landschaft als „historische Kulturland-

schaft“ - wie es das Bundesnaturschutzgesetz in seinem 14. Grundsatz vorschlägt (BNatSchG § 2 (1) 14.) - ist eine Unterscheidbarkeit von anderen Landschaften somit im eigentlichen Sinne nicht gewährleistet. Der Begriff kann aus dieser Perspektive als Tautologie bezeichnet werden. Gleiches gilt für das in den Grundsätzen der Raumordnung genannte Merkmal der „gewachsenen Kulturlandschaft“ (ROG § 2 (2) 13.). Beide Wortkombinationen entstammen den disziplinären Kontexten des Heimatschutzes, der Denkmalpflege und der historischen Geografie. So wird z.B. nach einem Definitionsvorschlag des Unterausschusses Denkmalpflege der Kultusministerkonferenz unter der „historischen Kulturlandschaft“ ein Ausschnitt aus der aktuellen Kulturlandschaft verstanden, „der durch historische, archäologische, kunsthistorische oder kulturhistorische Elemente und Strukturen geprägt wird“ (Hönes 2004: 33)¹⁰. Der hier nur beispielhaft diskutierte historische Wert der Landschaft wird generell im politisch-planerischen Diskurs über Kulturlandschaft oft als bedeutsamste kulturlandschaftliche Qualität eingeschätzt.

Zum Abschluss der Auseinandersetzung mit dem Kulturlandschaftsbegriff werden im Folgenden Möglichkeiten der räumlichen Abgrenzung von Kulturlandschaften, ihrer Binnenstrukturierung und der Analyse von Funktionen und Leistungen der Kulturlandschaft vorgestellt. Dies geschieht im Bewusstsein dessen, dass solche objektivierenden Ansätze der Gliederung und Funktionsanalyse von Kulturlandschaften zwar heuristische, die Kulturlandschaftsanalyse erleichternde Kategorien hervorbringen, aber keinesfalls den Anspruch erheben können, das subjektive ganzheitliche Erfahren der Kulturlandschaft zu erfassen. Die wohl am umfassendsten wissenschaftlich untersuchte und in landschaftsbezogenen Planungen angewandte Form der gegenseitigen Abgrenzung von Kulturlandschaften ist die Identifikation naturräumlicher Einheiten. Allerdings müssen sich naturräumlich-ökologische Einheiten keineswegs zwangsläufig mit kulturhistorischen decken, da der Mensch im Verlauf seiner Kulturgeschichte nicht ausschließlich geodeterministisch, „sondern auch ökonomisch und künstlerisch sowie nach den jeweiligen zeitgenössischen Kulturvorstellungen handelte“ (Burggraaff/Kleefeld 1998: 169). In der landschaftsbezogenen Wissenschaft ist die angemessene räumliche Ebene der Abgrenzung von Kulturlandschaften umstritten - wenn sie selbst überhaupt als notwendig erachtet wird. Die Größenordnungen variieren von einzelnen Geotopen bis hin zu Großlandschaften, die sich über mehrere Kontinente erstrecken können (z.B. die mediterrane Kulturlandschaft). Wenn in Deutschland von bestimmten, namentlich gekennzeichneten Kulturlandschaften die Rede ist, so sind in erster Linie solche Gebiete gemeint, die hinsichtlich ihrer räumlichen Ausdehnung dem gleichfalls unscharfen Regionsbegriff entsprechen. Oftmals wird dabei ein von morphologischen Kriterien beeinflusster, historisch-identitätsräumlicher Ansatz der Abgrenzung gewählt.

Auch hinsichtlich der Binnenstrukturierung der Kulturlandschaft können erhebliche Maßstabsunterschiede festgestellt werden. Insbesondere von Seiten der beschreibenden historischen Geografie werden umfassende kulturlandschaftliche Gliederungen erarbeitet (dies. 2001: 190ff.): Unterhalb der Ebene großräumiger übergeordneter Kulturlandschaften (z.B. des Rheinischen Schiefergebirges oder der Norddeutschen Tiefebene) sind auf einer mittleren Ebene Kulturlandschaftseinheiten und -bereiche sowie auf einer lokalen Ebene Kulturlandschaftsbestandteile und -elemente abgrenzbar. In Kulturlandschaftseinheiten (z.B. die Eifel, das Ruhrgebiet) dominieren - verbunden mit der naturräumlichen Beschaffenheit - eine oder wenige miteinander zusammenhängende Nutzungen und funktionelle Aktivitäten und prägen dadurch den Raum. Unter diese Kategorie fallen beispielsweise konkret benennbare

¹⁰ Es besteht dabei grundsätzlich die Gefahr, dass - vergleichbar der Diskussion um konservative oder dynamische Kulturlandschaftsbegriffe - nur diejenigen Landschaften als „historisch“ bzw. „gewachsen“ tituliert werden, die einem bestimmten ästhetischen Ideal entsprechen. Produktionsorientierte intensivierte Agrarlandschaften sowie Industrie- oder Bergbaulandschaften könnten aufgrund ihrer vermeintlichen Anästhetik nicht akzeptiert und somit ausgeschlossen werden

und regional abgrenzbare Gebirgs-, Hügel-, Börde-, Gäu-, Stadt- oder Industrielandschaften; solche Bezeichnungen stehen bei einer allgemeinen Verwendung für die sog. Kulturlandschaftstypen. Unter Kulturlandschaftselementen können Punkte, Linien oder Flächen verstanden werden, die als kleinste Einheiten Hinweise auf die frühere oder heutige Nutzung der Landschaft geben und die in einem Kataster der Kulturlandschaftselemente, dem sog. Kulturlandschaftskataster (Broermann 2003: 13) geführt werden können (z.B. Gebäude, Moor, Hecke, Weg). Als Kulturlandschaftsbestandteile werden dagegen nach Nutzung und Funktionsbereichen zusammengehörige, strukturbildende Kulturlandschaftselemente bezeichnet (z.B. Straßennetz, Heckensystem, Siedlungsbereich, Waldstück). Die Heterogenität solcher Elemente und Bestandteile (vom Ackerrandstreifen zum Autobahnkreuz) verdeutlicht den grundlegenden multifunktionalen Charakter der Kulturlandschaft.

Quer zu den Versuchen, Kulturlandschaften voneinander abzugrenzen oder im Sinne einer Binnenstrukturierung zu untergliedern, stehen Forschungen, die Funktionen und Leistungen der Kulturlandschaft als solcher bzw. ihrer Elemente und Bestandteile analysieren. Mit Funktionen sind dabei diejenigen Aufgaben gemeint, welche die Kulturlandschaft für die Lebensmöglichkeiten des Menschen de facto erfüllt oder in planerischer Hinsicht erfüllen kann. Leistungen sind aus einer stärker ökonomischen Perspektive die materiellen oder immateriellen Effekte der Landschaftsnutzung, die Nutzen stiften oder Bedürfnisse befriedigen. Differenzierungen zwischen ökonomischen Funktionen (z.B. landwirtschaftliche Produktionsfunktion), ökologischen Funktionen (z.B. Regulation von Stoff- und Energiekreisläufen) und sozialen Funktionen (z.B. psychologische oder Erholungsfunktionen) sind möglich. Es fällt auf, dass eine explizite Auseinandersetzung mit *Kulturlandschaftsfunktionen* noch nicht stattgefunden hat. Vielmehr stehen die Funktionen der einzelnen Elemente und Bestandteile im Vordergrund, die in ihrer Summe die Funktionen der Kulturlandschaft ergeben. Beispiele sind Arbeiten zu Stadtfunktionen, Freiraumfunktionen, Waldfunktionen, o.ä. Es erscheint daher notwendig, vorhandene weitreichende Erkenntnisse zur Kennzeichnung und Ordnung von Landschaftsfunktionen (z.B. Bastian 1991), deren Mangel in der tendenziellen Ausblendung städtischer und industrieller Kulturlandschaftstypen liegt, mit den genannten Arbeiten zusammenzuführen.

Resümierend ergibt sich eine dreifache Mehrdimensionalität der Kulturlandschaft:

- Mehrdimensionalität des Kulturlandschaftsbegriffes
- Heterogenität der Elemente und Bestandteile
- Multifunktionalität

Diese grundlegende Vielfalt hat Auswirkungen auf institutionelle Arrangements im Umgang mit Kulturlandschaft (siehe Kapitel 4) sowie auf den im Folgenden erörterten Gemeinschaftsgutcharakter der Kulturlandschaft.

3 Gemeinschaftsgutaspekte der Kulturlandschaft

Die sich nun anschließenden Ausführungen verfolgen das Ziel, den aufgrund ihrer Heterogenität und Multifunktionalität komplexen Gütercharakter von Kulturlandschaft aus der Perspektive einer um sozialwissenschaftliche Aspekte erweiterten ökonomischen Gütertheorie (MPI Gemeinschaftsgüter 2003) herauszuarbeiten und so die sozioökonomischen Dimensionen von Kulturlandschaft zu erschließen. Insbesondere sollen dabei die Wirkungen des Umgangs mit privaten Gütern und Gemeinschaftsgütern auf Kulturlandschaft betrachtet, gütertheoretisch begründete Motive und Anreize für Akteursverhalten aufgedeckt und die damit verbundene Verantwortung der Akteure sowie die Einflussmöglichkeiten der Gesellschaft hinsichtlich der Gestaltung und Entwicklung der Kulturlandschaft bewusst gemacht werden.

Auch wenn Kulturlandschaft in der Literatur gelegentlich als Gemeinschaftsgut bezeichnet wird, hat eine kulturlandschaftsbezogene Auseinandersetzung mit diesem Theorieansatz bisher nur partiell stattgefunden. Gütertheoretische Ansätze wurden bisher vor allem im Zusammenhang mit der Nutzung von Umweltressourcen sowie speziell mit ökologischen und landschaftsgestaltenden Wirkungen und Leistungen der Landwirtschaft aus der Perspektive von ökonomischen (Umwelt-, Ressourcen-, Agrar-, Landschafts- und Naturschutzökonomie) oder interdisziplinären Forschungsansätzen angewendet (z.B. Hampicke 1996; Bahner 1996; Ostrom 1999; Ernst 1998). Dagegen sind beispielsweise siedlungsfunktionsbezogene oder identitätsräumliche Aspekte von Kulturlandschaft aus gütertheoretischer Perspektive bisher kaum berücksichtigt worden. Insbesondere bei rein ökonomisch fundierten Untersuchungsansätzen blieben sozialwissenschaftliche Aspekte des Akteursverhaltens teilweise unberücksichtigt.

Zunächst soll der Gütercharakter von Kulturlandschaft anhand der grundlegenden Kategorien der ökonomischen Gütertheorie bestimmt werden. Den Prämissen dieser Theorie folgend, sind Güter danach zu unterscheiden, ob bei der Nutzung eines Gutes Rivalität zwischen den Nutzern entsteht und ob diejenigen von der Nutzung ausgeschlossen werden können, die nichts zur Herstellung des Gutes beitragen. Bei privaten Gütern besteht Rivalität im Konsum, weil ein Gut nur von einem Nutzer in Anspruch genommen werden kann, sowie die Möglichkeit andere Nutzer vom Konsum auszuschließen. Trifft mindestens eines der Kriterien nicht zu, handelt es sich um unterschiedliche Formen von Gemeinschaftsgütern, die in reine öffentliche Güter, Common-Pool-Ressourcen (CPR) bzw. Allmendegüter sowie Klub- bzw. Zollgüter (Matzner 2000) unterteilt werden (siehe Abb. 2). Ausschließbarkeit und Rivalität sind allerdings stark vereinfachte Kriterien, die zu einer erheblichen Einschränkung der tatsächlich vorhandenen Vielfalt an Gütern führen, die real häufig als Mischformen existieren. Die damit verbundene Komplexitätsreduzierung ermöglicht jedoch, Grundprobleme des Akteursverhaltens im Umgang sowohl mit Gemeinschaftsgütern als auch mit privaten Gütern und ihre Wirkungen auf Kulturlandschaft deutlich zu machen.

Abb. 2: Ökonomische Güterkategorien am Beispiel von Kulturlandschaft

| | Rivalität | Keine Rivalität |
|--------------------------------|---|---|
| Ausschließbarkeit | Private Güter z.B. landwirtschaftlich genutzte Flächen, forstliche Nutzung von Wald, Wohnhäuser | Klub- oder Zollgüter z.B. Kleingartenkolonie, Landesgartenschau |
| Keine Ausschließbarkeit | Common-Pool-Ressourcen bzw. Allmendegüter z.B. Flüsse und Seen, Reste von Naturlandschaft | Reine öffentliche Güter z.B. identitätsstiftende Funktion des Landschaftsbildes |

Quelle: eigene Darstellung nach Matzner 2000

Kulturlandschaft ist aufgrund der Heterogenität ihrer Elemente und Bestandteile (siehe Kapitel 2) kein homogenes Gut, sondern ein zusammengesetztes heterogenes Gemeinschaftsgut, das wiederum selbst aus unterschiedlichen Formen von Gemeinschaftsgütern oder privaten Gütern besteht. Aufgrund ihrer Immobilität und der räumlichen Bindung ihrer Entstehung und Nutzung an den gleichen räumlichen Kontext sowie den sich daraus ergebenden Raumwirkungen ist Kulturlandschaft ein regionales Gemeinschaftsgut. Hinsichtlich der analytischen Trennung der Entstehung und Nutzung von Gütern ist als Besonderheit von Kulturlandschaft zu berücksichtigen, dass sie erst durch Nutzung entsteht und insofern Entstehung und Nutzung zwei sich gegenseitig bedingende Aspekte von Kulturlandschaftsentwicklung sind. Um der Funktionsvielfalt von Gütern und den damit verbundenen unterschiedlichen Eigenschaften gerecht zu werden, ist eine Anwendung der o.g. Güterkriterien nicht nur auf Güter insge-

samt, sondern auf ihre einzelnen Funktionen erforderlich. Daraus folgt, dass nicht nur die Güter selbst, sondern auch ihre verschiedenen Funktionen einen unterschiedlichen Gütercharakter besitzen können. Das betrifft die multifunktionale Kulturlandschaft sowie ihre Elemente und Bestandteile in besonderem Maße.

So ist die identitätsstiftende Funktion der Kulturlandschaft z.B. über die Wirkung des Landschaftsbildes ein reines öffentliches Gut, an dem jeder partizipieren und von dem niemand ausgeschlossen werden kann. Schönheit und Eigenart der Kulturlandschaft, ihre historische Bedeutung und die davon zeugenden Kulturlandschaftselemente und -bestandteile werden nicht „verbraucht“ oder beeinträchtigt, wenn sie zur Herausbildung von regionaler Identität beitragen, so dass zumindest die Nutzung dieser spezifischen Funktion der Kulturlandschaft nicht zu Rivalität führt. Es ist im Gegenteil zu erwarten, dass eine starke regionale Identität (siehe Kapitel 2) bei Akteuren zu einem bewussteren Umgang mit Kulturlandschaft führt und günstige Voraussetzungen für eine bessere Integration historischer Kulturlandschaftselemente in aktuelle Nutzungsprozesse schafft.

Die Umgestaltung von Naturlandschaft zu Kulturlandschaft durch anthropogene Einflüsse und die damit verbundene Verknappung „ungenutzter“ Landschaft macht die Entwicklung von reinen öffentlichen Gütern zu Common-Pool-Ressourcen (CPR) bzw. Allmendegütern deutlich. So sind heute verinselte Reste der Naturlandschaft oder sog. „naturnaher“ Landschaft angesichts intensiver Land- und Forstwirtschaft sowie der Ausdehnung von Siedlungen und Infrastruktur knappe Güter. Ihre Existenz ist gefährdet und macht Regelungen zu ihrem Schutz erforderlich. Das betrifft auch bauliche Strukturen der Kulturlandschaft wie Industriebauten des 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, die jahrzehntelang Industrie- und Kohlereviere prägten. Wirtschaftlicher Strukturwandel führte zum Verlust ihrer ursprünglichen Funktion, so dass sie vielfach abgerissen wurden. So verloren Kulturlandschaften wesentliche, ihre Eigenart bestimmende Elemente, wodurch sich die ideelle Bedeutung der noch verbliebenen, oft inzwischen denkmalgeschützten Bauten erhöhte.

Einige Kulturlandschaftsbestandteile haben den Charakter von Klub- oder Zollgütern, indem eine Rivalität zwischen den Nutzern durch Zugangsregulierung vermieden wird. Klubgüter sind z.B. Kleingartenkolonien. Sie verfügen über eine begrenzte Mitgliederzahl und es existieren Nutzungsregelungen, die auch Auswirkungen auf die Landschaft berücksichtigen. Zollgüter mit eintrittsreguliertem Zugang sind Bundes- und Landesgartenschauen oder andere nicht ohne Einschränkung zugängliche Kulturlandschaftsbestandteile wie Freilichtmuseen oder Zoos. Um eine „Rivalität“ zu vermeiden, muss mit der Zugangsregulierung allerdings auch eine Begrenzung der Besucherzahl verbunden sein, die allen Besuchern einen „Genuss“ des Gutes ermöglicht.

Viele Kulturlandschaftselemente und -bestandteile existieren jedoch in Form von privaten Gütern, die aufgrund der Ausschließbarkeit anderer Nutzer als marktfähige Güter gehandelt werden können. Dazu gehören Eigenheime, Industrie- und Gewerbestätten, sowie die Bewirtschaftung land- oder forstwirtschaftlicher Flächen. Allerdings beziehen sich die privaten Nutzungsmöglichkeiten oft auf bestimmte Kernfunktionen der beispielhaft genannten Güter, die daneben auch Gemeinschaftsgutfunktionen¹¹ aufweisen. So dienen private Wohnhäuser nicht nur der Behausung und Gewerbebauten nicht nur der Produktion sondern prägen gleichzeitig das Siedlungsbild. Ebenso erzeugen Land- und Forstwirtschaft nicht nur Getreide und Holz sondern beeinflussen auch die landschaftliche Vielfalt.

So haben nicht nur der Umgang mit Gemeinschaftsgütern sondern auch mit privaten Gütern und die davon als positive oder negative externe Effekte ausgehenden oftmals unbeabsich-

¹¹ Gemeinschaftsgutfunktionen privater Güter sind grundsätzlich über die Sozialpflichtigkeit des Eigentums in Art. 14 (2) GG verankert: „Eigentum verpflichtet, sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen“.

tigten und ungesteuerten Wirkungen erheblichen Einfluss auf die Entwicklung der Kulturlandschaft. Für die Art und die Richtung dieser Wirkungen ist das ökonomisch und sozial determinierte Verhalten der Akteure von maßgeblicher Bedeutung. In Abhängigkeit von der gewählten sozialen oder ökonomischen Perspektive ergeben sich hinsichtlich des Akteursverhaltens zwei grundsätzliche Interpretationsansätze.¹² Young (2002: 29ff.) unterscheidet das „collective-action model“ als nutzenorientiertes Verhalten von Akteuren und das „social-practice model“ als Verhalten von Akteuren, das durch kulturelle Wurzeln, Normen und Gewohnheiten geprägt ist.

Ein freier unregelmäßiger Umgang mit Gütern führt bei einem Akteursverhalten, das auf die Maximierung des ökonomischen Nutzens („rational choice“ vgl. Olson 1968) gerichtet ist, insbesondere bei knappen Gütern zu einer Rivalität zwischen den Nutzern. Wenn Akteure die entsprechenden Güter übernutzen oder nicht für die Herstellung aufkommen (Trittbrettfahrerverhalten) können daraus als negative externe Effekte sog. „Dilemma-Situationen“ (Ernst 1998) entstehen, die letztendlich den eigenen Nutzen einschränken und möglicherweise zur Zerstörung des Gemeinschaftsgutes führen. Klassische Beispiele für CPR sind Allmendeweiden: Ohne oder mit unwirksamen Zugangsregelungen führen sie zu negativen externen Effekten (z.B. bis zur Zerstörung durch Bodenerosion aufgrund von Überweidung). Ein funktionierendes Weidesystem erzeugt dagegen zugleich schöne Landschaft als positiven externen Effekt.

Wie bereits deutlich wurde, treten externe Effekte jedoch nicht nur bei der Nutzung von CPR, sondern auch im Umgang mit privaten Gütern als Kuppelprodukte von Konsum- oder Produktionsaktivitäten mit Wirkungen auf die Kulturlandschaft auf. Ambivalente Verhaltensweisen privater Akteure führen zum Teil dazu, dass einerseits die aus kulturlandschaftlichen Qualitäten resultierenden Standortvorteile in Anspruch genommen werden, andererseits jedoch im Rahmen der Gemeinschaftsgutfunktionen privater Güter kein Beitrag zur Erhaltung und Entwicklung von Kulturlandschaft geleistet oder die Kulturlandschaft sogar geschädigt wird. Auf diese Weise entsteht durch „Trittbrettfahrerverhalten“ ein „Kulturlandschaftsdilemma“. Beispiele hierfür sind die auf „grüner Wiese“ entstandenen überdimensionierten Einkaufszentren, die sich kulturlandschaftlicher Identitäten (z.B. „Saale-Park“ oder „Lausitz-Park“) bedienen, selbst aber bei einer starken Funktionsorientierung das Landschaftsbild sowie als räumliche externe Effekte („spill-over“/„spill-in“) die siedlungsstrukturellen Funktionen von Innenstädten beeinträchtigen.

Allerdings schließt nach De Jasay 1989 (zit. in Richter/Furubotn 1996) das Vorhandensein von Trittbrettfahrern die Bereitstellung von Gemeinschaftsgütern nicht aus. „Wenn öffentliche Güter für einige Angehörige eines Gemeinwesens genügend Vorteile versprechen, werden diese auch bereit sein, die öffentlichen Güter zu finanzieren - ungeachtet der Tatsache, dass Trittbrettfahrer davon einen Vorteil haben werden“ (Richter/Furubotn 1996: 107). So werden sich z.B. die Einwohner eines Dorfes nicht davon abhalten lassen, einen verlandeten und unansehnlich gewordenen Dorfteich über freiwillige Arbeitsleistungen wiederherzustellen und dadurch das Ortsbild aufzuwerten, nur weil sich einige Dorfbewohner nicht an der Aktion beteiligen und dennoch davon profitieren können.

Das bedeutet, dass Akteursverhalten nicht immer nur durch materielle Vorteile beeinflusst wird. Nach Diekmann/Preisendörfer (2001: 63) wirken auch aus der Perspektive einer soziologisch erweiterten Rational-Choice-Theorie „nicht-ökonomische Interessen, altruistische Handlungen, der Einfluss sozialer Strukturen (Institutionen, sozialer Kontext, Netzwerke, Sozialkapital) auf die Handlungsbedingungen und die häufig nicht-intendierten, aggregierten Handlungsfolgen“. So fließen auch soziale Verhaltensnormen und Traditionen in das Akteurs-

¹² Diese Ansätze sind auch für die Entwicklung unterschiedlicher Institutionentheorien von Bedeutung (vgl. Hall/Taylor 1996).

verhalten ein, das Wandlungs- und Lernprozessen unterliegt¹³. Die mit den unterschiedlichen Modellen des Akteursverhaltens verbundenen kulturlandschaftlichen Wirkungen sind jedoch nicht zwangsläufig positiv oder negativ zu werten. So lassen die real zu beobachtenden Veränderungen in der Kulturlandschaft die Schlussfolgerung zu, dass auch nicht-ökonomische Rationalitäten zur bewussten Zerstörung von Kulturlandschaftselementen führen können.

Positive und negative externe Effekte sind oft eng miteinander verbunden. So ist die einfache Offenhaltung der Landschaft durch die Landwirtschaft ein grundlegendes „public good“, das in Abhängigkeit von der Art der landwirtschaftlichen Flächenbewirtschaftung wiederum mit „public bads“ z.B. der Entstehung „ausgeräumter Agrarlandschaften“ verbunden sein kann. Die gesellschaftliche Wertschätzung von Elementen und Bestandteilen des Gemeinschaftsgutes Kulturlandschaft unterliegt allerdings räumlicher Differenzierung sowie zeitlichen Wandlungsprozessen. Dadurch können sich auch „public bads“ zu „public goods“ und umgekehrt wandeln: „Aus Sümpfen Brot erzeugende Felder zu machen, galt jahrhundertlang als Inbegriff der Wohltat, die jemand seinem Lande überhaupt erst erweisen kann“ (Hampicke 1996: 54). Auf diesen Wertvorstellungen der Landeskultur (siehe Kapitel 2) verbunden mit der Notwendigkeit der Sicherung der Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung beruhten über Jahrhunderte umfangreiche Landgewinnungsvorhaben mit erheblichen kulturlandschaftlichen Wirkungen. Unter gegenwärtigen Rahmenbedingungen einer bewussten Reduzierung der agrarischen Flächeninanspruchnahme entwickeln sich dagegen mit dem „Mut zur Wildnis“ (Succow et al. 2001) neue Entwicklungsspielräume und Wertvorstellungen. Ähnliche Wandlungsprozesse vollzogen sich z.B. in der Bewertung der vom Braunkohleabbau hinterlassenen devastierten Landschaften mit ausgekohnten Tagebaurestlöchern¹⁴. Aufgrund ihres Naturschutzwertes und ihrer landschaftlichen Eigenart wurde die Einmaligkeit dieser „Mondlandschaften“ erkannt und in kontroversen Aushandlungsprozessen zumindest teilweise in die Rekultivierung der Bergbaufolgelandschaft integriert.

Aus den Darlegungen wird deutlich, dass sich Kulturlandschaft vor allem als Kuppelprodukt menschlicher Produktions- und Lebensweise durch externe Effekte entwickelt, die aus dem Umgang mit Gemeinschaftsgütern und privaten Gütern resultieren. Auch wenn ein Teil der Kulturlandschaftselemente und -bestandteile wie z.B. Straßen, Naturschutzgebiete, Parks und Gartenschaugelände als Gemeinschaftsgüter zur Erfüllung spezifischer Funktionen direkt durch die öffentliche Hand „hergestellt“ werden, hat ihre kulturlandschaftliche Wirkung ebenso wie bei privaten Gütern den Charakter von externen Effekten. Um die Wirkungen auf die Kulturlandschaft zu beeinflussen, sind Regelungen erforderlich, die über die bisher auf die Kategorie Ausschließbarkeit reduzierte Zugangsregulierung zu Gütern hinausgehen und differenzierte Regelungsmechanismen umfassen.

Neben den objektiven (z.B. technischen) Möglichkeiten und den Gütereigenschaften beeinflussen die Höhe der dabei entstehenden Transaktionskosten und vor allem gesellschaftliche Ziele, Traditionen und Wertvorstellungen, die Wandlungen und Bewertungsänderungen unterliegen (Héritier 2001: 45ff.), die Aufstellung von Regelungen für den Umgang mit Gütern und ihre Umsetzung. Walzer (1992) geht in seiner Theorie der Güter davon aus, dass alle Güter soziale Güter sind und eine gemeinschaftliche Bedeutung haben weil „ihre Konzeption und Erzeugung soziale Prozesse sind“ (ebd.: 32). Die „Distributionskriterien und -arrangements stecken nicht im Gut selbst bzw. im Gut an sich, sondern im sozialen, d.h. im gesellschaftlichen Gut“ (ebd.: 34). Dabei tragen soziale Bedeutungen von Gütern „historischen Charakter, und so wandeln sich die Verteilungspraktiken, die gerechten wie die ungerechten, im Lauf der Zeit“ (ebd.: 35). Hierin bestehen wesentliche sozialwissenschaftliche

¹³ Zur Bedeutung von informellen Institutionen bei der Entwicklung von Kulturlandschaft siehe Kapitel 4.

¹⁴ Tagebaurestlöcher bleiben als persistente Elemente nach Einstellung des Kohleabbaus erhalten und wirken dadurch als zeitliche negative externe Effekte.

Erweiterungen der ökonomischen Gütertheorie. Daraus folgt, dass der Zugang zu Gütern durch die Gesellschaft gestaltbar und veränderbar ist¹⁵.

Eine spezifische Form ist die Definition von Zugangs-, Nutzungs- und Verfügungsrechten („property rights“), die Gütern in Form von privaten, staatlichen oder kollektiven von der Gesellschaft akzeptierten, zeit- und raumabhängigen Regeln zugewiesen werden (Bromley 1991: 21ff.). „Property rights“ umfassen Nutzungsrechte an einer Ressource einschließlich ihrer physischen Veränderung, das Recht auf den Ertrag aus der Nutzung und das Recht der Veräußerung (Schmidtchen 1998: 4). Verfügungsrechte können sich nicht nur auf das Eigentum des Gutes, sondern auch auf die davon ausgehenden externen Effekte richten (Richter/Furubotn 1996: 102). Dabei ist das Konzept der „property rights“ umfassender als das juristische Konzept des Eigentums, da es auch soziale Normen mit einschließt (Schmidtchen 1998: 4).

Von der Definition der Verfügungsrechte ist z.B. abhängig, welche mit der Nutzung einer Ressource verbundenen kulturlandschaftlichen Leistungen unentgeltlich als Kuppelprodukt zu erbringen und welche als darüber hinausgehende Leistungen zu honorieren sind. In Abhängigkeit vom gesellschaftlich definierten Niveau der zu erbringenden Leistungen ergeben sich daraus auch Sanktionen oder Entschädigungen. So sind z.B. die Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft, die Einhaltung von städtebaulichen Vorgaben im Rahmen der Bauleitplanung über Bebauungspläne bzw. Gestaltungssatzungen zur Berücksichtigung des Orts- und Landschaftsbildes oder die Pflicht zum Ausgleich von Beeinträchtigungen bei genehmigten Eingriffen in Gemeinschaftsgutfunktionen auf Grundlage der naturschutz- bzw. baurechtlichen Eingriffsregelung als Mindestanforderungen definiert. Darüber hinausgehende kulturlandschaftliche Leistungen oder Einschränkungen von Bewirtschaftungsmöglichkeiten wie z.B. im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen, des Naturschutzes oder des Denkmalschutzes werden entweder direkt honoriert bzw. entschädigt, indirekt steuerlich gefördert oder freiwillig erbracht.

„Property rights“ sind allerdings nicht von einer formellen Zuweisung abhängig (Richter/Furubotn 1996: 117f.), so dass sich Akteure im Laufe der Zeit derartige Rechte angeeignet haben und „diese heute realiter (in mehr oder weniger exklusiver Weise) auch nutzen“ (Rodewald/Knoepfel 2003: 166). So ist mit der privaten Nutzung von Grundstücken an Seeufern oder in Hanglagen gleichzeitig die private „Aneignung“ privilegierter Aussicht bei einem Ausschluss anderer Nutzer verbunden. Die Probleme beim Umgang mit Gütern ergeben sich zu einem erheblichen Teil daraus, dass „property rights“ nicht vollständig (für alle Güterfunktionen) oder nur unzureichend definiert sind oder nicht durchgesetzt werden.

Zusammenfassend soll am Beispiel von Wald¹⁶ als einem Bestandteil der Kulturlandschaft skizziert werden, wie ein auf den ersten Blick privates Gut¹⁷ aufgrund seiner Multifunktionalität Gemeinschaftsgutfunktionen zu erfüllen hat, die durch vielfältige Nutzungsrechte definiert sind. Die Multifunktionalität wird nach § 1 Bundeswaldgesetz (BWaldG) in drei eng miteinander zusammenhängende Hauptfunktionen unterteilt: die Nutzfunktion, die Schutzfunktion und die Erholungsfunktion. Die ökonomische Nutzfunktion der Holzgewinnung hat den Charakter eines privaten Gutes; es steht nur dem Eigentümer zu, andere sind davon ausgeschlossen. Mit der ökologischen Schutzfunktion, z.B. hinsichtlich des Biotop- und Artenschutzes, wird durch den Waldeigentümer als Kuppelprodukt der Holzproduktion ein Beitrag zur Common-Pool-Ressource Biodiversität geleistet. Zur Sicherung der Erholungsfunktion des

¹⁵ So werden viele Güter, obwohl ein Ausschluss von der Nutzung technologisch möglich ist, jedoch nicht durchgesetzt wird, als meritorische Güter öffentlich bereitgestellt und ein freier Zugang gewährleistet.

¹⁶ Wald umfasst 29,5% der Bodenfläche Deutschlands (StBA 2003: 17).

¹⁷ Wald befindet sich zu 46% in privater Hand. (Volz 2001: 51)

Waldes, ist durch § 14 (1) BWaldG das „Betreten des Waldes zum Zwecke der Erholung“ unabhängig von den Eigentumsarten gestattet. Die Erholungsfunktion ist damit zwar zunächst ein reines öffentliches Gut; in Naherholungswäldern, stark touristisch genutzten Waldgebieten oder durch spezifische Freizeitnutzungen (z.B. durch Reiten, Mountain-Biking) hat sie allerdings aufgrund der dadurch entstehenden Rivalität oftmals Eigenschaften einer Common-Pool-Ressource angenommen. Dies gilt selbst dann, wenn die in den Landeswaldgesetzen weiter ausgeführten Verhaltensregeln beachtet und schutzwürdige Interessen des Waldbesitzers berücksichtigt werden. Ein reines öffentliches Gut ist die Eigenschaft von Wald, das mentale Bild einer Kulturlandschaft nachhaltig zu prägen und damit regionale Identität zu stiften. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Kulturlandschaft Wald namensgebend für eine ganze Region ist (z.B. der Schwarzwald, der Teutoburger Wald). Wald hat außerdem mit dem regionalen Heimatbewusstsein verbundene ideelle Bedeutungen, die z.B. in lokalen Märchen, Sagen und Legenden zum Ausdruck kommen. Wenn der Waldeigentümer entsprechend Bundesjagdgesetz einem gemeinschaftlichen Jagdbezirk zugeordnet wird und dadurch einer Jagdgenossenschaft (§§ 8-10 BJagdG) angehört, wird das Jagdrecht zu einem Klubgut mit entsprechenden Regelungen, die eine „Übernutzung“ verhindern. Die gesellschaftliche Bedeutung der Multifunktionalität von Wald und damit seiner Gemeinschaftsgutfunktionen ist in den vergangenen Jahren gewachsen. Dadurch veränderten sich auch die Anforderungen an den Grundeigentümer. Gleichzeitig entstand nach Volz (2001: 55ff.) eine stärkere Differenzierung in den Zielvorstellungen insbesondere der Waldbesitzer mit kleinflächigem Waldbesitz, wobei eine Entwicklung weg von einer reinen ökonomischen Ausrichtung hin zu nicht monetären Zielen zu beobachten ist. Die am Beispiel von Wald dargestellten Zusammenhänge zwischen privaten Gütern und Gemeinschaftsgütern sowie die Bedeutung von definierten Nutzungsrechten zur Sicherung der Gemeinschaftsgutfunktionen bestehen in ähnlicher Weise auch bei vielen anderen Elementen und Bestandteilen des regionalen Gemeinschaftsgutes Kulturlandschaft.

Die gütertheoretische Betrachtung macht deutlich, dass Kulturlandschaft ein regionales Gemeinschaftsgut ist, dessen heterogene Bestandteile und vielfältige Funktionen wiederum den Charakter von privaten Gütern und Gemeinschaftsgütern aufweisen. In Abhängigkeit von der Definition gesellschaftlich akzeptierter sich wandelnder „property rights“ gehen von ihnen kulturlandschaftliche Wirkungen zumeist in Form von positiven und negativen externen Effekten aus.

4 Kulturlandschaft als Institutionenproblem

Kulturlandschaft ist als heterogenes regionales Gemeinschaftsgut weitgehend Ergebnis der Wirkung externer Effekte menschlicher Produktions- und Lebensweise (siehe Kapitel 3). Deshalb wird die Entwicklung der Kulturlandschaft von vielfältigen, menschliches Verhalten beeinflussenden Regelungen tangiert, die aus sozialwissenschaftlicher Perspektive als Institutionen bezeichnet werden. Um die institutionengeleiteten kulturlandschaftlichen Entwicklungsprozesse verstehen, erklären und beeinflussen zu können, ist die Untersuchung der institutionellen Regelungen erforderlich, die in direkter oder indirekter Weise auf Kulturlandschaft einwirken. Nach einem erweiterten sozialwissenschaftlichen Institutionenverständnis (Moss 2003a: 28) wirken dabei formelle, d.h. weitgehend kodifizierte Regelsysteme und informelle, nicht-kodifizierte Regelsysteme zusammen und bilden Institutionensysteme. Formelle Institutionen sind z.B. Gesetze und Verordnungen, administrative Strukturen und Verfahrensregeln, ökonomische und finanzielle Arrangements. Informelle Institutionen sind z.B. historische und kulturelle Werte, Leitbilder sowie etablierte Verhaltensmuster (ebd.). Aus der Perspektive des akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz/Scharpf 1995: 43ff.) bilden diese formellen und informellen Institutionen einerseits den Handlungskontext für Akteure und beeinflussen ihr Verhalten durch Handlungsorientierungen. Andererseits können Institutionen durch Akteure absichtsvoll gestaltet und verändert werden. Daraus ergibt sich die zentrale

Rolle von Akteuren in institutionellen Arrangements. Kulturlandschaftsprobleme, die durch das Verhalten von Akteuren verursacht werden, sind demzufolge in ihrem Kern Institutionenprobleme¹⁸.

Nach Sieferle ist Kulturlandschaft „ein Residualprodukt einer Vielzahl von Handlungen, die jeweils eigene Zwecke verfolgen. In ihr schlagen sich die Ergebnisse von Arbeit, Verkehr, Wohnen, Freizeit, Tourismus, Konsum, Landschaftsplanung und Naturschutz nieder, doch ist ihre reale Gesamtheit von niemandem gewollt“ (Sieferle 2003: 74f.). Daraus wird deutlich, dass für den Umgang mit dem Gemeinschaftsgut Kulturlandschaft - anders als z.B. für Siedlungsentwicklung, Naturschutz, Wasser- oder Landwirtschaft - angesichts seiner ausgeprägten Heterogenität und Multifunktionalität (siehe Kapitel 2) kein eigenständiges komplexes Institutionensystem mit einer abgegrenzten institutionellen Konfiguration existiert. Demzufolge kann Kulturlandschaft als „institutionell heimatlos“ bezeichnet werden. Angesichts der Regelungsdichte in hochentwickelten Gesellschaften ist das Gemeinschaftsgut Kulturlandschaft vielmehr das „by-product“ dieser unterschiedlichen Institutionen und Institutionensysteme, die auf die heterogenen Kulturlandschaftselemente und -bestandteile wirken. Mit ihren kohärenten oder divergierenden Zielstellungen, Wertesystemen und Systemlogiken beeinflussen sie die Akteure durch unterschiedliche Handlungsorientierungen. Aufgrund der vielschichtigen Verflechtungszusammenhänge dieser formellen und informellen, stärkeren und schwächeren Institutionen können sich „problems of interplay“ (Young 1999: 48ff.) mit der Folge ergeben, dass sich Institutionen in der Wirkung gegenseitig beeinträchtigen, indem sie negative Auswirkungen auf die Handlungsfelder der jeweils anderen Institution haben.¹⁹

Da Kulturlandschaft weitgehend das „by-product“ der Wirkung von Institutionensystemen mit anders motivierten Zielstellungen ist, kommt der handlungsleitenden Wirkung von informellen Institutionen eine große Bedeutung zu. Informelle Institutionen sind das „Bindemittel“ zwischen den einzelnen Bestandteilen einer institutionellen Konfiguration (Moss 2003b: 349). So haben Wertmaßstäbe und Leitbilder als informelle Institutionen Einfluss auf die Handlungsorientierungen der Akteure und damit auf die Umsetzung der Regelungsinhalte formeller Institutionen. Z.B. können eine ausgeprägte regionale Identität und die Wahrnehmung von Landschaft sowie das daraus bei den Akteuren entstandene Bild von Kulturlandschaft („Landschaft im Kopf“, siehe Kapitel 2) die Ausnutzung von Handlungsspielräumen formeller Institutionen bezogen auf kulturlandschaftliche Besonderheiten maßgeblich beeinflussen. Informelle Institutionen können allerdings auch hemmend auf die Entwicklung kulturlandschaftlicher Potenziale wirken oder einseitig ausgerichtet sein. Das wird z.B. an Wertorientierungen landwirtschaftlicher Akteure deutlich, die über Jahrzehnte mit der Intensivlandwirtschaft verbunden waren. Informelle Institutionen lassen sich nach Kiwit/Voigt (1995: 18ff.) allerdings nicht bewusst ändern, d.h. sowohl positive als auch negative Wertorientierungen haben ein gewisses Beharrungsvermögen. Insgesamt sind damit für die Entwicklung der Kulturlandschaft informelle Institutionen von erheblicher Bedeutung. Deshalb sind auch die Interaktionen zwischen informellen und unterschiedlichen formellen Institutionen besonders zu beachten (vgl. ebd.: 26ff.).

Die auf Kulturlandschaft einwirkenden Institutionensysteme können unter den Aspekten der Zieldivergenzen sowie der sich daraus ergebenden Wertesysteme und Handlungsorientierungen grundsätzlich zwei Gruppen zugeordnet werden: Institutionensysteme mit einer stärkeren Schutzorientierung (insbesondere Naturschutz und Denkmalpflege) sowie Institutionen-

¹⁸ Die Entwicklung der Kulturlandschaft wird allerdings auch von nichtinstitutionellen und nicht-akteursbezogenen Faktoren beeinflusst, wie z.B. Naturkatastrophen oder allmähliche klimatische Veränderungen. Diese nichtinstitutionellen Faktoren haben wiederum Rückwirkungen auf das Institutionensystem, auf die hier jedoch nicht weiter eingegangen werden soll.

¹⁹ Eine Anwendung des Ansatzes von Young (1999) auf die institutionellen Interaktionen zwischen Landwirtschaft und Gewässerschutz ist in Röhring (2003: 239ff.) enthalten.

systeme mit einer stärkeren Nutzungsorientierung (z.B. Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, Land- und Forstwirtschaft oder Tourismus). Die Institutionen der räumlichen Planung haben eine vermittelnde Funktion zwischen schutz- und nutzungsorientierten Institutionensystemen.

Naturschutz und Landschaftspflege verfügen als Institutionensysteme mit starker Schutzorientierung über einen gesetzlich weit gefassten Landschaftsbegriff („im besiedelten und unbesiedelten Bereich“ § 1 BNatSchG) mit einem räumlich umfassenden Regelungsanspruch, der sich in der Realität allerdings weitgehend auf den Freiraum fokussiert. Explizite Erwähnung findet die Kulturlandschaft in den Grundsätzen des Naturschutzes und der Landschaftspflege: „Historische Kulturlandschaften und -landschaftsteile besonderer Eigenart, einschließlich solcher von besonderer Bedeutung für die Eigenart oder Schönheit geschützter oder schützenswerter Kultur-, Bau- und Bodendenkmäler, sind zu erhalten“²⁰ (BNatSchG § 2 (1) 14.). Auch in der Definition bestimmter Schutzgebietsformen sind implizit einzelne Kulturlandschaftsbelange enthalten: So dienen Biosphärenreservate u.a. „der Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung einer durch hergebrachte vielfältige Nutzung geprägten Landschaft“ (§ 25 (1) 3.). Ein Grund für die Ausweisung von Landschaftsschutzgebieten ist seit der Novelle 2002 auch der Schutz der Landschaft wegen „der besonderen kulturhistorischen Bedeutung“ (§ 26 (1) 2.). In den Pflichtinhalten der Landschaftsplanung fehlen solche kulturlandschaftstypischen Belange allerdings, so dass in Landschafts(rahmen)plänen Kulturlandschaftsaspekte oft nur als historische Hintergrundinformation angeboten werden, ohne daraus planerische Konsequenzen abzuleiten (Becker 1998: 27f.). Insgesamt steht der Arten- und Biotopschutz - unterstützt von europäischen Vorgaben wie der FFH-Richtlinie - gegenüber anderen Zielen wie Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie Erholungswert von Natur und Landschaft immer noch im Zentrum etablierter Denk- und Handlungsformen des Naturschutzes und der Landschaftspflege. So prägen Werteorientierungen als informelle Institutionen den Umgang mit formellen Institutionen und ihre Wirkungsrichtung.

Das betrifft auch die Denkmalpflege, die traditionell stark in der Bewahrung baulicher Einzelobjekte verwurzelt ist. Die Auseinandersetzung mit nicht-baulichen Einzelobjekten der Kulturlandschaft oder einzelnen Kulturlandschaftstypen widerspricht dieser in den Werten und im Handeln der Akteure verankerten Sichtweise. Der Denkmalbegriff erstreckt sich zwar in einigen Bundesländern auch auf Kulturlandschaft und ihre Bestandteile; da allerdings faktisch nur wenige Kulturlandschaftskataster geführt werden, an denen die Denkmalpflege mitwirkt, kann sie eine Rolle als Träger der historisch-kulturellen Belange der Landschaft in der Regel nicht übernehmen. In diesem Bereich haben sich „bypass“-Institutionen gebildet, die auf der Grundlage des Engagements von Forschungseinrichtungen der angewandten historischen Geografie, Sonderbehörden oder der Heimatbewegung aktiv sind. Die denkmalpflegerische Arbeit erfährt aktuell eine Ausdehnung durch die seit 1992 mögliche und seit 2000 in Deutschland praktizierte Aufnahme von Kulturlandschaften in die auf völkerrechtlichen Verträgen beruhende Welterbeliste der UNESCO. Als gemeinsame Werke von Mensch und Natur werden in Deutschland bereits das Gartenreich Dessau-Wörlitz und das Mittelrheintal geschützt und gepflegt (de Jong 2002).

Im Gegensatz zu den auf Konservierung ausgerichteten Institutionensystemen der Denkmalpflege und des Naturschutzes entfalten die auf Siedlungs- und Freiraum ausgerichteten nutzungsorientierten Institutionensysteme aufgrund der Entwicklungsdynamik bei einer oftmals ökonomisch motivierten Nutzung und Verwertung der Kulturlandschaft eine ungleich größere kulturlandschaftsprägende Wirkung. Die Siedlungsbereiche²¹ sind ein besonders stark anthro-

²⁰ Hinsichtlich der Problematik, die mit der Bezeichnung „historische Kulturlandschaften“ verbunden ist, siehe Kapitel 2.

²¹ Die Siedlungs- und Verkehrsfläche umfasst 12,3% der Bodenfläche Deutschlands (StBA 2003: 17).

anthropogen überformter Bestandteil der Kulturlandschaft mit hoher Nutzungsintensität und Funktionsvielfalt. Ausgehend von den Grundfunktionen von Siedlungen (Wohnen, Arbeiten, Versorgen, Erholen) wirken äußerst vielfältige formelle und informelle Institutionen mit unterschiedlichen, insbesondere ökonomisch oder sozial ausgerichteten Zielvorstellungen und Handlungsorientierungen über eine differenzierte Akteursstruktur auf die Entwicklung der Kulturlandschaft ein. Institutionelle Fehlanreize haben zu Handlungsorientierungen geführt, die eine anthropogene Überformung von Landschaft durch die andauernde Ausweitung der Siedlungsflächen gegenüber dem Freiraum zur Folge haben. Gleichzeitig werden Nutzungen z.B. von ehemaligen Industriearealen aufgegeben und führen zu einem Brachfallen der Flächen.

Wesentliche Einflüsse auf die flächenhafte Freiraumgestaltung der Kulturlandschaft gehen von der Landwirtschaft²² aus, auf die hier beispielhaft für nutzungsorientierte Institutionensysteme eingegangen werden soll. Das landwirtschaftliche Institutionensystem ist dadurch geprägt, dass die Agrarpolitik seit Jahrzehnten ein hochintegrierter Politikbereich in der Europäischen Union ist. Die Notwendigkeit der Sicherung der Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung nach dem 2. Weltkrieg führte durch ökonomische Anreize zu einer intensiven landwirtschaftlichen Produktion. Das jahrzehntelange Beharren des landwirtschaftlichen Institutionensystems auf dieser Ausrichtung und das Unvermögen, angesichts der negativen ökologischen und landschaftlichen Wirkungen und der inzwischen entstandenen Überproduktion einen institutionellen Wandel herbeizuführen, hatte erhebliche Folgen für die Kulturlandschaft. Sie muss daher nun in vielen Regionen als „ausgeräumte Agrarlandschaft“ charakterisiert werden. Die Entwicklung führte dazu, dass auch die Wertvorstellungen, Handlungsrountinen und Traditionen, d.h. die informellen auf Landwirtschaft einwirkenden Institutionen stark durch die Intensivlandwirtschaft geprägt worden sind. Obwohl seit Beginn der 1990er Jahre Umwelt-, Naturschutz-, und kulturlandschaftliche Aspekte schrittweise durch Agrarumweltmaßnahmen und weitere den ländlichen Raum betreffende Maßnahmen in die gesetzlichen Regelungen integriert und damit stärker auf die Multifunktionalität der Landwirtschaft ausgerichtet wurden, weisen die informellen Institutionen sowie noch bestehende ökonomische Fehlanreize ein starkes Beharrungsvermögen auf, das die Wirkung der formellen Institutionen einschränkt. Mit dem eingeleiteten Wandel der formellen Institutionen im Rahmen der 2003 beschlossenen EU-Agrarreform werden durch die Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion und ihre Bindung an Fläche, die Modulation von Mitteln aus der ersten in die zweite Säule der Agrarpolitik sowie die Bindung von Umweltauflagen an die Direktzahlungen durch Cross Compliance ökonomische Anreizstrukturen erheblich verändert. So bieten sich Chancen für eine stärkere Berücksichtigung kulturlandschaftlicher Belange in der Agrarpolitik, die jedoch durch geeignete institutionelle Arrangements untersetzt werden müssen (Hagedorn 2002). Welche kulturlandschaftlichen Folgen die EU-Agrarreform tatsächlich haben wird, ist gegenwärtig nicht absehbar.

Das Institutionensystem der gesamträumlichen Planung (Raumordnung, Landes- und Regionalplanung, Bauleitplanung) kann aus institutionentheoretischer Perspektive als integrierende Institution (King 1997) eingeordnet werden. Sie trägt zur Gestaltung von institutionellem „interplay“ zwischen den konkurrierenden schutz- und nutzungsorientierten Institutionensystemen bei, die über unterschiedliches Durchsetzungsvermögen verfügen. Um eine bessere Koordinierung von sektoralen Entwicklungsmaßnahmen mit kulturlandschaftlichen Wirkungen zu erreichen orientiert das EUREK (Europäische Kommission 1999: 35f.) auf die „Inwertsetzung von Kulturlandschaften im Rahmen integrierter Raumentwicklungsstrategien“ (ebd.). Kulturlandschaft gilt dabei als Potenzial der Regionalentwicklung. Der Umgang mit ihr soll in Abhängigkeit von den konkreten regionalen Gegebenheiten als zukunftsgerichtete

²² Die Landwirtschaftsfläche umfasst 53,5% der Bodenfläche Deutschlands (StBA 2003: 17).

Entwicklungsaufgabe verstanden werden²³. Mit der formellen gesamträumlichen Planung in Deutschland kann das tatsächliche Verhalten der landschaftsnutzenden Akteure allerdings nur rahmensetzend beeinflusst werden. Es wird vielmehr stärker von vielfältigen anderen Institutionen, insbesondere den sektoralen institutionellen Regelungen beeinflusst, die z.T. ganze Landschaftstypen geprägt haben (z.B. Agrarlandschaften, suburbane Stadtlandschaften, Militärfächen²⁴, Braunkohlenfolgelandschaften). Die räumliche Gesamtplanung begleitet und koordiniert gegenwärtig lediglich routiniert die sektoralen Ansprüche und Akteursinteressen der einzelnen dem Schutz bzw. der Nutzung verpflichteten Institutionensysteme, die von einer Vielzahl etablierter Fachplanungen aus sektoraler Perspektive eingebracht werden. Angesichts der vorhandenen Instrumente der Regionalplanung und des Regionalmanagements, hätte die gesamträumliche Planung in Deutschland durchaus die Möglichkeit, stärker und zielgenauer auf Schutz und Gestaltung der Kulturlandschaft einzuwirken.

In Bezug auf die Interaktionen zwischen schutz- und nutzungsbezogenen Institutionen können funktionale und politisch-taktische „linkages“ unterschieden werden (King 1997: 4). Funktionale Beziehungen sind aufgrund der Multifunktionalität konstitutiv für den Umgang mit Kulturlandschaft. Politisch-taktische Beziehungen zwischen institutionellen Regelungen sind dagegen weitaus seltener festzustellen. Es ist mit Young (2002: 116ff.) zu postulieren, dass sektorale Sichtweisen, mächtige partikulare Akteursinteressen und „cognitive fashions“, mithin die informellen nicht-kodifizierten Institutionen die „politics of institutional linkage“ gerade in Bezug auf das heterogene Gemeinschaftsgut Kulturlandschaft beeinflussen. Das Ziel einer erfolgreichen Kulturlandschaftspolitik sollte deshalb die strategische Gestaltung der „interplay“-Beziehungen mit dem Ziel der Bildung von Interessenkoalitionen im Sinne von politisch-taktischen Interaktionen zwischen Nutzern und Bewahrern der Kulturlandschaft sein.

So sind die Ziele der schutzorientierten Institutionensysteme Denkmal- und Naturschutz zu einem erheblichen Teil auf den Schutz von erhaltungswürdigen Sachzeugen nutzungsorientierter Institutionensysteme ausgerichtet. Bei institutionellen Wandlungsprozessen z.B. durch technologische Entwicklungen, die zu einer Nutzungsaufgabe führen, ist eine Erhaltung dieser Kulturlandschaftselemente langfristig nur möglich, wenn die ursprünglichen institutionellen Arrangements bewusst aufrecht erhalten oder alternative Arrangements gefunden werden. So kann eine von Stilllegung betroffene Eisenbahnstrecke als Museumsbahn weiter betrieben und einer zumindest touristischen Nutzung zugeführt werden, während zur Erhaltung von Heidelandschaft auf Truppenübungsplätzen nach Einstellung der militärischen Nutzung Alternativen z.B. durch Beweidungskonzepte erforderlich sind. Oft werden auch völlig neue Funktionszuweisungen notwendig, wie z.B. bei der Nachnutzung von denkmalgeschützten ehemaligen Fabrikgebäuden als Wohn- und Geschäftshäuser. Daraus wird deutlich, dass die Zielstellungen der schutzorientierten Institutionensysteme nicht ohne eine entsprechende Nutzung umzusetzen sind.

Andererseits beeinflussen schutzorientierte Institutionen die Handlungsorientierungen von Akteuren, so z.B. die Kriterien der „guten fachlichen Praxis“ der Land-, Forst- und Fischerei-

²³ Dagegen ist der mit der ROG-Novelle 1998 im 13. Grundsatz der Raumordnung verankerte Umgang mit Kulturlandschaft eher auf das Kulturlandschaftsverständnis des Heimat- und Denkmalschutzes orientiert. Danach sind die „gewachsenen Kulturlandschaften (...) in ihren prägenden Merkmalen sowie mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern zu erhalten“ (ROG § 2 (2) 13.). Eine planerische Operationalisierung dieses gesetzlichen Auftrags steht noch aus, da z.B. umfassende Bestandsaufnahmen des kulturhistorischen Landschaftserbes sowie Schutz- und Entwicklungskonzepte für besonders gefährdete und schützenswerte Kulturlandschaften noch immer Ausnahmen darstellen (Schenk 2001: 39f.). Ohne eine räumlich-planerische Konkretisierung dieser spezifischen Kulturlandschaftsbelange kann der 13. Grundsatz des ROG keine ausreichende Berücksichtigung bei allen Raum- und Fachplanungsentscheidungen finden.

²⁴ Zur Wirkung von militärischer Flächennutzung und Konversion auf die Kulturlandschaft siehe Röhring 2001.

wirtschaft im Naturschutzgesetz (BNatSchG § 5 (1)) oder die naturschutz- und baurechtliche Eingriffsregelung. Daher ist die Herausbildung von Zielkohärenzen zwischen den schutz- und nutzungsorientierten Institutionensystemen von besonderer Bedeutung für die Entwicklung von Kulturlandschaft.

Die Wirksamkeit von Institutionen ist wesentlich von einer problemadäquaten Gestaltung ihres institutionellen Designs, d.h. ihrer inneren Struktur, Anreiz- und Kontrollmechanismen unter Berücksichtigung von Akteursstruktur und gesellschaftlichem Kontext abhängig. So ist mit Problemen aufgrund von Externalitäten anders umzugehen als mit Wertekonflikten oder nutzenorientiertem Akteursverhalten (Young 2002: 160f.). Die Wirkungen von Institutionen und ihres institutionellen Designs sind an den Handlungen der beteiligten Akteure und ihren Folgen für die jeweiligen Handlungsfelder zu bewerten. Oberthür/Gehring (2003) heben aus diesem Grund die Bedeutung der Wechselwirkungen zwischen der unmittelbaren institutionellen Ebene als „output“- oder Regelungsebene und der Ebene der jeweiligen Problemfelder als „outcome“- oder Wirkungsebene von Institutionen hervor. Dabei sind allerdings nicht nur die Wirkungen auf die Handlungsfelder der jeweiligen Institutionen, sondern auch die damit verbundenen externen Effekte für die Kulturlandschaft zu berücksichtigen, wo die institutionellen Regelungen auf physische Strukturen treffen, die aus naturräumlichen Gegebenheiten und Ergebnissen der Wirkung von Institutionen bestehen.

Damit wird deutlich, dass institutionelle Fehlanreize sowie die unzureichende Berücksichtigung von „interplay“ erst in den Wirkungen auf der Handlungsebene, in diesem Fall in der Kulturlandschaft sichtbar werden. So können z.B. ökonomische Anreize, die von Institutionen des Grundstücksmarktes ausgehen, Handlungen von Akteuren stärker beeinflussen als ordnungsrechtliche Institutionen des Naturschutzes, die nicht konsequent durchgesetzt und kontrolliert werden. Fehlanreize im landwirtschaftlichen Institutionensystem führten z.B. zum Entstehen von „Produktionslandschaften, die zunehmend die vielfältigen ökologischen und sozialen Funktionen einer Kulturlandschaft“ (Succow 1999) und damit die Wirkung positiver externer Effekte landwirtschaftlicher Produktion verloren haben.

Aufgrund der dominierenden ordnungsrechtlichen Institutionen und der Mehrebenenproblematik haben auch Prozesse der Institutionenbildung und des Institutionenwandels eine stark vertikale Ausprägung. Die Umsetzungsprozesse von EU-Recht oder politische Entscheidungen auf Bundes- und Landesebene treffen auf bestehende regionale institutionelle Arrangements und können zu „problems of vertical interplay“ führen. Oft werden zentrale Institutionen der regionalen Spezifik der Kulturlandschaft nicht gerecht und führen zu Problemen von „institutional fit“. Andererseits können durch Institutionenwandel „von oben“ bestehende Persistenzen aufgebrochen werden. So erfährt z.B. die denkmalpflegerische Arbeit, die traditionell stark in der Bewahrung baulicher Einzelobjekte verwurzelt ist, durch die seit 2000 in Deutschland praktizierte Aufnahme von Kulturlandschaften in die UNESCO-Liste des Weltkulturerbes eine Erweiterung ihrer Möglichkeiten. Institutionenwandel kann aber auch „von unten“ initiiert werden, wenn regionale Akteure unter Nutzung ihrer Handlungsspielräume Einfluss auf die Veränderung von Institutionen auf gesamtstaatlicher Ebene ausüben. Ein Beispiel hierfür ist die Entstehungsgeschichte des Landeskulturgesetzes in der DDR, welches bis zur Beschlussvorlage von den Akteuren des Kulturbundes entscheidend mitgeprägt wurde.

Mit den sich vollziehenden Regionalisierungsprozessen gewinnen auch die regionsbildenden Aspekte von Kulturlandschaften an Bedeutung. Damit verbunden sind Probleme räumlicher Passfähigkeit, die sogenannten „problems of spatial fit“ (Young 2002: 55ff.). Sie entstehen im Umgang mit Kulturlandschaft vor allem deswegen, weil ihre natur-, kultur- oder identitätsräumlich begründeten Grenzen nicht exakt festzulegen sind und in aller Regel nicht mit politischen oder administrativen Handlungsräumen übereinstimmen. Letztere bilden bei vielfältiger Überlagerung und Koexistenz den Raumbezug von relevanten Institutionen (z.B. der Raum- und Fachplanung, der Agrarpolitik, der Tourismusförderung, etc.).

Angesichts des Wirkens zentraler Institutionen ist die regionale und kommunale Ebene und das Verhalten der entsprechenden Akteure für die Ausnutzung der regionalen Handlungsspielräume zum Erhalt und für die Entwicklung der Kulturlandschaft von großer Bedeutung. Peters und Pohl stellen allerdings fest, dass insbesondere bei den Kommunen und den Landnutzern häufig die Wertschätzung prägender Kulturlandschaftselemente fehlt, „zumal ihr Erhalt meist mit Nutzungseinschränkungen oder höheren Kosten verbunden ist“ (Peters/Pohl 2003: 8). Damit besteht das Problem, dass auf der Ebene, auf der die institutionellen Spielräume im Interesse der Kulturlandschaftsentwicklung zu nutzen sind, informelle Institutionen wie das Wertebewusstsein den Akteuren auf andere Ziele gerichtete Handlungsorientierungen vermitteln.

Es ist allerdings zu beobachten, dass sich neue regionale Governanceformen und institutionelle Arrangements herausbilden, wodurch der Natur-, Kultur- und/oder Identitätsraum einer Kulturlandschaft zum Handlungsraum wird. Dazu bedarf es jedoch geeigneter Akteursstrukturen und institutioneller Arrangements. Beispiele hierfür sind die UNESCO-Kulturlandschaften oder Regionalparks, mit denen zunehmend auch neue Organisationsformen regionalisierter Kulturlandschaften neben die klassischen Großschutzgebiete (Nationalpark, Naturpark, Biosphärenreservat) treten oder andere Formen von Regionalmanagement, die auf Schutz und Gestaltung der Kulturlandschaft auf der Handlungsebene abzielen.

Insgesamt kommt den Akteuren und der Herausbildung neuer Governanceformen sowie von regionalen kulturlandschaftsbezogenen institutionellen Arrangements eine große Bedeutung zu, um die Wirkungen der vielfältigen auf andere Ziele gerichteten Institutionen auf die Kulturlandschaft unter Berücksichtigung der in diesem Zusammenhang auftretenden Institutionenprobleme („fit“ und „interplay“) durch regionale Steuerungsansätze zu beeinflussen. Von wesentlicher Bedeutung für die Ausnutzung der kulturlandschaftsbezogenen Handlungsspielräume der Akteure sind informelle Institutionen, die durch Wertmaßstäbe, Leitbilder, Traditionen und regionale Identität das Akteursverhalten prägen.

5 Institutionelle Pfadabhängigkeiten von Kulturlandschaft

Aufgrund der Bedeutung von institutionellen Regelungen und der historischen Dimension für die Entwicklung von Kulturlandschaft sollen im Folgenden Pfadabhängigkeit und Wandel von Institutionen näher betrachtet werden. Das zunächst u.a. in der Wirtschaftswissenschaft bzw. -geschichte von North (1992) und in der Technikgeschichte (z.B. von Dierkes/Knie 1994) diskutierte Pfadkonzept wurde unter anderem von Kiwit/Voigt (1995) reflektiert und unter Aspekten der „Neuen Institutionenökonomik“ weiterentwickelt. Im folgenden wird unter Einbeziehung dieser Arbeiten der Versuch unternommen, den Pfadansatz am Beispiel von Institutionen und Institutionensystemen anzuwenden, die die Entwicklung des Gemeinschaftsgutes Kulturlandschaft sowie seiner Elemente und Bestandteile beeinflussen.

Die Kulturlandschaft ist kein statisches Gebilde. Sie ist „das Ergebnis der Wechselwirkungen zwischen naturräumlichen Gegebenheiten und menschlicher Einflussnahme im Laufe der Geschichte. Dynamischer Wandel ist daher ein Wesensmerkmal der Kulturlandschaft“ (Hönes 2004: 33)²⁵. Sie ist somit auch Ausdruck der Wirkung von Institutionen über lange Zeiträume. Ihre Entwicklung unterliegt, wie in Kapitel 4 dargelegt, dem Einfluss institutionengeleiteter Handlungsweisen unterschiedlichster Akteure. Die historische Dimension ergibt sich dabei einerseits aus der historischen Prägung von Kulturlandschaft durch Institutionen im Verlauf längerer Zeiträume. Andererseits spielt auch die historische Entwicklung der institutionellen Regelungen selbst zum Umgang mit Kulturlandschaft eine Rolle. Wie in Kapitel 2 beschrieben

²⁵ Definitionsvorschlag beschlossen vom Unterausschuss Denkmalpflege der Kultusministerkonferenz

hat auch der Begriff Kulturlandschaft als solcher über die Jahrhunderte vielfache Wandlungen in den Auslegungen und Bedeutungen erfahren.

Aufgrund der Heterogenität der Kulturlandschaft (siehe Kapitel 2) bedeutet dies, dass Kulturlandschaft durch vielfältige Institutionen und Institutionensysteme beeinflusst wird. Jedes dieser Institutionensysteme hat seine interne Systemlogik, die sowohl innerhalb des eigenen Systems als auch nach außen in andere Systeme hinein wirkt. „Alle Institutionen sind dynamisch. Ob formeller oder informeller Natur, ob mit globaler oder lokaler Reichweite: Institutionen befinden sich in einem kontinuierlichen Prozess der Neujustierung in Reaktion auf ständig wechselnde Einflussfaktoren“ (Moss 2003b: 348). Dieser Prozess des Wandels vollzieht sich in mehreren Phasen über die Zeit und findet seinen Ausdruck in der Veränderung der institutionellen Konfiguration. Institutionenwandel kann durch exogene Einflüsse initiiert werden, wenn äußere Bedingungen wie z.B. politische Entscheidungen zur Veränderung von Institutionen führen. Er kann aber auch von endogenen Faktoren, hervorgerufen aus der Logik der Institution selbst, ausgehen. Der Verlauf des Institutionenwandels kann sowohl revolutionär, als auch evolutionär sein, wobei sich in der Regel ein evolutionärer, schleicher Wandel vollziehen wird. Die revolutionäre Form, wie z.B. die „Wende“ in Ostdeutschland 1989/90, ist dagegen eher als Ausnahmeereignis anzusehen. Unter dem Aspekt, dass die Entwicklung von Kulturlandschaft als institutionengeleitet bezeichnet werden kann (siehe Kapitel 4), stellt sie sich damit auch als ein Ergebnis der Wirkung von Institutionenwandel dar. Dabei wirken eine Vielzahl von institutionellen Arrangements zusammen die z.B. den Umgang mit den Elementen und Bestandteilen der Kulturlandschaft regeln.

Die Systemlogiken von Institutionen, die u.a. über Handlungsroutrinen, Kooperationsformen und Leitbilder bestimmt werden und jeweils ein spezifisches Institutionengefüge repräsentieren, prägen den Verlauf von institutionellen Entwicklungen; sie definieren einen Entwicklungspfad. Esser spricht, bezogen auf diesen Entwicklungspfad-Ansatz, von einer gewissen endogenen Eigenlogik der Evolution der institutionellen Ordnung (Esser 2000), die jedoch auch jederzeit modifiziert oder abgebrochen werden kann. Das bedeutet, dass es im Verlaufe einer Entwicklung immer wieder zu Ereignissen kommen kann, die diese Veränderungen im Pfadverlauf induzieren. Hierfür verwenden wir die Bezeichnung Wendepunkt.

Ausgelöst werden solche Wendepunkt ereignisse durch Einflussfaktoren, die z.B. physisch-materiellen, sozio-kulturellen oder politischen Ursprungs sind. Dabei können sowohl konkurrierende als auch synergetisch wirkende Einflüsse („institutional interplay“) auf die Pfadentwicklungen wirksam werden. Ein Wendepunkt ereignis tritt dann ein, wenn „externe und/oder endogene Einflussfaktoren eine Größenordnung erreicht haben, die Handlungsdruck erzeugt“ (Apolinarski 2003: 49). Daraus entstehen Handlungsspielräume („windows of opportunity“) die von den Akteuren genutzt oder auch ungenutzt gelassen werden können. Im Fall der Kulturlandschaft in den heutigen neuen Bundesländern war solch ein Ereignis die Verabschiedung des Landeskulturgesetzes in der DDR im Jahre 1970 (GBl. I Nr.12, 1970). In diesem Gesetz wurde der Umweltschutzgedanke erstmalig explizit in die institutionellen Regelungen mit einbezogen und damit neue Handlungsoptionen für den Umgang mit Kulturlandschaft eröffnet. Ein weiteres Beispiel ist das 1990 verabschiedete Nationalparkprogramm der DDR (Rösler 1998), das als formelle Institution einen wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung der Kulturlandschaft in den neuen Bundesländern nahm. Durch das Wendepunkt ereignis 1989/90 ergaben sich dafür Handlungsspielräume, so dass in den letzten Tagen der DDR Landschaftsteile unter Schutz gestellt werden konnten, die in der Bundesrepublik unter Umständen eine geringere Beachtung gefunden hätten.

Pfadentwicklungen können sowohl für institutionelle Arrangements, als auch für die dadurch beeinflussten Nutzungsformen und Strukturen (Kulturlandschaftselemente und -bestandteile) von Kulturlandschaft analysiert werden. Diese Pfadentwicklungen verlaufen systemintern in einem gewissen Maße unabhängig voneinander. Gleichzeitig induzieren sie Einwirkungen auf

Pfadentwicklungen anderer, mit diesen in Beziehung stehenden Institutionen und damit auch auf die Nutzungsformen und Strukturen von Kulturlandschaft, die wiederum darüber die Kulturlandschaftsbestandteile und -elemente beeinflussen. In diesem Wechselspiel zwischen Institutionenwandel, dem Wandel von Nutzungsformen und dem Wandel von Strukturen der Kulturlandschaft zeigt sich dann, wie diese gegenseitige Beeinflussung verläuft und welche Einflussfaktoren eine entsprechende Dominanz besitzen, um prägend auf die Entwicklung einzuwirken. Sie bestimmen damit den Pfadverlauf sowohl der Institutionen als auch der Kulturlandschaftsbestandteile und -elemente als Ergebnis von Nutzungsformen. Die Entwicklung des Gemeinschaftsgutes Kulturlandschaft in seiner Gesamtheit ist somit immer geprägt durch ein vielfach verschränktes Wirkungsgefüge. Ein typisches Beispiel für die Wirkung von Einflussfaktoren ist der Institutionenwandel im Bereich der Landwirtschaft. Der permanente Druck bzw. ökonomische Anreize durch formelle Institutionen zur Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion bewirkten eine fortwährende Veränderung der Ackerflächen in Größe und Zuschnitt. Diese Prozesse bestimmten in beiden deutschen Staaten die Landwirtschaftspolitik. Sie führten zur Beseitigung der historisch älteren Strukturen wie z.B. Windschutzhecken, Feldgehölze und Grabensysteme und letztlich zu „ausgeräumten Agrarlandschaften“ (vgl. Kapitel 3).

Die Gegenwart besteht stets aus Überlagerungen verschiedener Zeiten, historisch ältere Entwicklungen haben ihre Spuren hinterlassen. Becker gebraucht hierfür die Metapher der „Vielzeitigkeit der Geschichte“ (Becker 1998: 53). Charakteristisch für den Entwicklungspfad von Kulturlandschaft als Ausdruck des Wandels ihrer Bestandteile und Nutzungsformen ist seine „gleichzeitige Ungleichzeitigkeit“, wie Becker in Anlehnung an Bloch schreibt (ebd. 1998: 52). Neben den gegenwärtigen Ausprägungen von Strukturen lassen sich immer auch Relikte älterer Entwicklungsphasen finden. Diese erhalten gebliebenen Relikte in der Kulturlandschaft können zum einen vergegenständlichter Ausdruck ehemaliger Nutzungsformen sein, die ihre Funktion inzwischen verloren haben, wie z.B. aufgegebene Terrassierungen oder auch bauliche Anlagen. Zum anderen können sie das Ergebnis traditioneller Landnutzungsformen, die bis in die Gegenwart durch Aufrechterhaltung der entsprechenden institutionellen Arrangements reproduziert werden, sein. Beispiele hierfür sind Streuobstwiesen oder Heiden. In diesen Phänomenen spiegelt sich ein für die Kulturlandschaft typisches Merkmal wider. Die Entwicklungspfade der einzelnen Elemente und Bestandteile (Strukturen) der Kulturlandschaft weisen unterschiedliche Verlaufsgeschwindigkeiten auf, ihre Entwicklung vollzieht sich nicht bei allen Bestandteilen und Elementen kontinuierlich und in gleicher Geschwindigkeit, weil das Beharrungsvermögen einzelner größer als das der anderen ist. Burggraaff und Kleefeld (1998: 23f.) beschreiben diese „Überlieferung“ historisch älterer Elemente und Bestandteile mit dem Begriff der Persistenz. Bei Böhme findet sich hierzu der Begriff der „Trägheit“ von Landschaft (Böhme 1984). Als ein typisches Beispiel dafür sind die Knicks (Hecken zur Unterteilung landwirtschaftlicher Flächen) in Schleswig-Holstein zu nennen. Obwohl ihre ursprüngliche Funktion längst gegenstandslos wurde, blieben sie bis heute als Bestandteil der Kulturlandschaft erhalten.

Der in der Wirtschaftswissenschaft bzw. -geschichte von North (1992) entwickelte Ansatz des Pfadkonzeptes bezieht sich ebenfalls auf das Phänomen der „Trägheit“, wobei er aber mit dem Begriff der „Persistenz“ arbeitet. Grundthese dieses Ansatzes ist, dass ein Pfad, nachdem er einmal eingeschlagen wurde, nur noch unter erheblichen Transaktionskosten verlassen werden kann. Diese „Pfadabhängigkeit“ führt dann i.d.R. zu „suboptimalen“ institutionellen Lösungen. Bernhardt (2003) führt dazu aus: „Vielfach wird dann von ‚Persistenzen‘ gesprochen, die auf regionaler oder lokaler Ebene gegen eine übergreifende Transformationsdynamik wirken und diese modifizieren.“ Die Tendenz zum Beharren auf eingespielten Handlungsmustern, dem nicht Verlassen des einmal eingeschlagenen Pfades, führt zu diesen Persistenzen. Auf die Kulturlandschaft bezogen bedeutet das, dass auch Bestandteile und Elemente historisch älterer Nutzungsformen in ihrer Persistenz durchaus eine hemmende

Wirkung auf den weiteren Pfadverlauf ausüben können. Als ein Beispiel dafür stehen die Auswirkungen der Energie- und Arbeitsmarktpolitik auf die Entwicklung des Lausitzer Braunkohlereviere. Die Kulturlandschaft wurde in dieser Region über Jahrzehnte durch den Kohleabbau dauerhaft geprägt. Nach den Wendepunkt ereignissen 1989/90 wurde der Kohleabbau nicht eingestellt, obwohl Braunkohle als Energieträger inzwischen als äußerst problematisch für die Umwelt anerkannt war. Ein einmal eingeschlagener Pfad wurde, unter Berücksichtigung der hohen Transaktionskosten, als „suboptimale“ Lösung mittelfristig beibehalten.

Die Ursachen für diese Phänomene sind zum einen die Persistenzen der Institutionen selbst, die aus ihrer inneren Systemlogik heraus Veränderungen erschweren oder verhindern. Aber auch das Bestreben von Institutionen, Persistenzen festzuschreiben, trägt hierzu bei. Diese Prozesse unterliegen, wie oben dargestellt, dem Prinzip der „gleichzeitigen Ungleichzeitigkeit“ und haben unterschiedliche Verlaufsgeschwindigkeiten. Persistente Bestandteile und Elemente der Kulturlandschaft können dabei zum einen das Produkt institutioneller Regelungen der Vergangenheit sein, wie z.B. aufgegebene Nutzungsmuster. Zum anderen können institutionelle Regelungen der Gegenwart, wie z.B. des Natur- und Denkmalschutzes, im Bestreben nach der Erhaltung ganz bestimmter historischer Konstellationen für die Persistenz von Bestandteilen und Elementen der Kulturlandschaft sorgen.

Persistenzen werden im Entwicklungspfad-Ansatz häufig zunächst negativ, als entwicklungs-hemmend, konnotiert. Nimmt man jedoch die Eigenlogiken und damit auch spätere Phasen von Entwicklungspfaden in den Blick löst sich diese Sichtweise im Allgemeinen wieder auf (Bernhardt 2003). Regionale und lokale Besonderheiten historisch älterer Entwicklungsphasen können dann wieder als Potenziale und Ressourcen verstanden werden. Solche Prozesse sind im Zusammenhang mit den Debatten um die Aufwertung von Regionen derzeit wieder verstärkt zu beobachten. Hierbei greift vor allem ein Wandel der informellen Institutionen. Es findet ein Prozess der Umbewertung, der positiven Neubewertung statt, die einem Wertewandel entspricht. Dieser induziert dann einen neuen Umgang mit den Bestandteilen und Elementen der Kulturlandschaft. Ein prägnantes Beispiel dafür ist die Förderbrücke F 60, die als Relikt historischer Produktionsweisen zunächst gesprengt werden sollte, aber inzwischen in die Umgestaltung des Lausitzer Kohlereviere im Rahmen der IBA Fürst-Pückler-Land integriert wurde und nun als Touristenattraktion dient.

Persistenzen und Wandel stehen bei der Entwicklung von Kulturlandschaft in unmittelbarem Zusammenhang. Wandel schließt persistente Elemente ein, wobei die Persistenzen einerseits in den Bestandteilen der Kulturlandschaft zu finden sind, aber auch die institutionellen Arrangements von Persistenzen geprägt werden. Da zwischen den Pfadabhängigkeiten der Kulturlandschaft und den institutionellen Regelungen mit ihren immanenten Pfadabhängigkeiten enge Beziehungen bestehen, beeinflussen auch die institutionellen Persistenzen den Pfadverlauf der Kulturlandschaftsbestandteile. Mit dem Entwicklungspfad-Ansatz wird es möglich, institutionelle Konfigurationen in ihrer historischen Bedingtheit und Dynamik zu erfassen. Das Wissen um diese Zusammenhänge ermöglicht es dann den Akteuren z.B. beim Regionalmanagement, „windows of opportunity“ zu erkennen und bei der Erarbeitung von Entwicklungsvorstellungen zu berücksichtigen²⁶.

6 Resümee

Dynamischer Wandel ist eine konstitutive Eigenschaft der Kulturlandschaft. Angesichts von europaweit zu konstatierenden Prozessen der Verschärfung und Differenzierung dieses Landschaftswandels wird Kulturlandschaft aktuell als Aufgabe der Regionalentwicklung neu entdeckt. Kulturlandschaft als das Produkt menschlichen Handelns und gesellschaftlicher Ent-

²⁶ Fürst (1998: 240) weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass auch die „Zukünfte“ einer Entwicklung von Regionen oder Teilregionen Entwicklungspfaden folgen werden.

wicklungen kann aber nur dann Objekt bewusster regionaler Steuerungsversuche sein, wenn die von historischen Vorläufern bestimmten, institutionellen Rahmenbedingungen ihrer Nutzung und Entwicklung verstanden und in strategische Überlegungen einbezogen werden.

Aus einer institutionentheoretischen Perspektive stellen schon die in gesellschaftlichen und disziplinären Kontexten verorteten, höchst unterschiedlichen Interpretationen des Kulturlandschaftsbegriffes informelle Institutionen mit starkem Beharrungsvermögen dar, die eine Verständigung über regionale Entwicklungsziele erschweren. So geht beispielsweise das konservative Kulturlandschaftsverständnis von einem historisch-ästhetisch bestimmten, bildhaften Idealzustand der Landschaft aus, während andere Sichtweisen eher die Produktivität der Landschaft, ihre regionsbildende identitätsstiftende Qualität oder ihre insbesondere für die Erreichung von Nachhaltigkeitszielen relevante Multifunktionalität und Dynamik betonen. Im Rahmen des hier thematisierten Forschungsprojektes wird unter Kulturlandschaft jede anthropogen veränderte Landschaft unabhängig von qualitativen Aspekten und normativen Festlegungen verstanden; ein solches erweitertes, dynamisches Kulturlandschaftsverständnis umfasst ländliche und stadregionale Bereiche. Der Kulturlandschaftsbegriff beinhaltet nach unserem Verständnis im Gegensatz zu anderen Definitionen kein normatives Leitbild; die Vielfalt der existierenden Begriffsdimensionen beeinflusst jedoch die Wirkungsrichtung von Institutionen und ist daher bei der Analyse institutioneller Zusammenhänge zu berücksichtigen.

Aufgrund ihrer Multifunktionalität und der Vielfalt ihrer Elemente und Bestandteile ist Kulturlandschaft ein heterogenes regionales Gemeinschaftsgut, das wiederum aus Gemeinschaftsgütern oder privaten Gütern besteht. Als Gemeinschaftsgut wird Kulturlandschaft wesentlich von der oftmals ungesteuerten Wirkung positiver und negativer externer Effekte menschlicher Produktions- und Lebensweise beeinflusst. Diese externen Effekte können nicht nur von Gemeinschaftsgütern, sondern auch von privaten Gütern ausgehen, die auf diese Weise Gemeinschaftsgutfunktionen besitzen. Die kulturlandschaftlichen Wirkungen dieser Effekte sind vom ökonomisch und sozial determinierten Akteursverhalten abhängig, das Anpassungs- und Lernprozessen unterliegt. Entsprechend den gesellschaftlichen Zielen, Traditionen und Wertvorstellungen, beeinflussen Zugangs-, Nutzungs- und Verfügungsrechte in Form von gesellschaftlich akzeptierten „property rights“ den Umgang mit privaten und Gemeinschaftsgütern und die davon auf die Kulturlandschaft ausgehenden externen Effekte in unterschiedlicher Weise.

Multifunktionalität und Heterogenität des Gemeinschaftsgutes Kulturlandschaft führen dazu, dass keine umfassenden institutionellen Arrangements zu ihrer Entwicklung und Nutzung existieren („institutionelle Heimatlosigkeit“). Kulturlandschaft ist vielmehr das Ergebnis des Zusammenwirkens vielfältiger, sich wandelnder formeller und informeller entwicklungspfadabhängiger Institutionen mit kohärenten und divergierenden Zielstellungen. Da sich Kulturlandschaftsentwicklung institutionengeleitet vollzieht, sind Kulturlandschaftsprobleme in ihrem Kern Institutionenprobleme. Dabei sind Institutionen nicht nur Handlungsorientierungen, sondern können von den Akteuren selbst gestaltet werden. Von wesentlicher Bedeutung für die Ausnutzung der kulturlandschaftsbezogenen Handlungsspielräume der Akteure sind informelle Institutionen, die z.B. als Wertmaßstäbe, Leitbilder, Traditionen und regionale Identität das Akteursverhalten prägen. Um die Wirkungen der vielfältigen auf andere Ziele gerichteten Institutionen auf die Kulturlandschaft unter Berücksichtigung der in diesem Zusammenhang auftretenden Institutionenprobleme („fit“ und „interplay“) durch regionale Steuerungsansätze zu beeinflussen, kommt den Akteuren und der Herausbildung neuer Governanceformen sowie von regionalen kulturlandschaftsbezogenen institutionellen Arrangements eine große Bedeutung zu.

Historisch betrachtet ist Kulturlandschaft das Ergebnis der Wirkung von Prozessen des Institutionenwandels und deren Pfadabhängigkeiten über längere Zeiträume. Der Entwicklungs-

pfad von Kulturlandschaft ist geprägt von „gleichzeitiger Ungleichzeitigkeit“, neben gegenwärtigen Ausprägungen von Strukturen lassen sich immer auch Relikte älterer Entwicklungsphasen finden. Persistenzen und Wandel stehen bei der Entwicklung von Kulturlandschaft in unmittelbarem Zusammenhang. Pfadentwicklungen sind sowohl für institutionelle Arrangements als auch für die von diesen beeinflussten Nutzungsformen und Strukturen festzustellen. Wandel schließt persistente Elemente ein, wobei die Persistenzen einerseits in den Bestandteilen der Kulturlandschaft zu finden sind, aber auch die institutionellen Arrangements von Persistenzen geprägt werden. Das Wissen um diese Zusammenhänge ermöglicht es dann den Akteuren z.B. beim Regionalmanagement, „windows of opportunity“ zu erkennen und bei der Erarbeitung von Entwicklungsvorstellungen zu berücksichtigen

Der IRS-Projektansatz zielt darauf ab, vorhandene Steuerungsdefizite im nachhaltigen Umgang mit Kulturlandschaft als das Ergebnis der Wirkung von Institutionen und institutionellen Wandlungsprozessen und deren Pfadabhängigkeiten zu erklären, die Bedeutung von Institutionen als Triebkräfte der Entwicklung des Gemeinschaftsgutes Kulturlandschaft herauszuarbeiten sowie Möglichkeiten der bewussten Erhaltung und Entwicklung von Kulturlandschaft durch geeignete Governanceformen und regionale institutionelle Arrangements aufzuzeigen.

7 Summary (engl.)

Dynamic change is a constitutive characteristic of cultural landscape. In the face of European-wide processes of accelerated and diverse change to these landscape forms, cultural landscape is currently being rediscovered as an object of regional development. Cultural landscape – understood as the product of human activity and societal developments – can only be the subject of active attempts at regional management if the historically determined institutional framework shaping its use and development is fully understood and taken into strategic consideration.

From the perspective of institutional theory the highly varied interpretations of the term cultural landscape, each rooted in specific political and disciplinary contexts, constitute informal institutions of considerable resilience, rendering the negotiation of objectives for regional development particularly difficult. Thus, for example, the conservative understanding of cultural landscape is founded on an historical, aesthetically determined, pictorial image of a perfect landscape. Other points of view emphasise the productivity of the landscape, its contribution to regional identity and development or its multi-functionality and relevance to sustainability objectives. In the context of the research project at IRS we define as cultural landscape all landscape altered by human activity, irrespective of qualitative or normative considerations. This broad and dynamic understanding of cultural landscape covers rural and city regions. Contrary to other definitions our understanding of the term cultural landscape is not based on normative principles. We recognise, however, that the variety of definitions of cultural landscape in existence influences the orientation of institutions and must therefore be considered when analysing institutional relationships.

Due to its multi-functionality and variety of components cultural landscape is a heterogeneous regional common good, consisting of a multiplicity of common or private goods. The common good cultural landscape is substantially affected by the uncontrolled positive and negative external effects of human activities. These external effects can be detected not only in the case of common goods, but also with private goods, which thereby possess certain common good functions. The impacts of these effects on cultural landscape are dependent on the economic and socially determined behaviour of actors, which is subject to processes of adaptation and learning. Depending on the societal goals, traditions and value systems of a given context, socially acceptable property rights influence both the way private and common goods are used and the external effects they have on cultural landscape in different ways.

The multi-functionality and heterogeneity of the common good cultural landscape are the reason why comprehensive institutional regimes designed to regulate the development and use of cultural landscape as a whole do not exist. Cultural landscape is rather the result of interactions of various formal and informal path-dependent institutions designed to regulate related policy fields with coherent or diverging goals. Because the development of cultural landscape is largely guided by institutions, cultural landscape problems are in essence institutional problems. It is important to recognise that institutions do not simply provide orientation for actors; they are themselves subject to (re-)shaping by actors. Value orientations, traditions, regional identity and other informal institutions have an important influence on the behaviour of actors and their willingness to take aspects of cultural landscape into consideration. In order for the effects of multiple institutions influencing cultural landscape to be managed effectively at the regional level, taking institutional "problems of fit" and "problems of interplay" into consideration, particular attention needs to be paid to the role of regional actors, new forms of governance and institutional arrangements specifically designed to meet the requirements of cultural landscape.

From a historical viewpoint cultural landscape is the product of the impact of institutional change and its path dependency over long periods of time. The development path of cultural landscape is characterised by "simultaneous un-simultaneity"; that is, remnants of earlier stages of development can be detected in today's structures. Persistence and change are closely related in the development of cultural landscape. Path-dependency can be identified for both institutional arrangements and ways of using the landscape as influenced by institutions. Change includes persistent elements: persistence can be found in components of cultural landscape, and can shape institutional arrangements as well. Using knowledge about these interrelationships actors can identify "windows of opportunity" and take these into consideration when devising ideas for regional development.

The research approach of the IRS project aims to explain existing regulatory deficits for the sustainable management of cultural landscape in terms of the effects of institutions and institutional change and their path dependency. It further aims to explore the importance of institutions as driving forces behind the development of the common good cultural landscape as well as to identify possibilities for the active preservation and development of cultural landscape by means of suitable forms of governance and regional institutional arrangements.

Literatur

- Apolinarski, I. (2003): Die räumliche Organisation der Wasserwirtschaft in der DDR - eine frühe Form von Flussgebietsmanagement. In: Moss, Timothy (Hg.): Das Flussgebiet als Handlungsraum. Institutionenwandel durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie aus raumwissenschaftlichen Perspektiven, Münster, S. 47-87.
- Assunto, R. (1973): *Il paesaggio e l'estetica. Natura e storia*, Napoli.
- Bahner, T. (1996): *Landwirtschaft und Naturschutz - vom Konflikt zur Kooperation*, Frankfurt am Main.
- Bastian, O. (1991): *Biotische Komponenten in der Landschaftsforschung und -planung. Probleme ihrer Erfassung und Bewertung*, Halle / Wittenberg.
- Becker, W. (1998): *Die Eigenart der Kulturlandschaft*, Berlin.
- Békési, S. (2000): Die einfältige Landschaft oder Das Bild als Endstation. In: Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr (Hg.): *Landschaft - Begriff und Wahrnehmung*, Wien, S. 43-50.
- Bernhardt, C. (2003): *Begriffserläuterung Pfadabhängigkeit / Entwicklungspfade*, unveröffentlichtes Diskussionspapier des IRS Erkner.
- BJagdG (Bundesjagdgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29.9.1976.
- Böhme, G. (1984): Die Konstituierung der Natur durch Arbeit. In: ders. / Schramm, E. (Hg.): *Soziale Naturwissenschaft*, Frankfurt am Main, S. 53-62.

- BNatSchG (Bundesnaturschutzgesetz - Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege), in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. März 2002.
- Bohnet, I. / Bruns, D. / Ipsen, D. (2001): Landscape dynamics in Germany. In: Friesen, H. / Führ, E. (Hg.): Neue Kulturlandschaften, Cottbus, S. 191-208.
- Broermann, J.M.B. (2003): Kulturlandschaftskataster für urbane Räume: Freiflächen, Hamburg.
- Bromley, D. (1991): Environment and Economy: Property Rights and Public Policy, Oxford.
- BUND / Misereor (Hg.) (1997): Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung. 4. Aufl., Basel / Boston / Berlin.
- Burggraaff, P. / Kleefeld, K.-D. (1998): Historische Kulturlandschaft und Kulturlandschaftselemente, Angewandte Landschaftsökologie, Bundesamt für Naturschutz, Heft 20, Bonn.
- Burggraaff, P. / Kleefeld, K.-D. (2001): Kulturlandschaftsmarkierungen auf verschiedenen Maßstabsebenen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung / Österreichische Gesellschaft für Raumplanung (Hg.): Die Zukunft der Kulturlandschaft zwischen Verlust, Bewahrung und Gestaltung, Hannover, S. 190-201.
- BWaldG (Bundeswaldgesetz - Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft) vom 2. Mai 1975.
- Council of Europe (2000): European Landscape Convention (ETS no. 176), <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/176.htm> (10.12.2003).
- Curdes, G. (1999): Kulturlandschaft als „weicher Standortfaktor“. Regionalentwicklung durch Landschaftsgestaltung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5/6, 1999, S. 333-346.
- De Jasay, A. (1989): Social Contract, Free Ride: A Study of the Public Good Problem, Oxford.
- de Jong, R. (2002): Die Kulturlandschaft von morgen ist nicht die von gestern. Über die Zukunft einer UNESCO-Kulturlandschaft. In: http://www.mittelrheinforum.de/Documents/7mrkonf2002_rdejong.pdf (16.12.2003).
- Diekmann, A. / Preisendörfer, P. (2001): Umweltsoziologie. Eine Einführung, Reinbek.
- Dierkes, M. / Knie, A. (1994): Geräte und ihr Sinn. Technikgeschichte im institutionellen Geflecht mächtiger Verständigungen. In: Zapf, W. / Dierkes, M. (Hg.): Institutionenvergleich und Institutionendynamik, Berlin, S. 83-105.
- Eidloth, V. (2000): Kulturlandschaft. In: http://www.denkmalpflege-hessen.de/LFDH4_Rheingau/Vortrage/Kulturlandschaft/body_kulturlandschaft.html (03.12.2003).
- Ernst, A. (1998): Umweltwandel und Allmende-Problematik. In: GAIA, Jg. 7, Heft 4, S. 251-254.
- Esser, H. (2000): Soziologie. Spezielle Grundlagen, Bd. 5: Institutionen, Frankfurt am Main / New York.
- Europäische Kommission (1999): EUREK - Europäisches Raumentwicklungskonzept, Luxemburg.
- Fehn, K. (2002): „Germanisch-deutsche Kulturlandschaft“ - Historische Geographie und NS-Forschung. In: Petermanns Geographische Mitteilungen, Zeitschrift für Geo- und Umweltwissenschaften, Heft 6, 2002, S. 64-69.
- Fürst, D. (1998): Regionalmanagement als neues Instrument regionalisierter Strukturpolitik. In: Kujath, H.J. (Hg.): Strategien der regionalen Stabilisierung: wirtschaftliche und politische Antworten auf die Internationalisierung des Raumes, Berlin, S. 233-249.
- Gailing, L. (2003): Regionalparks als freiraumpolitische Innovation. Erfahrungen mit einer offensiven Freiraumentwicklung in Stadtregionen. In: Raumplanung, Nr. 107, April 2003, S. 67-72.
- GBI. I Nr.12, 1970: Gesetz über die planmäßige Gestaltung der sozialistischen Landeskultur in der Deutschen Demokratischen Republik (Landeskulturgesetz).
- GG (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) vom 23. Mai 1949.
- Haber, W. (2001): Kulturlandschaft zwischen Bild und Wirklichkeit. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung / Österreichische Gesellschaft für Raumplanung (Hg.): Die Zukunft der Kulturlandschaft zwischen Verlust, Bewahrung und Gestaltung, Hannover, S. 6-29.
- Hagedorn, K. (2002): Institutionenwandel im Dienste der Nachhaltigkeit. In: Müller, K. et al. (Hg.): Wissenschaft und Praxis der Landschaftsnutzung - Formen interner und externer Forschungs Kooperation, Weikersheim, S. 242-260.

- Hall, P.A. / Taylor, R. (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. In: Political Studies, Jg. 44, Heft 5, S. 936-957.
- Hampicke, U. (1996): Der Preis einer vielfältigen Kulturlandschaft. In: Konold, W. (Hg.): Naturlandschaft - Kulturlandschaft, Landsberg am Lech, S. 45-76.
- Héritier, A. (2001): Introduction to the Research Programme. In: Development of the Project Group from October 1997 to April 2000, report 1, Bonn, S. 45-54.
- Hönes, E.-R. (2004): Zum flächenbezogenen Denkmalschutz. Anmerkungen zu Denkmalbereichen, Ensembles, Stätten und Kulturlandschaften. In: Natur und Recht, Heft 1, 26. Jg., S. 27-33.
- Ipsen, D. (2002): Raum als Landschaft. In: Kaufmann, S. (Hg.): Ordnungen der Landschaft. Natur und Raum technisch und symbolisch entwerfen, Würzburg, S. 33-60.
- Job, H. / Langer, T. / Metzler, D. (2002): Operationalisierung europäischer Kulturlandschaften. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5, 2002, S. 231-240.
- King, L. (1997): Institutional Interplay - Research Questions (Draft). A Report for Institutional Dimensions of Global Change, International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change, <http://www.dartmouth.edu/~idgec/html/publications/publications/pdf/InstitutInterplay.pdf> (10.06.2003).
- Kiwit, D. / Voigt, S. (1995): Überlegungen zum institutionellen Wandel unter Berücksichtigung des Verhältnisses interner und externer Institutionen, http://www.wirtschaft.uni-kassel.de/voigt/PDF/VOIGT-PUBL/2/6new_wandel2.pdf (24.02.2004).
- Kühn, M. (1999): Kulturlandschaften zwischen Schutz und Nutzung, Erkner.
- Martin, O. (1997): Die „Kultur-Landschaften“ in Niedersachsen. In: Kulturpolitische Mitteilungen, Heft 3, 1997, <http://www.dabakus.de/allvin/ArtKupoMitt.html> (22.01.2004).
- Matzner, E. (2000): Ökonomische Begründung des Staates unter den Bedingungen der Globalisierung. IV. Teil: Theorie der öffentlichen Güter. Pressburger Vorlesungen, unveröffentlicht.
- Max Planck Institute for Research on Collective Goods [MPI Gemeinschaftsgüter] (2003): Status Report: B The Concept of Common Goods. <http://www.mpp-rdg.mpg.de/b.html> (06.10.2003).
- Mayntz, R. / Scharpf, F.W. (1995): Der Ansatz des aktorsorientierten Institutionalismus. In: dies. (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt am Main, S. 39-70.
- Moss, T. (2003a): Raumwissenschaftliche Perspektiverweiterung zur Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie. In: ders. (Hg.): Das Flussgebiet als Handlungsraum. Institutionenwandel durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie aus raumwissenschaftlichen Perspektiven, Münster, S. 21-43.
- Moss, T. (2003b): Schlussfolgerungen: Regionale Prozesse der Institutionenbildung. In: ders. (Hg.): Das Flussgebiet als Handlungsraum. Institutionenwandel durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie aus raumwissenschaftlichen Perspektiven, Münster, S. 345-362.
- Muhar, A. (2001): Fragen zur Identität einer Landschaft und ihrer Bewohner. In: Friesen, H. / Führ, E. (Hg.): Neue Kulturlandschaften, Cottbus, S. 117-128.
- North, D. C. (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen.
- Oberthür, S. / Gehring, T. (2003): Investigating Institutional Interaction: Toward a Systematic Analysis. Paper for the 2003 International Studies Association Annual Convention, http://www.ecologic.de/interaction/ISA/ISA_Institutional_Interaction_Systematic%20Analysis.pdf (20.08.2003).
- Olson, M. (1968): Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen.
- Ostrom, E. (1999): Die Verfassung der Allmende. Jenseits von Staat und Markt. Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften. Bd. 104, Tübingen.
- Peters, J. / Pohl, S. (2003): Kulturlandschaften: unverwechsel- oder austauschbar? In: Naturmagazin 6/2003, S. 4-9.
- Richter, R. / Furubotn, E. (1996): Neue Institutionenökonomik, Tübingen.
- Rodewald, R. / Knoepfel, P. (2003): Landschaft - von der res nullius zu einem common good? In: GAIA Jg. 12, Heft 3, S. 165-166.
- Röhring, A. (2001): Militärflächenkonversion als Beitrag zur Wiederherstellung gestörter Kulturlandschaften - Flächenpotenziale, Rahmenbedingungen und Ergebnisse. In: InfoForum Rekultivierung - Gestörte Kulturlandschaften Handlungsbedarf in Berlin und Brandenburg. Hrsg.: GEOagentur Berlin

- Brandenburg, S. 21-33, http://www.geoagentur.de/ressourcen/downloads/doku_rekultur.pdf (06.04.2004)
- Röhring, A. (2003): Institutionelle Interaktionen zwischen landwirtschaftlicher Flächennutzung und Gewässerschutz. In: Moss, Timothy (Hg.): Das Flussgebiet als Handlungsraum. Institutionenwandel durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie aus raumwissenschaftlichen Perspektiven, Münster, S. 239-287.
- Rösler, M. (1998): Das Nationalparkprogramm der DDR. In: Institut für Umweltgeschichte und Regionalentwicklung (Hg.): Naturschutz in den neuen Bundesländern. Ein Rückblick, Marburg, S. 561-596.
- ROG (Raumordnungsgesetz), in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. August 1997.
- Schenk, W. (2001): Kulturlandschaft in Zeiten verschärfter Nutzungskonkurrenz: Genese, Akteure, Szenarien. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung / Österreichische Gesellschaft für Raumplanung (Hg.): Die Zukunft der Kulturlandschaft zwischen Verlust, Bewahrung und Gestaltung, Hannover, S. 30-44.
- Schenk, W. (2002): „Landschaft“ und „Kulturlandschaft“ - „getönte“ Leitbegriffe für aktuelle Konzepte geographischer Forschung und räumlicher Planung. In: Petermanns Geographische Mitteilungen, Zeitschrift für Geo- und Umweltwissenschaften, Heft 6, 2002, S. 6-13.
- Schmidtchen, D. (1998): Funktionen und Schutz von "property rights". Discussion Paper 9804 der Universität des Saarlandes.
- Schumacher, W. (2000): Was will der Naturschutz und was sind Leistungen der Landwirtschaft für Naturschutz und Landschaftspflege?. In: Deutscher Rat für Landespflege (Hg.): Honorierung von Leistungen der Landwirtschaft für Naturschutz und Landschaftspflege, Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege, Heft 71, 2000, S. 19-23.
- Sieferle, R. P. (1997): Rückblick auf die Natur: eine Geschichte des Menschen und seiner Umwelt, München.
- Sieferle, R. P. (2003): Die totale Landschaft. In: Oswald, F. / Schüller, N. (Hg.): Neue Urbanität - das Verschmelzen von Stadt und Landschaft, Zürich, S. 59-76.
- Statistisches Bundesamt [StBA] (2003): Umwelt - Produktivität, Bodennutzung, Wasser, Abfall, Wiesbaden.
- Succow, M. (1999): Knapp und nicht vermehrbar - Zur Zukunft der mitteleuropäischen Kulturlandschaft. In: Naturschutz heute, 1/99, <http://www.nabu.de/nh/199/succow199.htm> (21.08.2003).
- Succow, M. / Jeschke, L. / Knapp, H. D. (2001): Die Krise als Chance. Naturschutz in neuer Dimension, Neuenhagen.
- Tesdorpf, J. (1984): Landschaftsverbrauch, Berlin / Vilseck.
- Trepl, L. (1996): Die Landschaft und die Wissenschaft. In: Konold, W. (Hg.): Naturlandschaft - Kulturlandschaft: die Veränderung der Landschaften nach der Nutzbarmachung durch den Menschen, Landsberg, S. 13-26.
- Volz, K.-R. (2001): Wem gehört eigentlich der Wald? In: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hg.): Der deutsche Wald, S. 51-58.
- Walzer, M. (1992): Sphären der Gerechtigkeit, Frankfurt am Main / New York.
- Wöbse, H. H. (1994): Schutz historischer Kulturlandschaften, Beiträge zur räumlichen Planung, Bd. 37, Hannover.
- Wöbse, H. H. (2001): Historische Kulturlandschaften, Kulturlandschaftsteile und Kulturlandschaftselemente. In: Kommunalverband Großraum Hannover (Hg.): Kulturlandschaften in Europa, Hannover, S. 9-12.
- Young, O. (1999): Institutional Dimensions of Global Environmental Change, Science Plan, IHDP Report Nr. 9, Bonn.
- Young, O. (2002): The Institutional Dimensions of Environmental Change. Fit, Interplay, and Scale, Cambridge (MA) / London.