

Dr. Klaus Gierhake

Umsetzung der Biodiversitätskonvention in nationale Politik und Planung – Ansätze auf dezentraler Ebene in Bolivien und Peru

- 1 Einleitung
- 2 Zielsetzungen
- 3 Biodiversitätskonvention und Schritte der Umsetzung
- 4 Die Untersuchungsräume – übergreifende Charakteristika
- 5 Die Ausgangslage
 - 5.1 Grundlage der Planungsdokumente
 - 5.2 Bolivien
 - 5.2.1 Strukturelle Grundlagen
 - 5.2.2 Provinz Florida
 - 5.3 Peru
 - 5.3.1 Strukturelle Grundlagen
 - 5.3.2 Provinz Manu
- 6 Die Berücksichtigung von fachübergreifendem Umweltmanagement in der Entwicklungsplanung auf Provinzebene
 - 6.1 Grundlegende Systematik der Planung
 - 6.2 Wesentliche Ziele
 - 6.3 Externe Effekte und ihre Umsetzung in die Planung
- 7 Schlußfolgerungen
- 8 Literatur

Abbildung 1 : Wesentliche Bestimmung der Biodiversitätskonvention
Abbildung 2: Der strukturelle Rahmen für die Umweltpolitik – Bolivien und Peru im Vergleich
Abbildung 3: Die Kompetenzverteilung in der öffentlichen Verwaltung Boliviens
Abbildung 4: Die Kompetenzverteilung in der öffentlichen Verwaltung Perus
Abbildung 5: Übersicht Entwicklungsplan Florida
Abbildung 6: Übersicht Entwicklungsplan Manu

Karte 1: Übersichtskarte Provinz Florida - Pufferzone Amboro Nationalpark
Karte 2: Übersichtskarte Provinz Manu - Randzone Manu Nationalpark

Danksagung:

Die Ergebnisse stellen Teile eines Projektes dar, das von der DG12 der Kommission der Europäischen Union im Rahmen der INCO-DC-Programmes unter der Nummer IC18CT98-0259 gefördert wird, und von der Universität Giessen, der Universität Cordoba, dem Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (La Paz) und der Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Quito/Ecuador) durchgeführt wird. Für die Förderung des Projektes sei der EU hiermit gedankt.

Informationen zum Autor

Klaus Gierhake, studierte Geographie, Geschichte, Germanistik, Politik und Pädagogik in Gießen und Marburg. Promotion am Fachbereich Geographie der Philipps-Universität Marburg. Seit 1987 zahlreiche Aufenthalte in verschiedenen süd- und mittelamerikanischen Staaten als Consultant in Projekten der deutschen technischen und finanziellen Zusammenarbeit, der Europäischen Union und der Interamerikanischen Entwicklungsbank. Koordination des Moduls "Umweltpolitik" im EU-Forschungsvorhaben "Pufferzonen als Instrument nachhaltiger Nutzung der Biodiversität von Regenwäldern am Beispiel von drei Ländern am Andenostabhang", mit Forschungsaufenthalten in Bolivien, Peru und Ecuador. Fachliche Schwerpunkte der Beratungstätigkeit und der wissenschaftlicher Publikationen sind Fragestellungen der regionalen Entwicklung, der sozio-ökonomischen Bedingungen für Natur- und Ressourcenschutz sowie der institutionellen Rahmenbedingungen.

Anschrift: Rodtgärten 11, 35396 Giessen.

1 Einleitung

Die 1992 erarbeitete Konvention über die biologische Vielfalt wurde mittlerweile von über 100 Staaten unterzeichnet. Artikel 6 der Konvention führt aus, daß nationale Strategien, Programme und Pläne von den Unterzeichnerstaaten, z.B. Bolivien und Peru, zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der Biodiversität entwickelt werden sollen. Diese neuen Strategien und Aktionspläne sollen jedoch keine isolierten Planungen darstellen, sondern mit dem jeweils bestehenden nationalen Instrumentarium koordiniert werden, beispielsweise einer nationalen, regionalen oder sektorspezifischen Entwicklungsplanung. Verbindungen zwischen bestehenden Planungsinstrumenten und den Anforderungen der Biodiversitätskonvention sind auszubauen, z.B. durch die Förderung von angepassten Landnutzungstechniken oder einer fachübergreifenden, umfassenden Entwicklungsplanung (vgl. UNEP 1992).

Auf den Folgekonferenzen ist der Fortschritt in der Umsetzung der Konvention auf der Ebene der Unterzeichnerstaaten diskutiert worden. Der Umfang und die Genauigkeit der publizierten Information weisen jedoch große Unterschiede auf, Bolivien und Peru stellen instruktive Beispiele dar (vgl. Rep. Peru 1997; Rep. Bolivia 1997b).

Eine erste Analyse der Umsetzung der Konvention zeigt eine Reihe von Problemen, so z.B.: Fehlen von Grundlageninformationen über den Ist-Zustand der Biodiversität; Unklarheiten welche, direkt und indirekt wirksamen, Faktoren für Schutz, angepaßte Nutzung oder Übernutzung verantwortlich sind; Unklarheiten welche institutionellen (politischen) Akteure Interessen in diesem Feld haben und daher in eine solche Analyse eingeschlossen werden müssen oder das Fehlen von ausreichenden Mitteln im nationalen Haushalt, um die geforderten Analysen und Planungen durchzuführen.

Während sich das Finanzierungsproblem durch eine zunehmende Inanspruchnahme des Instrumentes der „Global Environmental Facilities (GEF)“ schrittweise entschärft, über die in Durchführung begriffenen GEF-Projekte sukzessiv die Informationsgrundlage verbessert wird, sind bei der Entwicklung institutioneller Strukturen und der entsprechenden Planungsinstrumente deutliche Defizite geblieben. So kommt eine Querschnittsevaluierung in verschiedenen lateinamerikanischen Staaten zu den Schlußfolgerungen:

- die mit dem Thema befassten Naturwissenschaftler hätten sich von übrigen, für das Thema relevanten gesellschaftlich Akteure isoliert,
- das Thema „Schutz der Biodiversität“ nehme in den (bereits bestehenden) institutionellen Strukturen nur einen untergeordneten Stellenwert ein,

- die bisherige Diskussion habe sich auf biologisch – ökologische Aspekte der Konvention konzentriert hat und damit gleichzeitig ein deutliches Defizit an Analysen der administrativen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Dimensionen der Biodiversitätskonvention (mit-) bewirkt.

Notwendigerweise führt dies zu der Schlußfolgerung, daß eben diese, bisher vernachlässigten Aspekte nun gezielt aufgearbeitet werden müssen (vgl. Puyol / Ortiz). Angesichts dieses Panoramas erscheint es folgerichtig, daß zusätzliche Mittel weiterer internationaler Geber für die gezielte Unterstützung der Erarbeitung einer länderübergreifenden Biodiversitätsstrategie bewilligt wurden (vgl. z.B. BID 1998 / 2000).

2 Zielsetzungen

Im Rahmen dieser Untersuchungen sollen daher Perspektiven (bzw. bestehende Limitierungen) für die vorgesehene Integration der Konvention zur biologischen Vielfalt in die nationale Verwaltung und das darauf aufbauende Planungshandeln analysiert werden. Es wird damit bewußt ein Teilaspekt zur Umsetzung der Biodiversitätskonvention bearbeitet, der gesamte Komplex der spezifisch ökologischen Fragestellungen nicht thematisiert, der Schwerpunkt auf die zuvor benannten, ungelösten Probleme gelegt. Die am „Programa Amazonia“ arbeitenden Nicht-Regierungsinstitutionen aus sechs Anrainerstaaten haben die Prioritäten vergleichbar benannt (vgl. IC/IUCN 1997).

Dies geschieht auf der Grundlage der Beispiele von Bolivien und Peru, zwei Staaten, die zu den an Biodiversität reichsten weltweit zählen, in denen jedoch die traditionellen Nutzungsmuster zu unübersehbarer Übernutzung von natürlichen Ressourcen führten. Beide Staaten verfügen über eine lange Tradition von Entwicklungsplanung. Angesichts der jüngeren politischen Entwicklungen in beiden Staaten, eine umfassende Verwaltungsreform mit deutlicher Dezentralisierung in Bolivien seit 1993 und die Beibehaltung traditioneller Verwaltungsstrukturen und gleichzeitiger Zentralisierung in Peru seit 1992, macht eine solche vergleichende Analyse Sinn, um diese Unterschiede hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die konkreten Umsetzungsmöglichkeiten der Konvention zu bewerten.

Die Komplexität der oben gezeichneten Zielsetzung macht aus operationalen Gründen eine Einengung notwendig. Aus diesem Grund wird nachfolgend auf der Basis von Untersuchungshypothesen gearbeitet:

- 1) Für eine langfristig sinnvolle und nachhaltige Integration der Ziele der Biodiversitätskonvention in die nationale Politik und Verwaltung, sind vor allem die institutionellen Kompetenzen für sektorübergreifende Entwicklungsplanung von Bedeutung.
- 2) Es ist wichtig die bestehenden Instrumente der Verwaltung zu nutzen. In erster Linie sind es Entwicklungspläne, mit denen der gesellschaftlich – politische Konsens über ein Thema erreicht werden soll.
- 3) Die wenig (kaum) in die nationale Wirtschaft integrierten Räume besitzen noch ein hohes Maß an Biodiversität. Die Umsetzung der Biodiversitätskonvention könnte theoretisch einen Weg darstellen, um in diesen marginalisierten Räumen eine, den Notwendigkeiten angepaßte, Umweltplanung zu entwickeln. Im ungünstigen Fall könnte das Planungsdokument jedoch auch den Druck erhöhen, Biodiversität als "neue Ressource" möglichst schnell wirtschaftlich auszubeuten.

Der Schwerpunkt der nachfolgenden Untersuchung ist die Verwaltungsebene der Provinz, d.h. die erste Verwaltungseinheit unterhalb des „Departamentos“. Es handelt sich um eine traditionelle Verwaltungseinheit in beiden Ländern, die jedoch, von Ausnahmen abgesehen, bisher wenig Beachtung in der Diskussion politischer und planerischer Modelle erfuhr.

Auffällig ist jedoch, daß sowohl in Bolivien als auch in Peru in jüngster Vergangenheit, wiederum Entwicklungspläne auf Provinzebene erstellt wurden. In beiden Untersuchungsräumen, die Provinz Florida im Departamento Sta. Cruz (Bolivien) und die Provinz Manu im Departamento Madre de Dios (Peru), wurde solche Dokumente erarbeitet und „Umwelt“ nimmt jeweils einen nennenswerten Stellenwert ein. Dies reflektiert mit Sicherheit die Lage beider Provinzen am Rande großer, international bekannter Nationalparks (Amboró in Bolivien, Manu in Peru). Auf jeden Fall bietet es die Basis, um Verbindungen von Forderungen der Konvention und ganz konkreten Vorschlägen auf der Planung und Umsetzung von Entwicklungsvorstellungen nachzugehen.

3 Biodiversitätskonvention und Schritte der Umsetzung

Für die Umsetzung der Konvention im Rahmen fachübergreifender Entwicklungsplanung sind die Artikel 6, 8, 10 und 11 von besonderer Bedeutung, im einzelnen wie folgt formuliert:

Abbildung 1: Wesentliche Bestimmung der Biodiversitätskonvention

<p>Art. 6: Es werden nationale Strategien, Pläne und Programme zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt entwickelt.</p> <p>Art. 8: Zur Erhaltung "in situ" werden folgende Maßnahmen durchgeführt: (a) Einrichtung eines Systems von Schutzgebieten, (b) Erarbeitung von Leitlinien zum Management von Schutzgebieten, (c) Erhaltung der bedeutenden biologischen Ressourcen, (d) Erhaltung von Ökosystemen, natürlichen Lebensräumen und lebensfähigen Populationen, (e) Förderung umweltverträglicher Entwicklung der an Schutzgebiete angrenzenden Räume, (f) Sanierung beeinträchtigter Ökosysteme und Schutz gefährdeter Arten, (g) Erarbeitung von Instrumenten zur Kontrolle der Risiken Biotechnologie, (h) Ansiedlung nicht einheimischer Arten mit Gefährdungspotential kontrollieren und ggf. unterbinden, (j) Kenntnisse und Nutzungsformen indigener Bevölkerung bewahren, (k) Erarbeitung notwendiger Rechtsvorschriften.</p> <p>Art. 10: Nachhaltige Nutzung, soll (a) in den innerstaatlichen Entscheidungsprozeß einbezogen werden, (b) mit der Förderung traditioneller Kulturverfahren abgestimmt sein, (c) für ortsansässige Bevölkerung durch spezielle Unterstützungsmaßnahmen gefördert werden.</p> <p>Art. 11: Es werden wirtschaftlich und sozial verträgliche Anreize zum Erhalt der biologischen Vielfalt von jeder Vertragspartei erarbeitet.</p>

Quelle: UNEP 1992

Für den ersten Schritt zur Umsetzung dieser Konvention in politisches und administratives Handeln, werden folgende Schritte auf nationaler Ebene vorgesehen: (1) die Erstellung einer Länderstudie (2) die Erarbeitung einer nationalen Strategie und (3) die Aufstellung eines Aktionsplanes.

Für Bolivien und Peru liegen verschiedene Dokumente vor, die jeweils Teilelemente des geplanten Vorgehens beinhalten (vgl. Baudoin / España 1997, Rep. Bolivia 1997 b, Rep. Peru 1997 bzw. Kap. 5).

Darüber hinaus waren Nicht-Regierungsinstitutionen beider Länder bei der Erarbeitung des „Programa Amazonia“ beteiligt, dessen übergeordnetes Ziel als Erhaltung der Biodiversität für die jetzige und die folgende Generation formuliert wurde, welches mit der kurzfristigen Zielsetzung der Entwicklung und Umsetzung adäquater Modelle zur Umweltpolitik komplementiert wurde. Prioritäre Aktionsfelder wurden für alle beteiligten Staaten formuliert. Im Fall

von Bolivien in der Reihenfolge: Raumordnung, Zustand des Waldes, allgemeine Entwicklungspolitik, Biodiversität, Humanressourcen, im von Peru: Formen der Nutzung natürlicher Ressourcen, Raumordnung, Markt- und Finanzierungsmechanismen, Bevölkerung, allgemeine Entwicklungspolitik, Bergbau/Erdöl. Auf dieser zusammenfassenden supra-nationalen Basis wurden länderspezifische Papiere erarbeitet (vgl. IC/IUCN 1997).

Zielsetzungen und geplante Aktionsfelder des „Programa Amazonia“ beziehen sich ebenfalls auf die Konvention und ihre konkrete Umsetzung, so daß das Programm als ergänzender Ansatz der nicht-staatlichen Organisationen bewertet werden kann.

4 Die Untersuchungsräume – übergreifende Charakteristika

Sowohl die Provinz Florida (Departamento Sta. Cruz / Bolivien) als auch die Provinz Manu (Departamento Madre de Dios / Peru) liegen am Andenostabhang, also innerhalb der Großregion, die weltweit mit die höchsten Ziffern an Biodiversität aufweist.

Beide Räume lagen, in begrenzten Zeitspannen, an einer der wichtigen Entwicklungsachsen der jeweiligen Staaten. Im Fall von Florida handelt es sich um die sogenannte „carretera antigua“, die alte Straße zwischen den Städten Sta. Cruz und Cochabamba. Im Fall von Manu ist es das bis ca. 1990 verfolgte Projekt einer „interozeanischen Verbindung“, dem Anschluß des peruanischen an das brasilianische Straßennetz. Durch die extreme Finanzkrise zum Ende der Regierung Alan Garcia (1985 – 1990) kam dieses Projekt jedoch nie über das Planungsstadium hinaus (eigene Arbeiten, Peru 1990). Mit dem Bau einer neuen Straße Sta. Cruz – Cochabamba hat sich auch die zentrale Entwicklungsachse in Bolivien verschoben. Heute liegen beide Provinzen abseits der Hauptentwicklungsachsen.

Beide Gebiete sind kleinbäuerlich strukturiert, weisen in der Bevölkerungsstruktur einen deutlichen Anteil bereits lang ansässiger Kolonisten auf, zusätzliche erfolgte eine zeitlich begrenzte Zuwanderung in den Zeiten der „Gunstlage“ an den damaligen Hauptentwicklungsachsen. Die Zuwanderer stammen in beiden Fällen aus Armutsprovinzen der Anden, kein Personenkreis der zusätzliches Kapital oder besondere Kenntnisse in angepaßter Land- und Forstwirtschaft in die Regionen mitbringt. Aktuell ist keine nennenswerte Immigration zu verzeichnen.

In beiden Fällen nimmt der Nationalpark einen Teil der Provinzfläche ein. Gleichzeitig erfährt damit Provinzplanung (und Implementation) Limitierungen, da die Ziele der nationalen

Schutzgebietsverwaltung in Betracht gezogen werden müssen, damit eigenbestimmte Planung a priori eingeschränkt wird. Es kann von einem vergleichbaren Interessengegensatz zwischen der weit entfernten zentralstaatlichen Fachverwaltung, die vor allen Dingen an einem optimalen Schutz der einzigartigen Biodiversität interessiert ist, und der lokalen Verwaltung ausgegangen werden, deren Interessen stärker an der Entwicklung von Einkommensmöglichkeiten für die Bevölkerung ausgerichtet sind.

Das Thema einer „Pufferzone“, zwischen dem Rand des Schutzgebietes und dem Wirtschaftsraum, ist in beiden Fällen aktuell, gleichzeitig auch konfliktiv, da in jedem Fall Interessenkollisionen zwischen kurzfristigen wirtschaftlichen und langfristigen ökologischen Zielen zu beobachten sind (vgl. VAIPO/DGB 1998, Rep. Peru 1999). Es liegen jeweils Vorschläge vor, die eine solche Zone identifizieren, ohne daß jedoch klare Kriterien für die Abgrenzung, oder die Art der tolerierten Nutzung innerhalb der „gedachten“ neuen Zone aufgestellt sind. Pufferzonen stellen weder in Bolivien noch in Peru eine Kategorie des Flächenschutzes dar und sind auch nicht in anderen Planungen, denkbar wäre vor allem die Raumordnung, verankert. Es ist daher nicht geklärt, wer überhaupt über die Einrichtung einer solchen Zone entscheiden kann bzw. bisher wird die Pufferzone mehrheitlich lediglich als eine räumliche Ausdehnung des Schutzgebietes und des Zuständigkeitsbereiches der Fachverwaltung angesehen (eigene Arbeiten 1998, 1999).

Eine Entwicklung ökotouristisch ausgerichteter Aktivitäten kann in beiden Gebieten beobachtet werden, wobei sie im Fall von Manu sicher einen deutlich größeren Umfang an Besuchern ausmachen. In keiner der beiden Provinzen lassen sich jedoch auffällige Aktivitäten in den Wirtschaftsbereichen ausmachen, die dem Tourismus vor- oder nachgelagert sind.

5 Die Ausgangslage

5.1 Grundlage der Planungsdokumente

Der Entwicklungsplan Florída wurde auf der Grundlage der Landnutzungsplanung Sta. Cruz (vgl. Cordecruz 1994, 1996), der Durchführungsverordnung zum Nationalen Planungssystem (vgl. Rep. Bolivia 1995 a, bzw. Abb. 2) entwickelt, konnte auf den statistischen Erhebungen zu Armutsindikatoren basieren (vgl. Rep. Bolivia 1995 b). Im Fall der Provinz Manu wird die Fertigstellung des Raumordnungsplanes für das Departamento Madre de Dios für das Jahr 2000 erwartet (vgl. CTARMa 1998a, b), allerdings wurden diese Arbeiten für den Provinzentwicklungsplan nicht berücksichtigt. Nach der Auflösung der Region Inka, gebildet von den Departamentos Apurimac, Cuzco und Madre de Dios, zu Beginn des Jahres 1998 liegt kein aktueller Entwicklungsplan auf Departamento-Ebene vor, dient das vormalige Dokument als eine Art informeller Leitfaden für die Entwicklungsplanung (vgl. CTARCuz 1998). Es besteht keine Verordnung, die die Beziehung zwischen Departamento- und Provinzplanung eindeutig ordnet.

Mit Blick auf die Analyse der Ausgangslage läßt sich zusammenfassend sagen, daß der Entwicklungsplan Manu ausschließlich eine deskriptive Basis „traditioneller“ sozio-ökonomischer Kennziffern und – in den Andenländern weit verbreiteter - Indikatoren über Nutzungsmöglichkeiten an natürlichen Ressourcen anbietet, während der Entwicklungsplan Florida keine deskriptiven Daten in Rohform verwendet, sondern alle Daten in einen bewertenden Zusammenhang von Entwicklungsproblemen oder –potentialen setzt, dabei auf weitgehenden, oben genannten Vorarbeiten der Situationsbeschreibung aufbauen kann.

Unterschiedlich ist auch die Integration der beiden Entwicklungspläne innerhalb der nationalen Entwicklungsplanung: der Plan für die Provinz Florída ist in die Vorgaben von nationaler und departamentaler Ebene eingepasst, der Plan für die Provinz Manu wurde unabhängig von solchen Vorgaben erarbeitet.

Abbildung 2 : Der strukturelle Rahmen für die Umweltpolitik – Bolivien und Peru im Vergleich

	Bolivien	Peru
Internationale Vereinbarungen	Biodiversitätskonvention unterzeichnet.	Biodiversitätskonvention unterzeichnet
Schutz / angepasste Nutzung natürlicher Ressourcen in Verfassung	Art. 136-144, 165-172: Natürliche Ressourcen stehen unter staatlicher Hoheit, ihr Schutz oder Nutzung geschieht innerhalb der Entwicklungsplanung.	Art. 66-69: Natürliche Ressourcen sind staatliches Eigentum, Nutzung und Übertragung von Rechten werden gesetzlich geregelt. Staat legt Umweltpolitik fest, ist verpflichtet Biodiversität und Schutzgebiete zu erhalten. Nachhaltige Entwicklung Amazoniens durch spezielle Gesetzgebung
Zentrale Gesetze	<p>Umweltgesetz "Beziehung Mensch – Natur soll auf Basis nachhaltiger Nutzung und verbesserter Lebensqualität der Bevölkerung entwickelt werden. Umwelt und natürliche Ressourcen sind staatliches Vermögen. Insbesondere die Ressourcen des Unterbodens, deren Nutzung gesetzlich zu regeln ist. Raumordnung ist zentrales Instrument der Umweltplanung. Staat trägt Sorge für Erhaltung der Biodiversität und des genetischen Potentials. Herkunftsregionen und dortige Bevölkerung soll an Gewinnen aus Nutzung und/oder Schutz partizipieren.</p> <p>6 Gesetz zur Kompetenzregelung der Exekutive: Das Planungsministerium gibt die nationale Entwicklungspolitik und die Raumordnung vor, fördert nachhaltige Entwicklung und Schutz der Biodiversität</p> <p>Dezentralisierungsgesetz: Setzt Kompetenzen des Präfekten und der Regionalregierung fest.: Aufstellung und Ausführung des departamentalen Entwicklungsplanes (u.a.: Umweltschutz). Legt Einkommensquellen der Region fest, z.B.: Beteiligung an Abgaben auf Nutzung natürlicher Ressourcen, Zahlung aus departamentalem Kompensationsfond, Überweisungen der Zentralregierung.</p> <p>Kommunalentwicklungsgesetz: Formen der Beteiligung der gesellschaftlichen (indianischem) Basisorganisationen beim Umweltschutz und angepasster Nutzung auf kommunaler Ebene werden definiert.</p> <p>Biodiversitätsgesetz: in der parlamentarischen Diskussion</p> <p>Agrarreformgesetz: legt Rahmen für Land- und Bodenklassifizierung fest, gründet die sektorale Kontrollbehörde, bildet Basis für Besitztittelvergabe insbesondere auch der "Comunidades".</p>	<p>Nationaler Umweltrat: CONAM obliegt Leitung der nationalen Umweltpolitik, koordiniert unter den Sektorministerien und mit der horizontalen Verwaltungsgliederung. Stellen den nationalen Umweltaktionsplan auf.</p> <p>Grundlagengesetz zur nachhaltigen Nutzung: Schutz für Wasser, Boden, Unterboden, Böden nach Nutzungskategorien, Biodiversität, fossile Brennstoffe, Atmosphäre, Mineralien und alles was entsprechend definiert wird. Alle diese Ressourcen sind staatliches Vermögen, der bei Förderung erzielte Wert steht den gesetzlich Eingetragenen zu.</p> <p>Ökonomisch-ökologisch Zonierung als Basis für Raumordnung, deren Ziel Vermeidung von Konflikten, überlappenden Nutzungstiteln und von nicht angemessener Nutzung ist. Bewohner, insbesondere "Comunidades" haben freien Zugang zu den natürlichen Ressourcen. Abgaben auf Ressourcennutzung durch Privatpersonen wird nach wirtschaftlichen, sozialen und umweltrelevanten Gesichtspunkten erhoben</p> <p>Biodiversitätsgesetz: Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung auf Grundlage nachhaltigen Nutzung, insbes. durch Privatwirtschaft. Staatsförderung für: integrale Nutzung von Boden und Wasser, Planung auf der Basis von Wassereinzugsgebieten, Schutz natürlicher Ökosysteme und genutzten Landes, Aufbau wirtschaftlicher Rahmenbedingungen für Nutzung der Biodiversität, Integration ökologischer Kriterien in umweltorientierter Raumordnung. Nationale Biodiversitätsstrategie ist zentrales Planungsinstrument, wird in nationale Politik und Planung integriert. Traditionelle Kenntnisse von Comunidades im Management der Biodiversität werden anerkannt.</p> <p>Investitionsförderung Amazonien: Steuerbefreiung für Güter, die dort eingesetzt werden, Dienstleistungen, Bau und erster Verkauf von Immobilien; Steuerbefreiung für Brennstoffnutzung; Steuervergünstigungen von 5-10% für Investitionen in Landwirtschaft, Fischerei, Tourismus, Forst, Weiterverarbeitung von Primärprodukten aus Amazonien (genau gesetzlich abgegrenzt). Sektorministerien sollen 10% ihrer Investitionen dort einsetzen.</p>

Weitere Gesetze		Schutzgebietsgesetz: führt Art. 68 der Verfassung aus. INRENA legt Grundlinien fest. Management kann an NROs delegiert werden. Höchstes Planungsinstrument ist der Masterplan
Durchführungsverordnungen	<p>Nationaler Schutzgebiedsdienst: hat das Mandat zum Management der nationalen Schutzgebiete, vor allem zur Erhaltung der Biodiversität. Die Ausführungseinheiten arbeiten auf der Grundlage einer Raumbgliederung nach ökologisch-landschaftlichen Gesichtspunkten.</p> <p>Zum Gesetz der Andinen Gemeinschaft über Zugang zu genetischen Ressourcen: Planungsministerium ist politisch zuständig, Präfekturen nehmen Anträge entgegen und kontrollieren Vorgehen. Gewinne sollen in Schutz und angepaßte Nutzung reinvestiert werden</p> <p>Verordnung zum Nationalen Planungssystem Definition eines dreistufigen Planungssystems (Staat- Region- Gemeinde) und Beschreibung der fachlichen Zuständigkeiten je Planungsebene. Nicht genannt: Abstimmung zwischen den Planungsebenen.</p> <p>Funktion der Präfekturen: Aufstellung des depart. Entwicklungsplanes . Gründung der regionalen Umweltverwaltung. Kontrolle von nachhaltiger Nutzung und Erhalt der Umwelt. Verordnung zum Umweltmanagement: präzisiert die dezentralisierten Kompetenzen in der Umweltverwaltung.</p> <p>Schutzgebietsverwaltung: Formen der institutionellen und gesellschaftlichen Beteiligung im Management; Zonierung der Schutzgebiete und erlaubte Nutzungen; Zielsetzungen einer Pufferzonen beschrieben nicht aber wer sie einrichtet, welchem Planungsinstrument sie zugeordnet ist.</p>	<p>Masterplan Schutzgebiete: Jedes Schutzgebiet soll eine Pufferzone haben, deren Grenzen im jeweiligen Managementplan definiert werden. Projekte in den Pufferzonen dürfen nicht die Ziele des Schutzgebietes gefährden. Die Planungen für das Schutzgebietssystem sollen auf der Basis einer Nationalen Strategie nachhaltiger Entwicklung geschehen.</p> <p>Keine Verordnung, nur Verfassungsartikel (189 ff): Nationales Territorium besteht aus Regionen, Departamentos, Provinzen und Distrikten. Der Einheitsstaat wird in dekonzentrierter und dezentralisierter Form umgesetzt. Gemeinden haben adminstr.,polit. und wirtschaftl. Autonomie in ihrem Territorium.</p> <p>CTAR` s: Genaue Kompetenzen werden in Verfassung oder Gesetzen spezifiziert. Was nicht genau festgelegt wurde, ist Sache des Zentralstaates. Präsidialministerium genehmigt Ziele, Strategien und Aktivitäten der CTAR` s. Funktionen: Ausführung von Investitionen auf Departamento-Niveau mit Schwerpunkt in sektoraler Programmierung. Förderung privater Investitionen im Departamento. Kontrolle der Umweltnormen im Rahmen nationaler und sektoraler Politikziele.</p>
Entwicklungspläne	<p>Nationaler Entwicklungsplan in gültiger Form</p> <p>Departamentos, evt. Provinzen als regionale Teileinheit, stellen Regionalpläne auf. Liegen nur vereinzelt in gültiger Form vor.</p> <p>Gemeinden und ggf. Zusammenschluß von Gemeinden („mancomunidades“). Viele verabschiedete Pläne – unterschiedliche Qualität.</p> <p>Nationales Planungssystem definiert Grundinhalte der jeweiligen Pläne.</p>	<p>Anfang 1998 für alle 12 Regionen erstellt, diese wurden im Frühjahr aufgelöst „alten Departamentos“ als Regionen eingesetzt. Entwicklungspläne sind „informeller Leitfaden“.</p> <p>Auf Gemeindeebene, Provinzen und Distrikte, können Pläne erstellt werden, müssen aber nicht. Keine Abstimmungsnotwendigkeit mit dem Departamento. Nur vereinzelt vorliegend, im Departamento Cuzco wird Erstellung gefördert.</p>
Raumordnung	<p>Gesetzesentwurf in der Diskussion: grundsätzlich sollen zwei Komplexe bestehen, Landnutzung und Raumnutzung.</p> <p>Offizielle Landnutzungspläne bestehen für 2 Departamentos</p>	<p>Aktivitäten auf Ebene einzelner Projekte: z.B. Europäische Union, US-AID.</p>

Quellen: Rep. Bolivia 1992, 1994a, 1994b, 1994c, 1994d, 1995a, 1995c, 1996a, 1996b, 1997a, 1997c, 1997d, Rep. Peru 1990, 1993, 1999 (mit einer Zusammenfassung für alle zentrale Gesetze mit umweltpolitischer Relevanz und ihrem Verabschiedungsdatum), SPDA 1996, eigene Arbeiten Bolivien / Peru 1998 - 1999.

6.1 Bolivien

6.1.1 Strukturelle Grundlagen

Die staatlichen Zuständigkeiten für die Wirtschafts- und Sozialentwicklung und den Schutz und das Management der natürlichen Ressourcen (der Biodiversität) sind in der Verfassung festgeschrieben. Die darauf aufbauenden grundlegenden Gesetze lassen sich in zwei Hauptgruppen unterteilen: Umwelt und natürliche Ressourcen auf der einen, und den institutionellen Aufbau des Staates auf der anderen Seite betreffend. Für grundlegende Gesetze wurden weitergehende Durchführungsbestimmungen geschaffen (z.B. zum Nationalen Planungssystem; Funktion der Präfekturen; vgl. insgesamt Abb. 2)

Aus institutioneller Sicht wurde auf zentralstaatlicher Ebene eine klare Struktur erreicht, da das „Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planeamiento“ (MDSP – Ministerium für nachhaltige Entwicklung und Planung) alle Kompetenzen für fachübergreifende Planung und Umweltplanung auf sich konzentriert. Es ist jedoch festzuhalten, daß auf der Ebene einzelner Vizeministerien überlappende institutionelle Kompetenzen angelegt sind bzw. die Notwendigkeit besteht, klare Instrumente für die Tätigkeiten der einzelnen Vizeministerien, und insbesondere auch Instrumente zur inter-ministeriellen Abstimmung zu schaffen. Es besteht eine „Grauzone“ hinsichtlich der Entwicklung von Politikansätzen und Normen, vor allem zwischen dem Vizeministerium für "Planung und Raumordnung", dem für "Ländliche Entwicklung" und dem für "Nutzung der erneuerbaren natürlichen Ressourcen" (vgl. Abb. 3).

Die administrative Neugliederung der Mittelebene (Departamento) wurde 1997 fertiggestellt. Im wesentlichen spiegelt sich für die neuen Regionalregierungen die fachliche Struktur der zentralstaatlichen Ebene wider, es existiert auch auf dieser Ebene eine Abteilung für Umwelt und nachhaltige Entwicklung (vgl. Gierhake 1998 b). Die Möglichkeit der Entwicklungsplanung für einen regionalen Teilraum (Provinz) ist ausdrücklich vorgesehen. Nachdem zu Beginn der 90er Jahre vor allen Dingen in Chuquisaca Erfahrungen gesammelt wurden (vgl. ConChu 1994), wird nun diese Möglichkeit in Sta. Cruz verstärkt diskutiert.

Der nationale Entwicklungsplan definiert Probleme, Ziele, prioritäre und spezifische Ziele. Die Abstimmung der einzelnen Sektoraktivitäten soll über den Raumordnungsplan erfolgen, der sich aus der Landnutzungs- und Raumnutzungsplanung zusammensetzt und klar definierter Bestandteil der allgemeinen Entwicklungsplanung ist. Ausdrücklich genannt ist unter den Zielen der Raumordnung der Erhalt der Biodiversität. Korrespondierend dazu führt das Umweltgesetz Raumordnung als das Instrument an, mit dem Umweltbelange in die nationale Planung integriert werden sollen (vgl. Gierhake 1998 a).

Abbildung 3 : Die Kompetenzverteilung in der öffentlichen Verwaltung Boliviens

Ministerium für Land- Viehwirtschaft und ländliche Entwicklung			Ministerium für Nachhaltige Entwicklung und Planung			Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung	
Vize-min. für Land- und Viehwirtschaft	Vize-min. für ländliche Entwicklung	Vize-min. für integrale Ausbeutung erneuerbarer Naturressourcen	Viz.-min. für Planung und Raumordnung	Vize-min. Umwelt, natürliche Ressourcen und Forst	Vize-min. für Gemeindeentwicklung (Participación Popular)	Vize-min. für Energie und fossile Brennstoffe	Vize-min. für Bergbau und industr. Weiterverarbeitung
Erarbeitung von Politikzielen und Normen	Erarbeitung von Politikzielen und Normen	Erarbeitung von Politikzielen und Normen	Erarbeitung einer method. Basis für strategische Planung, im Rahmen nachhaltiger Entwicklung und Raumordnung	Erarbeitung von Politikzielen und Normen, bei Verbindung von Wirtschaft, Schutz der Umwelt und der Biodiversität	Erarbeitung von Politikzielen und Normen für effektive Beteiligung der Gesellschaft auf Kommunalebene	Erarbeitung von Politikzielen und Normen	Erarbeitung von Politikzielen und Normen, Kontrolle ihrer Einhaltung
Überwachung des Vollzugs	Erarbeitung eines Konzeptes gegen Armut, Marginalisierung und Verstädterung	Überwachung des Vollzugs	Ausarbeitung eines Konzeptes für nachhaltige Entwicklung	Erarbeitung von technischen Kontrollnormen	Überwachung des Vollzugs	Überwachung des Vollzugs	Überwachung des Vollzugs
Förderung von Investitionen in neuen Technologien	Koordinierung aller Aktivitäten für integrierte Entwicklung ländlicher Zonen	Maßnahmen zur nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen	Koordinierung und Umsetzung der Strategien auf allen Planungsebenen	Kontrolle internationaler Verpflichtungen im Umweltbereich	Rechtliche Anerkennung indianischer und ländlicher „Comunidades“	Förderung der Investitionen	Förderung der Investitionen
Produktionsförderung im Ernährungsbereich	Erarbeitung eines Informationssystems	Unterstützung der rationalen Bodennutzung und der Bodenrehabilitation	Kontrolle des Vollzugs	Klassifizierung der Land- und Forstressourcen, Vergabe der Konzessionen	Förderung der „Comites de Vigilancia“	Entwicklung von Umweltnormen (mit Vize-Min Nachhaltige Entwicklung)	Modernisierung des Sektors unterstützen
Bewässerung fördern	Konzept für ländliche Entwicklung erarbeiten, mit Schwerpunkt auf Umwelt und Gender	Weiterverarbeitung der Forst- und Fischressource	Ziele und Normen für Raumordnung und Bodennutzungsplanung erarbeiten	Mindestsatz für Forstpatente anpassen	Koordination zwischen Präfekturen, Subpräfekturen und Gemeinden fördern	Förderung von Handel und Vermarktung	Erarbeitung von Normen und Regelungsmechanismen
Ländliches Kredit- und Vermarktungssystem fördern	Diversifizierung der Produktion fördern, mit Scherpunkt Ernährungssicherung	Forschung und Forstberatung zusammen mit Präfekturen fördern		Management der Schutzgebiete, Erhalt der Biodiversität	Mechanismen zur institutionellen Förderung der Gemeinden	Erschließung neuer externer Märkte	

Quelle: Rep Bolivia 1997 a

Das Instrumentarium der Entwicklungsplanung wird in Bolivien auf drei Ebenen eingesetzt, Zentralstaat – Region (bzw. Provinz) – Gemeinde (bzw. ein Gemeindezusammenschluß; vgl. Rep. Bolivia 1995 a). Die Durchführungsverordnung zum Nationalen Planungssystem regelt im allgemeinen die Abgrenzung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen den Planungsebenen (vgl. Gierhake 1998 a, b). In der Praxis ist es jedoch nur teilweise zur Umsetzung dieses idealtypischen Systems gekommen. Mitte des Jahres 1999 sind das Biodiversitätsgesetz und das Raumordnungsgesetz noch in der parlamentarischen Beratung, besteht demnach auch kein Raumordnungsplan auf nationaler Ebene und insbesondere die konzeptionellen Vorstellungen darüber, wie Raumordnungspläne aussehen sollen, blieben bruchstückhaft. Alle nachgeordneten Planungen sind davon betroffen und auch die Umsetzung der Biodiversitätskonvention (eigene Arbeiten Bolivien 1995 – 1999).

6.1.2 Provinz Florida

Die Provinz Florida liegt im Departamento Sta. Cruz, im Übergangsbereich der „mesotermischen Täler“ („Valles“) zu den Tiefländern des Amazonas und des "Chaco" im Osten (vgl. Karte 1). Aufgrund der sehr hohen Biodiversität, wurde 1973 der Amboro-Nationalpark geschaffen, der ca. 30% der Provinzfläche einnimmt (vgl. Mosoco 1992, MDSP et al 1997). Es besteht eine gute Strassenanbindung an Sta. Cruz, aber auch Durchgangsverkehr nach Cochabamba und Sucre.

Sitz der Provinzverwaltung ist Samaipata. Nennenswerte städtische Entwicklungen sind auch in Los Negros und vor allen Dingen in Mairana (Sitz einer eigenen Gemeindeverwaltung) zu beobachten, zwei Orte die von dem stark expandierenden Handel profitieren. In Samaipata und Mairana arbeiten verschiedene NRO, sowohl mit ihrem Hauptsitz als auch in der Funktion einer Nebenstelle der Büros in Sta. Cruz. In beiden Orten wurden verschiedene lokale Berufsverbände gegründet. Die Institutionen, die mit internationaler Finanzierung im Bereich von Schutz und angewandter Nutzung der natürlichen Ressourcen arbeiten (CARE, Fundación Amigos de la Naturaleza), haben sich jedoch in Comarapa, Verwaltungssitz der Nachbarprovinz, angesiedelt.

Fast alle Güter sind in den genannten Zentren in permanent ansässigen Geschäften erhältlich. Parallel dazu sind in allen Siedlungen, auch abseits der Hauptstraße, regelmäßige Wirtschaftsbeziehung mit Sta. Cruz zu beobachten.

Die Ertragsmöglichkeiten der Provinz werden von der Landwirtschaft dominiert, die wesentlichen Produkte sind Mais, Kartoffeln, Weizen, Reis und verschiedene Gemüsesorten, jüngeren Datums der Anbau von Früchten und Viehzucht. Es ist eine kleinbäuerliche Struktur, wobei es im Westen infolge geringer Zuwanderung aus den Altiplano Provinzen zu Besitzersplitterung, häufig auch auf der Basis von verschiedenen Pachtverhältnissen gekommen ist. Ein Prozess der Intensivierung der Landnutzung ist in den Gunstlagen des Tales unübersehbar. Ziel ist jeweils der Markt der Metropole Sta. Cruz, ca. 2 Stunden von Samaipata, mit vielfältigen Transportmöglichkeiten.

In Samaipata konnten sich nennenswerte Dienstleistungen im Tourismussektor entwickeln. Der Tourismus ist stark geprägt von Besuchern aus der Departamentohauptstadt. Ein Interesse an Ökotourismus im Amboró Nationalpark ist leicht ansteigend, was sich letztlich darin manifestiert, daß die Nationalparkverwaltung im Dezember 1998 ihren Sitz nach Samaipata verlegte. Hervorzuheben ist, daß lokale Unternehmen (Hotels, Taxis etc.) eine eigene Organisation aufgebaut haben, die Informationen und individuellen Organisation von Unternehmen für Touristen anbietet. Allerdings besteht zu diesem Zeitpunkt kein Angebot von festen „Tourpaketen“ in den Amboró (eigene Arbeiten Bolivien 1998).

Wesentliche Umweltprobleme sind: der offensichtlich exzessive Gebrauch von Agrarchemikalien, sowohl in den Gunstlagen im Tal als auch in den Comunidades der Hanglagen im Grenzbereich (oder innerhalb) des Nationalparks und die unkontrollierte Holznutzung (vgl. Pref.Sta. Cruz 1996, eigene Arbeiten Bolivien 1998).

6.2 Peru

6.2.1 Strukturelle Grundlagen

Die Verfassung legt das grundsätzliche Eigentum des Staates an allen natürlichen Ressourcen und die Verpflichtung zum Schutz der Biodiversität und der Schutzgebiete fest. Es wurden wichtige Grundlagengesetze verabschiedet (vgl. Abb. 2), aber kein nationaler Entwicklungsplan, kein Umweltaktionsplan oder Raumordnungsplan aufgestellt. Die Verfassung gibt nicht vor, daß die Nutzung der natürlichen Ressourcen über Entwicklungspläne geschehen soll, doch die genannten Gesetze sprechen die Absicht zur Aufstellung eines Umweltaktionsplanes und einer ökonomisch – ökologisch orientierten Zonierung als Basis für die Raumordnung an. Offen bleibt, wie dies konkret geschehen soll.

Aus institutioneller Sicht ist festzustellen, daß eine dem Kabinett direkt untergeordnete Stabsstelle, der „Consejo Nacional de Medio Ambiente“ (CONAM) die Federführung für die Koordination der Sektoren hinsichtlich einer Umweltpolitik hat. In der konkreten Ausgestaltung umweltrelevanter Programme und Projekte ist jedoch jedes Sektorministerium im eigenen Umfeld verantwortlich, eine Folge des Gesetzes zur Förderung privater Investitionstätigkeit. Es ist auffällig, daß in den einzelnen Ministerien bisher nur in Ausnahmefällen Strukturen zur intra-ministeriellen Abstimmung über Umweltfragen eingerichtet wurden (z.B.: Verteidigung, Gesundheit, Transport und Kommunikation), Mechanismen zur inter-ministeriellen Abstimmung völlig fehlen (vgl. Gierhake, Navarro Cerillo, Muñoz Macias 2000; Abb. 4).

Auf der Ebene der Departamentos hat die Übergangslösung der „Comites Transicionales de Admistración Regional“ (CTAR) nun schon seit 1992 überdauert. Es handelt sich de facto um „dezentrierte“ Einheiten der zentralstaatlichen Verwaltung, mit nur geringem eigenen Entscheidungsspielraum in Planung und Ausführung (Finanzierung). Es gibt keine für das gesamte Land geltenden Tendenzen in der Instrumentenentwicklung oder –umsetzung. Vereinzelt wurden langfristige Entwicklungsstrategien entwickelt (vgl. CTARCuz 1998; CTARMa 1998 a, b), deren direkte Wirkung auf die Entwicklung des Departamentos eher gering erscheint (eigene Arbeiten Peru 1999).

Parallel dazu, als eine Art fachpolitischer Struktur, wurden auf der regionalen Ebene von CONAM die „Comisiones Ambientales Regionales“ (CAR) gegründet. Ihr Mandat ist die Entwicklung einer Umweltpolitik auf Ebene der jeweiligen Departamentos, aber ohne Kompetenzen zur Ausführung. Eingebunden in die CARs sind die Vertreter der wesentlichen gesellschaftlichen Gruppen (Kirche, Universität, NROs etc.). Die erste CAR, die Mitte 1999 einen konkreten regionalen Umweltaktionsplan vorlegen konnte, war die von Cuzco (vgl. CAR 1999). Der von Madre de Dios wird im laufenden Jahr erwartet.

Provinzen stellen in Peru einen Teil der Gemeindeverwaltung dar (zusammen mit den Distrikten). Nach der Verfassung besteht Gemeindeautonomie, die in der Realität jedoch sehr ambivalente Ausprägungen erfährt. Es können, müssen jedoch nicht zwangsläufig, Entwicklungspläne aufgestellt werden. Eine Abstimmungsnotwendigkeit mit der übergeordneten Planung (auf Ebene des Departamentos, des Staates) besteht formell nicht. Da jedoch so gut wie keine eigenen Einnahmequellen bestehen, der Großteil der Projekte öffentlicher Investitionen über die dem „Präsidialministerium“ unterstellten Fonds finanziert und gesteuert werden (vgl. Abb. 4), bleibt der tatsächliche Entscheidungsspielraum für eine Provinzentwicklungsplanung gering.

Abbildung 4 : Kompetenzverteilung in der öffentlichen Verwaltung Perus

Präsident des Kabinetts. CONAM ist diesem Ministerium zugeordnet, ist federführende Institution in nationaler Umweltpolitik, steht den Arbeitsgruppen vor, die Umsetzung internationaler Konventionen bearbeiten, soll bes. sektorübergreifende Koordination betreiben.													
Präsidentialministerium: keine eigene Umwelta Abteilung, diesem Ministerium sind die großen Entwicklungsfonds, z.B. FONCODES, zugeordnet und auch INADE.													
Interministerielle Kommission für Wirtschafts- und Finanzangelegenheiten							Interministerielle Kommission für Sozialangelegenheiten						
Die Kommissionen sollten die Politik in den Feldern koordinieren, für die sie Kompetenzen haben													
Außenministerium	Innenministerium	Justizministerium	Verteidigungsministerium	Ministerium für Wirtschaft und Finanzen	Ministerium für Erziehung / Ausbildung	Gesundheitsministerium	Ministerium für Arbeit und Soziales	Landwirtschaftsministerium	Ministerium für Wohnungsbau	Ministerium für Energie und Bergbau	Ministerium für Bergbau und Kommunikation	Fischereiministerium	Ministerium für Industrie, Außenhandel, Tourismus, Integration
Ministeriumsübergreifende Kompetenzen: Festsetzung von Normen nationaler Gültigkeit auf jeweiligem Kompetenzgebiet; Bereitstellung von Dienstleistungen und Gütern durch die zentralstaatlich zugeordneten „dezentrierten öffentlichen Einheiten“, Evaluierung der Umsetzung der nationalen Sektorpolitiken, Kontrolle der öffentlichen dezentralisierten Institutionen, Investitionen in den der Nationalregierung vorbehaltenen Feldern. Auf der Grundlage des Grundlagengesetzes zur Förderung der Privatinvestitionen liegt Umweltmanagement im Zuständigkeitsbereich aller Ministerien.													
Interne Struktur der Ministerien für Bearbeitung von Umweltfragen													
Umwelta Abteilung. Umsetzung internat. Konventionen an CONAM delegiert			eigene Umwelta Abteilung		keine Umwelta Abteilung	eigene Umwelta Abteilung		keine eigene Hauptabteilung, aber mit dezentrierten Instituten, bes. IN-RENA		eigene Umwelta Abteilung	eigene Umwelta Abteilung	eigene Umwelta Abteilung	Umwelta Abteilung im Industriereferat
Installierte (oder fehlende) administrative Koordinationsmechanismen													
Es besteht Unklarheit über Instanzen und Mechanismen			Intern ja – außerhalb des Ministerium nicht.		Keine Mechanismen für Umweltfragen	Intern ja - außerhalb des Ministerium nicht..		Keine installierten Koordinationsmechanismen		Keine installierten Koordinationsmechanismen	Internes Gremium besteht – funktioniert nicht in Praxis.	Keine installierten Koordinationsmechanismen	Keine installierten Koordinationsmechanismen

Anmerkung: Es gibt keine vergleichbar detaillierte, offizielle Aufgabenbeschreibung wie im Fall der bolivianischen Ministerien (vgl. Abb. 3).

Quellen: Rep. Peru 1990, SPDA 1996

6.2.2 Provinz Manu

Die Provinz Manu liegt im Westen des Departamentos Madre de Dios, zum weit überwiegenden Teil (ca. 70%) im Amazonastiefland. Der Nationalpark Manu nimmt einen Großteil der Provinz ein. Die dort bisher bekannten Artenzahlen von Flora und Fauna zählen zu den weltweit höchsten (vg. FANPE 1996).

Nur die Zone um Salvación – Shintuya verfügt über eine Straßenverbindung nach Cuzco, allerdings mit geringem Transportangebot und nicht das ganze Jahr über befahrbar. Verkehrstechnisch liegt der Raum in einer „Sackgasse“. Die wirtschaftliche Erschließung der Provinz in den 50er und 60er Jahren dieses Jahrhunderts verlief entlang dieser Straße. Im äußersten Südosten der Provinz Manu wird in jüngster Vergangenheit Goldprospektion betrieben. Zwischen beiden wirtschaftlich genutzten Zonen bestehen keine nennenswerten funktionalen Verflechtungen. Die weiteren Betrachtungen konzentrieren sich auf den zuerst genannten Raum (vgl. Karte 2).

Salvación ist der Verwaltungssitz der Provinz, angesichts des Ortsbildes und einer unter 500 Personen liegenden Einwohnerzahl eher als Dorf zu bezeichnen. Die weiteren Siedlungen entlang der Straße erreichen keine 100 Einwohner, mit der Ausnahme von Shintuya (ca. 150 Einwohner), was sich durch die dort ansässige große Dominikaner-Missionsstation erklärt. In der Zone besteht ein kleines Zweigbüro einer NRO aus Cuzco (Pronaturaleza), ein weiteres für ein international finanziertes Vorhaben zur Umfeldentwicklung des Nationalparks und der Sitz der Parkverwaltung. Provinzgebundene Institutionen, z.B. auch Berufsverbände, existieren nicht.

Das gesamte in der Zone erhältliche Güterangebot ist limitiert und auf Salvación konzentriert. Es fehlen Märkte mit nennenswertem Einzugsgebiet. Vieles, auch einfache Güter, besorgen Reisende nach Cuzco im "Auftragsgeschäft" für die jeweilige Gemeinde oder wird von ambulanten Händlern mit festen Routen angeboten. Die Transportmöglichkeiten sind von Privat- bzw. Dienstwagen (bzw. auch Booten) der vorhandenen Institutionen abhängig, abgesehen von zwei wöchentlichen Bussen nach Cuzco (ca. 14 Stunden).

Die Wirtschaft ist von Subsistenzproduktion dominiert (Reis, Yucca, Bananen, Mais, Zuckerrohr, Kaffee und Coca). Geringe Überschüsse werden ausschließlich nach Cuzco transportiert, wo infolge geringer Mengen und hoher Transportkosten kaum nennenswerte Gewinne erzielt werden können. Reine Extraktionswirtschaft im Forst führte schon früh zum völligen

Verlust von wertvollen Hölzern. Nachdem die Holzunternehmen die Provinz verlassen haben, ist mit der Aufgabe des Straßenbauprojektes nach Puerto Maldonado auch die Zuwanderung praktisch zum Erliegen gekommen.

Die Auswirkungen des Tourismus in der Provinz sind praktisch gleich Null, trotz der seit 1986 stetig steigenden Besucherzahlen im Manu-Nationalpark selbst. Alles wird in Cuzco organisiert. Der Straßentransport der Cuzquener Unternehmen für die Touristen endet zumeist in Atalaya (also noch in der Provinz Paucartambo). Allerdings existiert in der Provinz Manu, abgesehen von den Unterkünften im Park, keine touristische Infrastruktur (eigene Arbeiten, Peru 1999).

Die Problematik der absehbar stärksten negativen Umweltwirkungen sind: die fehlende Kapitalausstattung der verbliebenen landwirtschaftlichen Betriebe und die Erschöpfung der relativ leicht in Wert zu setzenden natürlichen Ressourcen. Es besteht kaum eine Alternative zur gegenwärtigen Form der exzessiven Bodennutzung, die, aufgrund der Herkunft der Migranten und der momentanen Überlebensnotwendigkeit, nicht immer mit an die Zone angepaßten Arten geschieht, und dies führt zu weiterem Flächenverbrauch.

7 Die Berücksichtigung von fachübergreifendem Umweltmanagement in der Entwicklungsplanung auf Provinzebene

7.1 Grundlegende Systematik der Planung

Der Entwicklungsplan für die Provinz Florida hat eine klare Gliederung in Probleme, deren Ursachen, Potentiale, strategische Entwicklungsziele (übergeordnete Ziele) und Teilziele. In horizontaler Linie ist eine klare Zuordnung zwischen diesen einzelnen Kategorien zu erkennen. Der Komplex „Umwelt – nachhaltige Entwicklung“ ist wichtiger Bestandteil des Planes, ausdrücklich formuliert sowohl auf der Problemseite als auch bezogen auf die Entwicklungsziele (vgl. Kap. 6.2). Mit Blick auf eine fachübergreifende Planung der umweltrelevanten Aspekte ist es wichtig, daß der Entwicklungsplan die Beziehungen zwischen den einzelnen Akteuren (auch: Institutionen !!) in der Region – als indirekt wirksamer Faktor für den Erfolg einer Umweltpolitik - erkannt ist, und eine stärkere Abstimmung zwischen ihnen als wichtig für das Erreichen der Ziele angesehen wird (vgl. Abb. 5).

Abbildung 5: Übersicht Entwicklungsplan Provinz Florida

Probleme	Ursachen	Potentiale	Entwicklungsstrategie	Spezifische Ziele
Niedrige Rentabilität und Produktivität des Agrarsektors	Gebirgige Topographie limitiert Ausdehnung der landwirtschaftlichen Nutzfläche, Flächenverluste durch Erosion, Ungenügende Regenmenge und ungünstige Verteilung, Strukturelle Unterbeschäftigung im Agrarsektor, Fehlen alternativer Beschäftigung, Ungünstige Betriebsgrößen, Kapitalmangel	3,9% der Fläche für Landwirtschaft, 47,4% für Viehwirtschaft nutzbar, insbes. Mairana und Samaipata Ca. 5% der Fläche könnte bewässert werden, Forstliches Potential vor allen Dingen in den Schutzgebieten	- Dynamisierung der wirtschaftlichen Entwicklung, insbes. durch Integration der ländlichen Bevölkerung, - Weiterverarbeitung der landwirtschaftlichen Produktion	- Genügend finanzielle Mittel für Nebenstraßenbau durch Gemeinden, - Koordination der einzelnen Straßenbauprojekte, - Einwerben internationaler Mittel für Bauprojekte, - Ausweitung der Elektrizitätsversorgung, auch alternative Quellen, - Diversifizierung landwirtschaftlicher Produktion (Blumen, Früchte) - Weiterverarbeitung
Allgemeine Lebensqualität	Unzureichende Gesundheitsdienstleistungen Kommunale Dienstleistungen nur bei ca. 50% der Wohnungen /Häuser Ernährungsmängel auf dem Land Wenig Zugang zu höherer Bildung, Fehlender Haushalt für Bildung, Keine Bündelung der gesellschaftlichen Kräfte auf institutioneller Ebene	Hospital der 1. Kategorie in Samaipata, komplementär in Mairana, vollständiges Schulangebot in städtischen. Zentren, Kommunale Dienste nur in Samaipata	- Verbesserung der Lebensqualität, durch bessere Organisation der Dienste, - Ökologisches Verständnis zur Überwindung von Armut	- Ausweitung der Basisgesundheitsversorgung, - Spezielle Ausbildungsprogramme (bes. Frauen): Ernährung und Gesundheit - Neubewertung trad. Medizin, - Bau von Basisgesundheitsposten - Allgemeinen Zugang zu Grundschulausbildung sichern - Einrichtung einer Landwirtschaftsschule in Mairana - Errichtung eines Tourismusinstitutes - Ausweitung des Zugangs zu kommunalen Diensten, - Bessere Müllentsorgung und Weiterverarbeitung - Institutionelle und konzeptionelle Förderung der Gemeinden

Seite 2: Entwicklungsplan Provinz Florida				
Zerstörung von natürlichen Ressourcen und der Umwelt	Wassererosion an Hanglagen, Fehlen einer Forstinventur Folgeprobleme durch Abholzung und Anlage von Viehweiden Folgeprobleme durch technische Großprojekte, Verlust der Bodenfruchtbarkeit durch Monokulturen (Mais) Exzessive Nutzung von Agrarchemikalien, Unregelte Nutzung des Flußwassers, Fehlende Kenntnisse über Biodiversität und Zerstörung derselben, auch in Schutzgebieten.	Amboró-Park nimmt 30% d. Provinzfläche ein, große geographische. Unterschiede und hohe Artenzahlen, Beginn einer Regelung institutioneller Zuständigkeiten für Schutzgebiete - mit dezentralen Tendenzen Keine gesicherten Erkenntnisse über hydrologisches Potential Touristisches Potential Nationalpark und Ruinen um Samaipata	- Schutz der natürlichen Ressourcen, insbes. im Amaboró	- Implementierung des PLUS auf Provinzebene, - Forschung zu Wiedergewinnung von Böden, - Förderung nachhaltiger Landnutzungsmethoden - Schutz und nur vorsichtige Nutzung des Waldbestandes, Aufforstung, - Bewußtseinsbildung über Wert des Amboró-Parkes, - Integrales Park-Management - Ausarbeitung einer Verordnung zum Parkmanagement und zur Kontrolle der Umsetzung, - Programme zur Erziehung über Wert der Biodiversität
Stadtentwicklung und Raumordnung	Keine Hierarchisierung der Siedlungen oder Funktionszuweisung Keine Verbindung der ländlichen Siedlungen zu den Zentren, Stagnation im Handel, Fehlen von Handwerk und Kleinindustrie und landwirtschaftliche Weiterverarbeitung Defizitäre touristische Infrastruktur	Gute Straßenverbindung nach Sta. Cruz und Cochabamba, Verarbeitungsstation der Gasleitung ermöglicht vollständige Elektrizitätsversorgung	- Vernetzung des Raumes, - Optimalere Nutzung der Böden durch Nutzung des überörtlichen Standortes, der natürlichen und landschaftlichen Ressourcen, - Entwicklung eines hierarchischen Siedlungssystems	- Entwicklung von zwei Städtischen Zentren (Samaipata, Mairana), - Bessere Anbindung der weiteren Siedlungen - Entwicklung von Los Negros, Mataral und Quirusilla zu Städten zweiter Ordnung

Auflistung von Projekten: 12 Straßenbauvorhaben, 6 Energieprojekte, 2 Bewässerungsprojekte, 1 Projekt für kleine Agroindustrie, 1 Projekt zur nachhaltigen Bewirtschaftung, 7 Projekte zur forstlichen Nutzung und Aufforstung, 8 Vorhaben im Tourismussektor (Förderung der „Camara hotelera, Ausbildung von verschiedenen Dienstpersonals, Förderung von Kunsthandwerk), 6 Projekte im Bereiche Gesundheit (u.a. Ausbildung für eine Neubewertung der traditionellen Medizin), 5 Projekte im Bereich Ausbildung (z.B. Fachausbildung für Tourismus in Samaipata und für Landwirtschaft in Mairana), 2 Projekte für Städtebau, 2 Projekte zur Nutzung landwirtschaftlicher Böden, 2 Projekte zur Forstwirtschaft, 2 Projekte Nutzung der Wasserressourcen, 2 Projekte zum Erhalte der Biodiversität (Inventar von Flora und Fauna, Umweltorientierte Ausbildung), 4 Projekte zur Raumordnung (bes.: Entwicklung eines hierarchischen Siedlungssystems: Konsolidierung der provinziellen Oberzentren Samaipata und Mairana, Entwicklung von Los Negros und Mataral, Quirusilla als Zentren zweiter Ordnung: allerdings ohne eine einzige klare Aktion und deren Finanzierung
Quelle: Pref. Sta. Cruz 1996

Der Fall des Entwicklungsplanes Manu ist unterschiedlich. Verwaltungsmäßig ist es Kommunalplanung, inhaltlich handelt es sich um eine sektoral gegliederte, ausführliche Beschreibung der Provinz, der lediglich zwei kurze Kapitel einer Analyse hinzugefügt sind. Der Inhalt des Planes lässt sich annähernd in das oben genannte Gliederungsschema von Problemen – Ursachen – Potentialen – Entwicklungsstrategie – Ziele einpassen. Dabei ergeben sich nicht immer klare Zuordnungen in der horizontalen Linie bzw. fehlen Informationen oder die Analyseschritte für eine konkrete Planung (vgl. Abb. 6). Klare räumliche Ordnungsvorstellungen, die sich aus den erkannten Potentialen der Provinz und/oder als Konsequenz zur angestrebten Problemlösungen ergeben, sind nicht zu erkennen. Der Komplex „Umwelt – nachhaltige Entwicklung“ hat einen eher mittelbaren (nutzungsorientierten) Stellenwert. Es wird auf den Reichtum an biologischer und kultureller Diversität hingewiesen, deren weitere Ausnutzung durch die Entwicklung einer nachhaltigen Forstwirtschaft angestrebt. Mindestens in dem hier untersuchten Teilraum fehlen dafür Voraussetzungen. Die in der Provinz tätigen Institutionen sind umfangreich beschrieben, ohne jedoch auf reale institutionelle Kompetenzen, bestehende oder zukünftig sinnvolle Kooperationen bzw. institutionelle Konkurrenzsituationen einzugehen.

7.2 Wesentliche Ziele

Im Entwicklungsplan der Provinz Florida wurde auf der Ebene der grundlegenden Entwicklungsziele („Entwicklungsstrategie“) ein klares, umweltbezogenes Ziel formuliert („Schutz der natürlichen Ressourcen, insbesondere im Amboró-Park“). Dieses Ziel steht in einer sinnvollen Verbindung zu der erkannten Problematik und dem identifizierten Potential. Darüber hinaus wird zu diesem Strategieziel eine Reihe sinnvoll anschließender Teilziele formuliert (vgl. Abb. 5). Als zweites, umweltrelevantes strategisches Ziel wird im Entwicklungsplan Florida eine bessere Vernetzung des Raumes und optimalere Nutzung der natürlichen und landschaftlichen Ressourcen formuliert. Dieses Ziel baut auf dem identifizierten Entwicklungspotential einer guten großräumigen Lage, an der „alten Straße“ zwischen Sta. Cruz und Cochabamba (bzw. Sucre), auf, und entspricht auch der Entwicklungsproblematik einer fehlenden Stadtentwicklung und Raumordnung auf Ebene der Provinz selbst. Wiederum werden zu dem strategischen Ziel auch entsprechend kohärente Teilziele formuliert (Priorisierung der Siedlungen innerhalb eines hierarchisch gegliederten Systems, vgl. Abb. 5).

Abbildung 6: Übersicht Entwicklungsplan Provinz Manu

Probleme	Ursachen	Potentiale	Entwicklungsstrategie	Spezifische Ziele
Wenig diversifizierte Struktur der regionalen Wirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> - Probleme der Marktanbindung - Keine Regelung der Landbesitztitel - Überlappende Nutzungsrechte an natürlichen Ressourcen - Fehlen von Versorgungszentren für landwirtschaftliche Inputs und für agro-industrielle Weiterverarbeitung 	<ul style="list-style-type: none"> 75% der Böden forstwirtschaftlich nutzbar 23,5% der Böden viehwirtschaftlich nutzbar 8,7% landwirtschaftlich nutzbar 	<ul style="list-style-type: none"> - Zonierung homogener Räume: Biodiversität und Goldextraktion - Förderung „funktionaler Achsen“: Pilcopata – Shintuya; Shintuya - Alto Madre de Dios; Ríos Huaypetue – Cachihue; Ríos Colorado - Madre de Dios 	<ul style="list-style-type: none"> - Ordnung des Raumes nach: Bodennutzung, fehlende Verkehrsverbindungen, - Standorte prioritärer Wirtschaftsprojekte. - Förderung für integrales Management der Produktion - Nachhaltige Forstwirtschaft fördern
		Nennenswerte Lagerstätten von Mineralien im Einzugsgebiet des Madre de Dios Flusses	Verhandlung einer adäquaten Gesetzgebung und Einführung von Kontrollsystemen	<ul style="list-style-type: none"> - Sanktionen für Umweltschäden - Gründung von Kontrollinstitutionen - Einführung neuer Technologien - Verbesserung der Arbeitsbedingungen (im Bergbau)
		Diversität von Ökosystemen, Flora, Fauna und indigenen Gruppen	Ökologisch – ökonomische Zonierung der Randzone des Biosphärenreservates Manu	Ökotourismus: Studien über derzeitige Wirkung, Einbindung der lokalen Bevölkerung, Programm von „Mikro-Krediten“, Förderung von Kunsthandwerksmessen
Defizitäre technische, wirtschaftliche und kommunikationsbezogene Infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> - Straßen nur periodisch befahrbar - Nur 6 Orte haben Telefonanschluß - Kein Postdienst. - Keine Banken 			Weiterbau der Straße Itahuania – Boca Manu – Barraca
Analphabetismus	Geringer Schulbesuch			Programme vom Umweltausbildung
Defizitäres Gesundheitssystem	Ca. 1/3 der medizinischen Versorgung haben angemessene Infrastruktur und Ausstattung, ca. 50% hat keine Abwasserentsorgung. Nur 12 Ärzte leben in der Provinz			<ul style="list-style-type: none"> - Aufbau eines mobilen Gesundheitsdienstes und bessere Ausstattung der Zentren für Basisversorgung - Ausbau kommunaler Dienste: bessere Trinkwasserqualität, Abwasserbehandlung, saubere Müllentsorgung

Auflistung von Projekten: 9 im Bereich Landwirtschaft (Bodennutzungsplan, integrierte bäuerliche Betriebssysteme auf Familienbasis, Nutzung von Medizinalpflanzen, Kleine agroindustrielle Anlagen, Schutz des Fischbestandes), 4 im Bereich Forst, 6 im Bereich Bergbau (Schürfrechte, Förderung Klein u. Mittelunternehmen, Neue Technologien, Arbeitsgesetzgebung), 9 im Bereich Tourismus (Studie Tourismuspotential, Kunstgewerbemessen, Kredite f. Infrastruktur, Partizipativer Tourismus, Konzessionen f. tourist. Nutzung, Ausbildung für Führer und Parkwächter, Ausbildung in touristische Dienstleistungen), 8 im Bereich Kommunale Dienste (Trinkwasser (10 Gemeinden), Kontrolle Trinkwasserqualität. Abwasser (8 Gemeinden), Müllentsorgung (6 Gemeinden), Elektrische Energie (6 Gemeinden), 3 im Bereich Technische Infrastruktur und Transport (Bau von Nebenstraßen (5 Straßen), Instandhaltung (2 Straßen). Flugplätze (2))

Quelle: CBC / Mun.Manu 1999

Der Entwicklungsplan für die Provinz Manu formuliert auf der Ebene, die als umweltbezogenes strategisches Ziel bewertet werden könnte, nur ein Instrumentarium: die Erarbeitung einer ökologisch – ökonomischen Zonierung. Dieses Ziel steht zwar mit dem identifizierten Entwicklungspotential in logischer Verbindung - die hohe Diversität an Ökosystemen, Flora, Fauna und indigenen Gruppen - wird aber nur in sehr indirekter Weise zur Lösung des Entwicklungsproblems der wenig diversifizierten regionalen Wirtschaftsstruktur beitragen. Zudem fehlen hier Vorgaben auf nationaler Ebene (vgl. Abb. 2). Das zweite übergeordnete Ziel ist die Förderung sogenannter „ejes funcionales“ (funktionaler Achsen). Es ist theoretisch denkbar, daß Raum- und Umweltentwicklung über ein solches Leitbild erreicht werden kann. Im konkreten Fall Manu wird auf der Basis einer sehr allgemeinen Zonierung, nach dem Kriterium „homogener Räume“, in diesem Fall „hohe Biodiversität“ und „Goldextraktion“, die Entwicklung von 4 „Achsen“ vorgeschlagen: Pilcopata – Shintuya (d.h. der hier gewählte Untersuchungsraum); Shintuya – flußabwärts den Alto Madre de Dios; die Verbindung der Flüsse Huaypetue – Cachihue und Colorado – Madre de Dios. Wie diese Entwicklung in Gang gesetzt werden könnte, darüber gibt der Plan keine Auskunft. Genannt werden z.B.: die Ordnung des Raumes und Lokalisierung prioritärer Projekte wirtschaftlicher Aktivität oder eine massive Kampagne zum integralen Management der Produktion (vgl. Abb. 6).

7.3 Externe Effekte und ihrer Umsetzung in der Planung

Unter dieser Überschrift soll folgendes zusammengefaßt werden:

- a) die strukturellen Vorgaben für die Erstellung des Entwicklungsplanes: welche Vorgaben muß die jeweilige Provinz befolgen, welche Entscheidungen kann sie eigenverantwortlich treffen?
- b) welche Auswirkungen nationaler (regionaler) Entwicklungsziele sind aus der räumlichen Lage des Planungsraumes ersichtlich und wie nimmt der jeweilige Entwicklungsplan diese Vorgaben auf?

Im Fall der Provinz Florida gibt das „Nationale Planungssystem“ vor, daß die Provinzplanung ein Teil der Regionalplanung auf Departamento-Ebene sein kann. Dezierte Vorgaben für diese Pläne sind nicht vorhanden, es kann aber davon ausgegangen werden, daß die gleichen Grundsätze gelten, wie sie für den Regionalen Entwicklungsplan des Departamentos festgesetzt sind. Im Fall Sta. Cruz liegt ein verbindlicher Landnutzungsplan vor (vgl. Cordecruz 1994, 1996), damit die wichtigere Säule für den Regionalen Entwicklungsplan (vgl. Gierhake 1998a). Auf den Regionalen Entwicklungsplan und die Gemeindeentwicklung („Participación Popular“) wird als konzeptioneller Rahmen ausdrücklich Bezug genommen,

die Notwendigkeit zur Raumordnung auf Provinzebene in die Konzeption integriert (vgl. Abb. 5). Eigene Finanzierungsquellen sind für die Departamentos geregelt, so z.B. eine Beteiligung an den Erlösen aus der Förderung von Erdöl oder –gas (vgl. Gierhake 1998 a), wichtig gerade auch im Fall von Sta. Cruz. Verteilungsmechanismen innerhalb des Departamentos sind nicht definiert.

Der Entwicklungsplan für die Provinz Manu formuliert keinen expliziten Bezug zu anderen Entwicklungsplänen oder gesetzlichen Vorgaben, z.B. den Raumordnungsplan für das Departamento (vgl. CTARMA 1998). Wichtig ist, daß derzeit überhaupt kein in sich geschlossenes System fachübergreifender Entwicklungsplanung in Peru existiert und die Finanzierung von öffentlichen Entwicklungsprojekten stark zentralisiert ist (vgl. Kap. 5.1). Die Provinzregierung hätte, selbst wenn sie es wollte, nur wenig Möglichkeiten auf übergeordnete Planungen Bezug zu nehmen. Stark zu relativieren sind die Perspektiven zur Umsetzung der Ziele und der identifizierten Projekte, da in der Provinz nicht über die Finanzierung entschieden werden kann. Es bleibt weiterhin offen, wie der Status des Biosphärenreservates, das zwar in Peru keine Schutzgebietskategorie darstellt, jedoch mit seiner „Nutzungszone“ den gesamten derzeit land-/ forstwirtschaftlich genutzten Raum der Provinz bedeckt, mit der Gemeindeplanung abgeglichen werden kann. Wesentliche für die eigenbestimmte Planung limitierende, Faktoren sind in dem Entwicklungsplan Manu nicht formuliert.

Die Provinz Florida liegt in unmittelbarer Nähe zu dem wirtschaftlich am stärksten expandierenden Zentrum im Land, der Stadt Sta. Cruz. Der Entwicklungsplan nimmt entsprechende Aspekte auf, in dem z.B. die Ausdehnung und Diversifizierung der landwirtschaftlichen Produktion angestrebt wird (z.B. für die Versorgung des Marktes Sta. Cruz), das touristische Potential des Amboró-Nationalparks berücksichtigt wird (ein wesentlicher Teil der Besucher in Samaipata und Umgegend kommt aus der Departamento-Hauptstadt), aber auch die Entwicklung von Mittelzentren geplant ist, als Maßnahme gegen eine Abwanderung nach Sta. Cruz.

Die Provinz Manu liegt abseits der Zentren und Achsen, die für die aktuellen Entwicklungsvorstellungen der peruanischen Regierung von Interesse sind. Isoliert betrachtet läßt sich sicher von dem großen Potential land-, vieh-, und forstwirtschaftlich nutzbarer Böden in der Provinz Manu sprechen. Ohne eine Verbesserung der Anbindung an die Absatzmärkte von Cuzco, möglicherweise auch Pt. Maldonado, und ohne wirtschaftspolitische Förderinstrumente ist bei eher rückläufiger Bevölkerungsentwicklung kaum mit dauerhaft wirksamen Investitionen zu rechnen. Folglich fehlt die Basis, um ein theoretisch vorhandenes Potential zu realisieren. Entscheidungen über ein solch großes Infrastrukturprojekt liegen zudem außerhalb des Einflussbereiches der Provinzregierung. Die Perspektiven für Ökotourismus im Ma-

nu Nationalpark sind sehr hoch, doch fehlt ein Angebot an touristischen Dienstleistungen in der Provinz Manu. Angesichts der Struktur von Wirtschaft und Dienstleistungen, in der Provinz Manu und der Nachbarprovinz Paucartambo, sind lokale Anstöße für ökotouristische Dienstleistungen unwahrscheinlich (eigene Arbeiten Peru 1999). Der Entwicklungsplan geht bei der Abschätzung von Entwicklungspotentialen von falschen Voraussetzungen aus.

7 Schlußfolgerungen

Beide Dokumente entstanden, mehr oder weniger, in der gleichen Zeit. Allerdings wurden dabei unterschiedliche Verfahrenswege gewählt: in Florida ein mit den politischen Entscheidungsträgern abgestimmtes Dokument, in Manu die Arbeit einer Expertengruppe, die in der 1999 publizierten Form kein Votum der Provinzgremien hat.

Auf institutioneller Ebene werden Umweltbelange in Bolivien und Peru sehr unterschiedlich behandelt.

In Bolivien wurde Umwelt und Planung als Querschnittsfunktion in der Verwaltungsstruktur installiert. Allerdings erfuhren sektorübergreifende Planung und Umwelt unter der Regierung Banzer einen gewissen Bedeutungsverlust, sowohl in der organisatorischen Gliederung als auch mit Blick auf die Klarheit der Planungsziele (vgl. Gierhake 1998 a). Es kann festgehalten werden, daß Bolivien einen Strukturaufbau schuf, der eine gute Basis für die Umsetzung der Biodiversitätskonvention in nationale Planung schaffen sollte, und daß im Departamento Sta. Cruz eine recht lange Tradition regionaler Entwicklungsplanung besteht, die sich seit Beginn der 90er Jahre auch dezidiert Umweltaspekten widmet. In der Provinz Florida ist der Kontakt mit der Departamento-Hauptstadt Sta. Cruz intensiv (günstige Erreichbarkeit, vielfältige wirtschaftliche Beziehung fast aller Orte, bisherige Planungen), um sich über solche Neuerungen zu informieren. Es bestehen jedoch auch die institutionellen Strukturen und Kompetenzen in der Region selbst, um diese Entwicklung in ein Planungsdokument einzuarbeiten.

In Peru wurde ein völlig anderer Weg beschritten. Querschnittsaufgaben wie Umwelt oder Raumplanung wurden, im Zuge der "Investitionsförderung", völlig auf die einzelnen Sektoren aufgeteilt. Aus Sicht der wirtschaftlichen Krise des Landes Ende der 80er / Anfang der 90er Jahre ist dies (kurzfristig) sinnvoll gewesen und hat auch – volkswirtschaftliche – Erfolge gebracht. Es zeichnet sich ab, daß der Zentralstaat an Kompetenzen gewonnen hat, und sein Interesse auf stärkerer Ressourcenausbeutung und den daraus zu erzielenden wirtschaftli-

chen Gewinnen liegt. Einheiten der Territorialverwaltung verfügen über nur limitierte Kompetenzen. CONAM, verantwortlich für die Umsetzung der Biodiversitätskonvention, ist für das Departamento nur in Puerto Maldonado tätig, die NRO Pronaturaleza hat lediglich technisches Personal in der Provinz und die Nationalparkverwaltung (Sitz Salvación) ist direkt der Zentrale in Lima unterstellt. Die Provinz Manu ist nur relativ aufwendig zu erreichen, von Puerto Maldonado per Flugzeug nach Cuzco und dann per Bus. Zudem sind die wirtschaftlichen Beziehungen mit Cuzco sporadisch bzw. auf Privatpersonen beschränkt.

Die relativ schwache Basis einer Umweltpolitik in Peru wird im Fall der Provinz Manu noch deutlicher akzentuiert durch das Fehlen von Institutionen, die einerseits Zugang zu neuen Diskussionen über Umweltentwicklung haben, und die andererseits weit genug in der Provinz verankert sind, um gewonnene Erkenntnisse auch umzusetzen. Alles zusammen läßt Reibungsverluste in der Übermittlung von Informationen und Kompetenzen erwarten. Der Entwicklungsplan Manu spiegelt viele solcher Brüche in gewisser Weise wider.

Zur Umsetzung der Entwicklungsziele sind in jedem Fall Verwaltungszuständigkeiten und ein in sich abgestimmtes Planungssystem notwendig.

Diese sind in Bolivien erarbeitet worden, mit Ausnahmen einiger – wichtiger – Grundlagen, z.B. dem Gesetz über Raumordnung und dem über Biodiversität. Dabei ist auch die Rolle der Provinzen in einem solchen System definiert. Prinzipiell ist der Weg vorgegeben, wie die Ziele der Biodiversitätskonvention in die nationale Planung übernommen werden können bzw. dies ist im Fall von Florida bereits in Teilen erfolgt. Die – beachtliche – konzeptionelle Qualität des Entwicklungsplanes Florida hängt sicherlich mit den vorgegebenen Grundlagen zusammen. Auffällig ist, daß diese Fortschritte keine Beachtung in dem Bericht zur Umsetzung der Biodiversitätskonvention finden (vgl. Rep. Bolivia 1997 b).

In Peru wurde die wichtige Rolle der Umwelt in Planung und Entwicklung in den Grundlagengesetzen benannt, aber nicht weiter reglementiert. Es liegen keine Informationen über die konkrete Wirkung dieser Gesetze auf der Umsetzungsebene vor. Ein verbindlicher Rahmen für Entwicklungsplanung auf regionaler oder kommunaler Ebene existiert nicht. Die Regionalen Umweltaktionspläne können einen Ansatz zur Umsetzung der Biodiversitätskonvention auf dezentralem Niveau darstellen. Doch fehlt die institutionelle Klärung, inwieweit CONAM, als Autor dieser Umweltaktionspläne, ein Mandat gegenüber den Sektorinteressen der Ministerien hat oder es wahrnehmen könnte. Im Entwicklungsplan für die Provinz Manu fehlen Hinweise auf Entscheidungen und Instrumente, die eine notwendige Basis für seine Umsetzung darstellen.

Von der Ausgangslage betrachtet macht es in beiden Fällen Sinn, regionale – umweltorientierte - Planung für einen Teilraum des Departamentos zu erarbeiten. Im Fall von Florida stellen die „Valles“ einen Sonderfall in Sta. Cruz dar, im Fall von Manu sind es spezifische Nutzungskonflikte zwischen kleinbäuerlicher Kolonisation und (Öko-) Tourismus in Nationalpark und dem Schutzanliegen im selben Gebiet.

Räumlich gesehen, wurde in Florida ein die Ausgangslage aufnehmendes kohärentes Konzept erarbeitet. Die Aspekte Umwelt und Biodiversität wurden in einer Art integriert, die der Provinz auch eigene Strukturen verspricht, die zu denen der nahen Metropole Sta. Cruz komplementierend sind. Die Provinzplanung Florida stellt insofern eine interessante Perspektive dar, da deutlich wird wie das nachhaltige Management der natürlichen Ressourcen auf einer dezentralen Ebene planerisch behandelt werden könnten.

Im Fall von Manu sind von dem Entwicklungsplan keine direkten Auswirkungen in Richtung nachhaltige Nutzung Biodiversität zu erwarten. Würden einigen Vorschlägen gefolgt (z.B. Nutzung des forstlichen Potentials), ohne daß wesentliche administrative, infrastrukturelle oder regionalwirtschaftliche Strukturen zuvor verändert werden, würde dies eine Übernutzung der natürlichen Ressourcen erwarten lassen. Gerade bei der Analyse der grundsätzlichen Bedingungen und Vorleistungen, die notwendigerweise auf einen Provinzentwicklungsplan und seine Umsetzung wirken, bleibt der Entwicklungsplan Manu allerdings bruchstückhaft. Die Kommunalautonomie, sicher ein gewichtiges Potential für eine dezentralisierte, umweltorientierte Entwicklungsplanung in Peru, wurde offenbar kaum bei der Planerstellung einbezogen.

Beide Provinzen und deren Entwicklungsplanungen stellen interessante Beispiele für den Prozess der Umsetzung der Biodiversitätskonvention dar.

- a) Es bestehen konkrete Planungsinstrumente und auch das in der Planung manifestierte Interesse, dem Thema Erhaltung und angepasste Nutzung der Biodiversität einen wichtigen Platz einzuräumen. Von der Systematik des Ansatzes, der Klarheit der Aussagen ist der Fortschritt in Florida merklich weiter, sicherlich begünstigt durch den Dezentralisierungsprozess und die damit den Provinzen eingeräumten Möglichkeiten.
- b) Wie politische, soziale und wirtschaftliche Aspekte des Reichtums an natürlichen Ressourcen kohärent in die allgemeine Entwicklungsplanung integriert werden könnten bzw. welche Vorleistungen vom jeweiligen Planungsträger zu erbringen sind oder im Einflußbereich übergeordneter Stellen liegen, bleibt in Teilen offen. Deutlich wird dies insbesondere am Beispiel Provinz Manu, wobei sich hier auch die institutionellen Strukturen und

die grundlegenden (neoliberalen) Entwicklungsziele auf Zentralebene spiegeln. In der Provinz Florida blieb das Problem der Landwirtschaft mit intensivem Chemikalieneinsatz, selbst in ungünstigen Lagen, obwohl man über das vielleicht bekannteste jüngere Beispiel von Landnutzungsplanung verfügt. Es bliebe zu untersuchen, ob die eigentlich günstige Ausgangslage der sehr guten Erreichbarkeit der Millionenstadt Sta. Cruz, seines Marktes und der wirtschaftlichen Möglichkeiten für landwirtschaftliche Produzenten eine derartige Eigendynamik entwickelt, die von der Entwicklungsplanung der Provinz nicht mehr gesteuert werden kann.

- c) Zwischen den einzelnen, für den Komplex von Erhaltung und angepaßter Nutzung relevanten Akteuren bestehen in beiden Fällen Informationsdefizite. In beiden Provinzen sind NRO tätig, die zu den größten der jeweiligen Länder zählen und sich dezidiert mit dem Thema Ökologie befassen - aber das "Programa Amazonia" scheint in beiden Fällen unbekannt geblieben zu sein. Qualitativ gute Entwicklungspläne, die durchaus Breitenwirkung erzielen könnten, wie der der Provinz Florida, führen jedoch nicht zwangsläufig zur Anerkennung auf zentralstaatlicher Ebene (Rep Bolivia 1997b) bzw. umfassende Analysen des nationalen Rahmens wie im Fall Perus bleiben in der Provinz unbekannt (Rep. Peru 1997).

8 Literatur

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino, documento aprobado 1998, licitado 2000.

Baudoin, M.; España, R.: Lineamientos para una Estrategia Nacional de Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica, La Paz 1997

CAR (Comisión Ambiental Regional Cuzco): Plan de Acción Ambiental, Lima 1999

CBC (Centro Bartolomé Las Casas) / Mun. Manu (Municipalidad Provincial del Manu): Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Manu, Cuzco 1999

Con.Chu. (Consejo Departamental de Desarrollo Social de la Prefectura de Chuquisaca): Los Consejos Provinciales de Desarrollo de Cuquisaca, Sucre 1994

Cordecruz (Corporación de Desarrollo Regional de Santa Cruz); Consorcio IP/CES/KWC (Institut für Projektplanung, Salzgitter-Consult, Kirchner und Wolf-Consult): Plan de Uso del Suelo, Santa Cruz de la Sierra 1994

Cordecruz; Consorcio IP/CES/KWC: Memoria del PLUS, Sta. Cruz 1996

CTARCuz (CTAR Cuzco): Plan Estratégico de Desarrollo, Region Inka 1998 – 2000, Cuzco 1998

CTARMa (CTAR Madre de Dios, Instituto de Medio Ambiente y Manejo de Agua, Parque Nacional Manu): Propuesta de Ordenamiento Territorial para la Provincia de Manu, nicht publiziertes Diskussionsdokument, Cuzco 1998 a

CTARMa: Plan Integral de Desarrollo del Departamento de Madre de Dios, Vol 1, unveröffentlichtes Arbeitsdokument, Puerto Maldonado 1998 b

FANPE (Fomento para las Areas Naturales Protegidas por el Estado): Diversidad Biológica del Peru – Zonas Prioritarias para su Conservación, Lima 1996

Gierhake, K.: Instrumente eines Umweltmanagements: das Beispiel Raumordnung in Bolivien, Giessen 1998 a

Gierhake, K.: Converting the Convention on Biological Diversity into Concrete National Planning Activities. Using Bolivia as an Example, in: Applied Geography, Vol. 51, S. 26 – 48, Tübingen 1998 b

Gierhake, K.; Navarro Cerrillo, R.; Muñoz Macias, F.: Biodiversidad y Gestión de Recursos Naturales en Perú. Actores institucionales y sus responsabilidades, Análisis Nacional y Aproximación al Caso del Parque Nacional Manu, para ser publicado: Universidad de Córdoba 2000

IC (Intercooperation / Schweiz) IUCN (International Union for Conservation of the Nature): Programa Amazónica. Uso Sostenible de los Recursos Naturales Renovables en la Amazonia. Documento de Programa Regional, Quito 1997

MDSP (Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación), FAN (Fundacion Amigos de la Naturaleza), The Nature Conservancy, CARE-Bolivia: Plan de manejo del Parque Nacional y el Area natural de Manejo Integrado Amboró, Sta. Cruz 1997

Moscoso, A.: Parque Nacional Amboró y la presión colonizadora, in Amend, Th. und St. (Hrsg.) Espacios sin Habitantes, Gland 1992, S. 83 - 88

Prof. Sta. Cruz (Secretaría Departamental de Desarrollo Sostenible de la Prefectura de Sta. Cruz): Plan de Desarrollo Microregional de Florida, Sta. Cruz 1996

Puyol, A., Ortiz, B.: Estrategía de Biodiversidad. Avances en América del Sur, Quito s.a.

Rep. Bolivia (República de Bolivia) Ley No. 1333, 27.4.1992, Ley de Medio Ambiente

Rep. Bolivia: Constitución Política del Estado y sus Reformas La Paz 1994 a

República de Bolivia: Ley No. 1551, 20.4.1994, Ley de Participación Popular, 1994 b

Rep. Bolivia: Decreto Supremo No. 23813, Reglamento de la Ley de Participación Popular, 1994 c

Rep. Bolivia - Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente: Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República, „El Cambio para Todos“, La Paz 1994 d

Rep. Bolivia: Normas Básicas de los Sistemas: Nacional de Planificación, Nacional de Inversión Pública, Programación de Operaciones, La Paz 1995a

Rep. Bolivia : Mapa de la Pobreza - Una Guía para la Acción Social, La Paz 1995b

Rep. Bolivia: Ley No. 1654 (Ley de la Descentralización Administrativa), La Paz 1995 c

Rep. Bolivia: Ley No. 1715 (Ley de Creación del Instituto Nacional de Reforma Agraria), La Paz 1996 a

Rep. Bolivia: Decreto Supremo No. 24206 (Organización del Poder Ejecutivo a Nivel Departamental), La Paz 1996 b

Rep. Bolivia: Normas Complementarias para el Decreto Supremo No. 24885 (Servicio Nacional de Áreas Protegidas), La Paz 1997 a

Rep. Bolivia: Implementación del Convenio sobre Diversidad Biológica – Primer Informe Nacional de Bolivia, La Paz 1997 b

Rep. Bolivia: Decreto Supremo No. 24781 (Reglamento General de Áreas Protegidas) La Paz 1997 c

Rep. Bolivia: Reglamento de la Decisión 391 del Acuerdo de Cartagena. Régimen Común de Acceso a los Recursos Genéticos, La Paz 1997 d

Rep. Peru: Ley No. 560 (Ley de Poderes Ejecutivos), Lima 1990

Rep. Peru: Constitución Política del Perú, Lima 1993

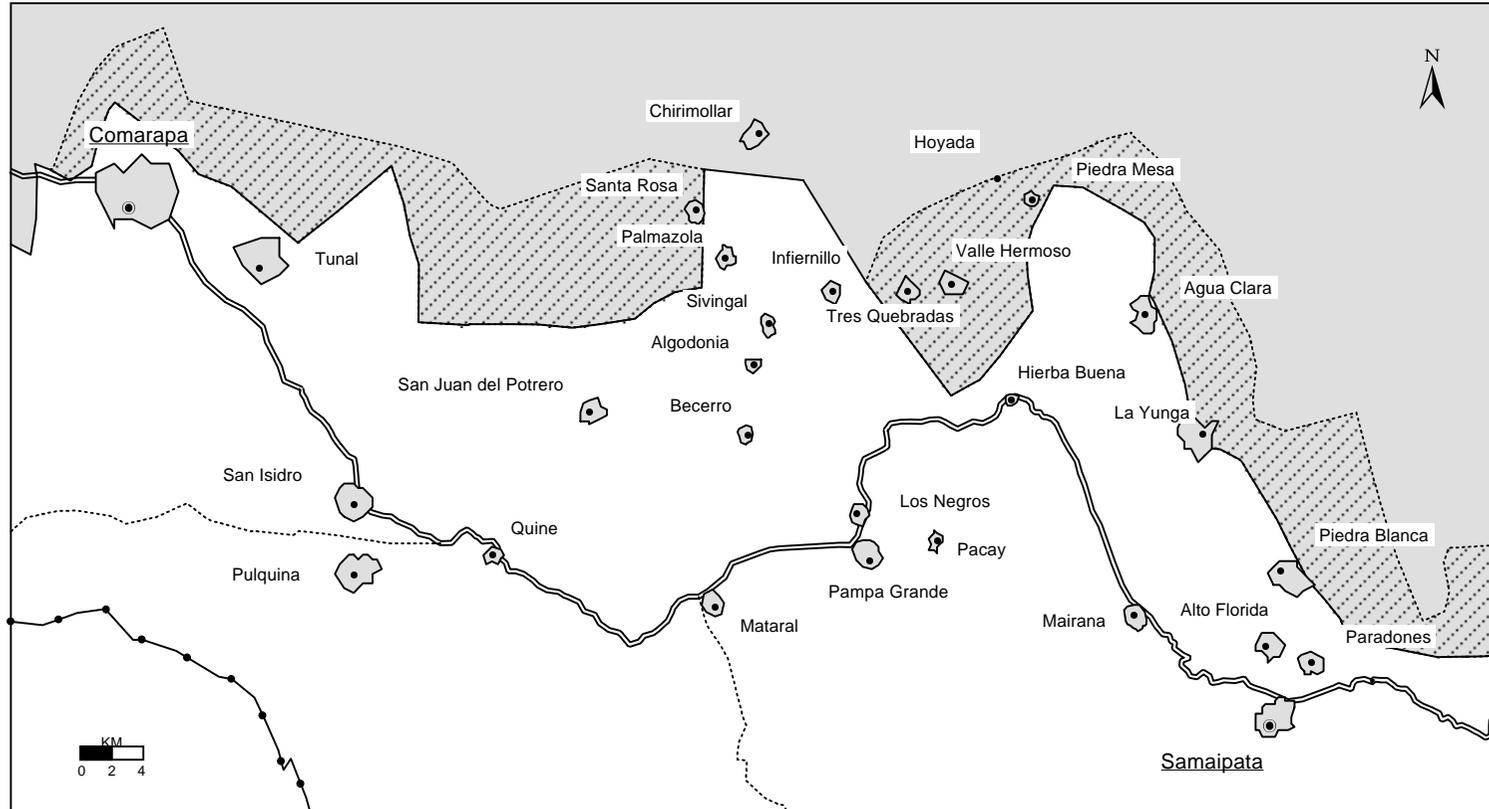
Rep. Peru: Biological Diversity in Peru – National Report, Lima 1997

Rep. Peru: Decreto Supremo No. 010-99-AG (Plan Director para las Áreas Naturales protegidas por el Estado, mit einer Zusammenfassung aller weiteren im Text zitierten Gesetze und der jeweiligen Daten ihrer Verabschiedung), Lima 1999

SPDA (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental): Diagnóstico de la Situación de la Gestión y Legislación Ambiental en el Perú, Lima 1996

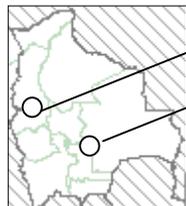
UNEP (United Nations Environmental Programme): Convention on Biological Diversity, Nairobi 1992

VAIPO (Vice Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios) / DGB (Dirección Nacional de Biodiversidad): Documento de Sistematización del Proceso de Construcción de Marco Político Conceptual para el Manejo de Zonas de Amortiguamiento de las Areas Protegidas de Bolivia (unveröffentlichtes Strategiepapier), La Paz 1998.



Übersichtskarte
 Provinz Florida
 Pufferzone Amoro Nationalpark

-  Nationalpark Amoro
-  Im Park genutzte Zone
-  Straße
-  Nebenstraße
-  Grenze des Departamento
-  Streusiedlung (symbolisch)
-  Untersuchte Gemeinden
-  Zentrale Orte



La Paz

Untersuchungsgebiet
 Provinz Florida

Kartographie:
 Th. Gottsmann 2000

Karte 2

