

**Institutionelle Akteure, Funktionen und Planungsinstrumente -
Analyse grundlegender Faktoren für ein
fachübergreifendes Konzept zum Umweltmanagement , das Beispiel Ecuador**

- 1 Einleitung**
- 2 Grundlagen für ein Umweltmanagement in Ecuador**
 - 2.1 Wesentliche gesetzliche Grundlagen
 - 2.2 Struktureller Aufbau der Verwaltung
 - 2.3 Planungsinstrumente
- 3 Ziele der Untersuchung**
- 4 Methode und Vorgehen**
 - 4.1 Allgemeiner Rahmen
 - 4.2 Informationsgrundlage und Konzeptentwicklung
- 5 Institutionelle Präsenz in wichtigen Politikfeldern für ein Umweltmanagement**
- 6 Schlußfolgerungen**
- 7 Ausblick**
- 8 Literatur**

5 Abbildungen

Danksagung:

Die Ergebnisse stellen Teile eines Projektes dar, das von der DG12 der Kommission der Europäischen Union im Rahmen der INCO-DC-Programms 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 wissenschaftlichen 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

Ecuador zählt zu den Staaten, die die Konvention zur Biologischen Diversität (CBD) sehr früh unterzeichneten. Vor dem Hintergrund der rasanten räumlichen Veränderungen, die gerade auch in der Übergangszone von den Anden zum Amazonastiefland deutlich werden, einer der traditionellen Agrarkolonisationszonen, steigt der Druck, innerhalb von relativ kurzer Zeit Planungs- und Managementinstrumente zu entwickeln, wenn dieser Prozess noch beeinflusst werden soll. Dieses steuernde Eingreifen zählt ohne Zweifel zu den grundsätzlichen Zielen der oben genannten Konvention. Es ist nicht auszuschließen, daß im Zuge der politischen Diskussion um die Neubewertung von Schutz oder Nutzung bestimmter natürlicher Ressourcen, zumindest kurzfristig, gegensätzliche Entwicklungen auftreten könnten. Die Hoffnung, Produkte der Biodiversität noch zu den "alten", für die Nutzer günstigen Preise zu erhalten, könnten für einen solchen Prozess genauso verantwortlich sein, wie ein Politikkonzept, die Diversifizierung der nationalen oder regionalen Wirtschaftsstruktur vor allen Dingen über die schnelle und intensive Extraktion natürlicher Ressourcen zu erreichen. Die Ziele der Konvention in nationale Planungs- und Managementinstrumente umzusetzen ist also dringend geboten.

Erste Querschnittsevaluierungen in lateinamerikanischen Staaten haben bereits gezeigt, daß die Umsetzung der Konvention in nationale Planungs- und Verwaltungsstrukturen hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückblieb, und daß es für die Zukunft unerlässlich ist, die wesentlichen politischen und wirtschaftlichen Akteure in diesen Prozess dezidiert einzubinden (vgl. Puyol / Ortiz).

Auf der Basis solcher Ergebnisse kann dann auch gefolgert werden, daß es wichtig ist, die institutionelle Struktur des Staates und die eingesetzten Planungsinstrumente, soweit sie für das Management der Biodiversität direkt oder indirekt Bedeutung haben können, zu erfassen und zu bewerten. Eine solche Analyse bezieht sich demnach nicht nur auf die "traditionellen umweltrelevanten Politikbereiche" wie Biodiversität, Wald, Schutzgebiete etc., sondern sollte auch Politikbereiche einschließen, die wie Erdöl oder Ländliche Armut, eine indirekte Wirkung auf den Schutz und die Nutzung der Biodiversität ausüben können.

Angesichts der Dynamik von räumlichen Veränderungen, wie aber auch Gründung und Auflösung von Institutionen, Veränderungen ihrer formellen oder nur reklamierten Kompetenzen, soll es wichtig sein, ein Analyseinstrument zu besitzen, daß erste Entscheidungen zuläßt, gleichzeitig aber offen bleibt für eine schrittweise Präzisierung der Information.

2 Grundlagen für ein Umweltmanagement in Ecuador

2.1 Wesentliche gesetzliche Grundlagen

Das Thema Schutz und nachhaltige Nutzung der erneuerbaren natürlichen Ressourcen wurde in die ecuadorianische Verfassung aufgenommen (vgl. Abb. 1). Dieses übergeordnete Mandat für eine Umweltpolitik ist in einer Vielzahl von Gesetzen und Dekreten weiter ausgearbeitet. Dabei sind es gerade diese Vielzahl, fehlende Abstimmungen oder gar Widersprüchlichkeiten zwischen den sektorspezifischen Dokumenten, die die Grundprobleme für die Erarbeitung einer umfassenden und in sich kohärenten Umweltpolitik in Ecuador darstellen. Ohne auf die gesetzlichen Details näher einzugehen, kann zusammengefasst werden, daß der Aspekt der Ressourcennutzung in den bisherigen Einzelbestimmungen dominiert (vgl. z.B. MAG/FN 1989, Min.Rel.Ext. 1993).

Seit Beginn der 90er Jahre ist jedoch eine Veränderung in der Umweltpolitik deutlich, angestoßen durch die Konferenz von Rio 1992 und parallel dazu durch das Projekt zur Modernisierung des ecuadorianischen Staates. Da dieses Reformvorhaben noch nicht abgeschlossen ist, durch die wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Landes 1999/2000 auch in Verzug geriet, muß die Analyse der gesetzlichen Grundlagen vorläufigen Charakter haben. Unter den bisher verabschiedeten Gesetzen und Verordnungen verdienen die folgenden besondere Beachtung:

- das Dekret 1802, über die Grundzüge der Umweltpolitik,
- das Gesetz zur ökologischen Entwicklung in Amazonien,
- das Gesetz zum Umweltmanagement und
- das Gesetz zur Modernisierung des Staates (vgl. jeweils auch Abb. 1)

Gleichzeitig blieben jedoch wichtige Aspekte des Umweltmanagements unpräzise definiert: die für die Umsetzung der ökologischen Entwicklung Amazoniens zuständige Institution ECORAE (Institut für die ökologische Entwicklung Amazoniens) finanziert sich vor allen Dingen aus Beiträgen der Erdölförderung, und ein Vertreter der staatlichen Institution PETROECUADR sitzt gleichzeitig im Direktorium von ECORAE, während die in der Region tätigen NRO dort kein Stimmrecht haben. Die Arbeit von CONAM (Nationaler Modernisierungsrat) hat zu einer Reihe von grundsätzlichen Reformen geführt, z.B. die Eingliederung des Nationalen Schutzgebietsdienstes in das Umweltministerium. Doch blieben einige Kernbereiche wie die Tätigkeit des Ministeriums für Bergbau und Energie und der nachgeordneten staatlichen Institutionen, wie z.B. PETROECUADOR, noch weitgehend unverändert. Der Aufbau einer

Abbildung 1: Der gesetzliche Rahmen für Umweltmanagement in Ecuador

| | |
|--|---|
| Internationale Vereinbarungen | Ecuador hat z.B. die Biodiversitätskonvention, die Verordnung 391 der Andinen Gemeinschaft und die ILO-Konvention unterzeichnet ¹ |
| Schutz und angepasste Nutzung in der Verfassung | Art. 86: Staat schützt das Recht der Bevölkerung, in einer sauberen und ökologisch ausgeglichenen Umwelt zu leben, garantiert die nachhaltige Entwicklung. Öffentliches Interesse sind: Erhaltung der Umwelt, der Biodiversität, des biogenetischen Potentials, der nationalen Schutzgebiete. Details werden mit speziellen Gesetzen geregelt |
| Grundlagen-gesetze | <p>Gesetz über Umweltmanagement: Ministerium hat die klare Federführung im Sektor, soll Nationale Strategie für Raumordnung und Pläne für Teilgebiete ausarbeiten, die jährlichen Programme und Pläne für Umweltmanagement genehmigen. Alle Institutionen auf allen Ebenen müssen Zielsetzungen des ecuadorianischen Umweltplanes in ihre Arbeiten integrieren. Der Raumordnungsplan ist für die Umsetzung obligatorisch, enthält eine wirtschaftliche, soziale und ökologische Zonierung.</p> <p>Gesetz zur ökologischen Entwicklung von Amazonien: Gründung des Fonds zur ökologischen Entwicklung und Festlegung der Mittelverteilung, Gründung von ECORAE als Planungsträger und seiner Funktionen.</p> <p>Agrarkolonisationsgesetz: die landwirtschaftliche Erschließung Amazoniens wird als nationale Priorität definiert, dabei sollen Kolonisationskerne gegründet und private Initiativen gefördert werden.</p> <p>Biodiversitätsgesetz: in der parlamentarischen Diskussion</p> |
| Weitere Gesetze (Auswahl) | <p>Gesetz zur Modernisierung des Staates: legt grundlegende Ziele des Umbaus der staatlichen Verwaltung fest, ebenso wie die Gründung des Nationalen Rates der Modernisierung (CONAM).</p> <p>Gesetz über Wald und Schutzgebiete: Legt Kategorien der Schutzgebiete fest (ohne spez. auf Biodiversität einzugehen)</p> <p>Gesetz zur Förderung von Erdöl und -gas: definiert die Grundsätze der Förderung und die Notwendigkeit von Umweltverträglichkeitsprüfungen, das Sondergesetz für staatliche Erdölförderung definiert die institutionellen Verantwortlichkeiten von PETROECUADOR</p> <p>Gesetz Nr. 67: Sonderbestimmungen für das Umweltmanagement auf den Galapagos-Inseln</p> <p>Gesetzesprojekte: Forstentwicklung, inklusive der Ausführungsverordnungen, Schutzgebiete.</p> |
| Entwicklungsstrategien (eine konzeptionelle Basis für zukünftige Gesetze) | <p>Umwelt und nachhaltige Entwicklung: Institutionelle Förderung des Umweltministeriums, u.a. für Management der Biodiversität und des Schutzgebietssystems. Einrichtung von Pufferzonen. Erarbeitung einer Raumordnung. Aufbau einer dezentralen Umweltverwaltung. Die Hoheit über die genetischen Ressourcen real ausüben und den Zugang zu den Eigentumsrechten sichern.</p> <p>Schutz und nachhaltige Nutzung: die aktuell gültigen Normen müssen vereinheitlicht werden, es fehlen Festlegungen über Besitz und Handel mit nicht kultivierten Arten</p> <p>Schutzgebietssystem: soll alle Kategorien einschließen, die im Land bestehen, eine interne räumliche Ordnung für jedes Gebiet beinhalten, auch biologische Korridore und Pufferzonen einschließen. Managementpläne müssen ökologische, soziale und wirtschaftliche Aspekte einschließen.</p> <p>Raumordnung: siehe unten</p> |

¹ für detaillierte Informationen vgl. Grijalva / Vásconez 2000, TCA 1995. Die letzte Publikation ist eine Zusammenstellung und Kommentierung der grundlegenden Umweltgesetzgebung in allen Amazonasstaaten.

| | |
|----------------------------------|--|
| Durchführungsverordnungen | zur Gründung von Institutionen mit Mandat (ganz / teilweise) zum Umweltmanagement: Dec.Superior 992 (CREA); Dec. Eje. 195 A (Umweltministerium), Dec.Eje. 2224 (Nationaler Rat für Wasserressourcen, Regionale Entwicklungskorporationen von zentrale Sierra-Provinzen, nördliche Sierra-Provinzen, und für Provinzen: El Oro, Chimborazo, Cotopaxi), Dec.Eje 432 und 120 (ODEPLAN - soll ein nationales Planungssystem vorbereiten), Dec.Eje 505 (Fusion von INEFAN und Umweltministerium). Reg.Oficial 64 (Angliederung von INEFAN, Fond für ökologische Entwicklung, ECORAE an das Umweltministerium). Dec. 1802: Prioritäten des Staates sind Maßnahmen gegen: Armut, Erosion, Waldverluste, Verlust von Biodiversität, unregelmäßige Ausbeutung der genetischen Ressourcen, Vergiftung von Luft, Boden und Wasser, Desertifikation, Umweltschädlichen Auswirkungen der Erdölproduktion und des Bergbaus. Fischerei, Landwirtschaft und Agroindustrie. Es fehlt: Masterplan Schutzgebiet und Bestimmungen über das spezifische Management der Gebiete (bzw. deren Umfeld) |
| Entwicklungspläne | Pilotvorhaben des PATRA-Projektes (Weltbank), das allgemeine Umweltnormen und Umweltmanagementpläne in (a) 6 Provinzen (Pastaza, Morona Santiago, Tungurahua, El Oro, Loja) und (b) 54 Gemeinden erarbeitet |
| Rolle der Raumordnung | Auf der Grundlage des Vorschlages zur Raumordnungsstrategie, soll ein nationaler Raumordnungsplan aufgestellt werden, der die Sektorpläne integriert. Es gibt jedoch drei verschiedene Entwürfe, von drei Institutionen. Wenn die Strategie einmal einvernehmlich abgestimmt ist, soll sie die Basis für den Nationalen Raumordnungsplan legen. Dafür liegt beim Umweltministerium ein ganzer Kartensatz zur agrar-ökologischen Gliederung der Provinz Esmeraldas vor, verschiedene andere Zonierungsmodelle wurden im Landwirtschaftsministerium und an der Katholischen Universität erarbeitet. |

Quellen: CONAM 2000, Min.Rel.Ext. 1993, Rep. Ecuador 1978, 1981, 1992, 1994, 1996, 1998, 1999 a und b, eigene Arbeiten Ecuador 2000

dezentralen Umweltverwaltung ist pilothaft angelaufen, allerdings wird über die weitere Finanzierung diskutiert (vgl. Grijavala / Váscónez 2000, eigene Arbeiten Ecuador 2000).

Mit einer Reihe von Verwaltungsdekreten wurden die Kompetenzen der einzelnen Institutionen differenziert. Dabei können drei Hauptgruppen von Dekreten mit Blick auf ein zukünftiges Umweltmanagement unterschieden werden:

- 1) solche, die sich auf die Aufgaben des Umweltministeriums (MMA) beziehen, (z.B. das Decreto Ejecutivo 505, das Registro Oficial 64),
- 2) die Gründung einer neuen, für die Koordinierung fachübergreifender Planung zuständigen Institution, ODEPLAN (Oficina de Planificación, die Decretos Ejecutivos 120 und 432) und
- 3) die Gründung neuer Institutionen, Corporaciones de Desarrollo, die in gewisser Weise in der Tradition der Parallelverwaltung stehen (z.B. das Decreto Ejecutivo 2224, vgl. Abb. 1).

Die Bestimmungen, die auf einen Konzentrationsprozess an Entscheidungen im Umweltministerium hinauslaufen, sind grundsätzlich ein Fortschritt auf dem Weg einer Vermeidung "administrativer Reibungsverluste". Dagegen könnte die Gründung neuer Institutionen, sowohl auf zentralstaatlicher wie auch auf regionaler Ebene entgegengesetzte Wirkungen hervorrufen. Das Umweltministerium ist eindeutig die federführende Einheit des Sektors ("entidad rectora"), doch die ambivalenten Kräfteverhältnisse in der Übergangsphase, mit noch ausstehenden Regelungen im Detail, zeigen sich in den Konflikten um die Erarbeitung einer Raumordnungsstrategie (vgl. Kap. 2.3). Ein qualitativ neuer Aspekt sind die Verabschiedung verschiedener "Strategien" (vgl. Abb. 1), die einen ersten Schritt in der Konsensfindung zwischen verschiedenen staatlichen Sektorinstitutionen darstellen.

2.2 Struktureller Aufbau der Verwaltung

Aufbauend auf dem Konzept eines Einheitsstaates ("Estado unitario") bestehen vier Verwaltungsebenen: Staat, Provinzen, Cantone (Gemeinde) und "Parroquia" (Kirchspiel, Teil einer Gemeinde), die in der Vergangenheit mehr oder weniger isoliert behandelt wurden, so daß Instrumente zur Kommunikation zwischen den einzelnen Ebenen vergleichsweise wenig entwickelt sind. Parallel dazu wurden eine Reihe von Institutionen mit spezifischen Durchführungsaufgaben für einen Sektor oder nur einen Teil des Sektors gegründet (vgl. Gierhake 1995 für einen Überblick der Entwicklung bis zur Mitte der 90er Jahre). Das Modell der Regionalen Entwicklungskorporationen ("CORDES") blieb in Ecuador, im Gegensatz zu Bolivien oder Peru, bestehen. Insgesamt bildete sich eine deutlich zentralisierte und gleichzeitig sektoralisierte Struktur der öffentlichen Verwaltung heraus, die in gewisser Weise auch den wirtschaftspolitischen Zielsetzungen entsprach, die auf Steigerung der Gewinne aus der Extraktion natürlicher Ressourcen ausgerichtet waren (vgl. hierzu Min.Rel.Ext. 1993).

Als Folge des Gesetzes zur Modernisierung des Staates (vgl. Abb. 1), wurden im Aufbau der öffentlichen Verwaltung (vgl. Abb. 2) einige Veränderungen erreicht. Im wesentlichen bleiben die Ziele der meisten Institutionen jedoch sektoral ausgerichtet, dominiert die dezentrierte Form, die den (noch) bestehenden Ministerialbüros auf Provinzebene nur die Umsetzung einmal in Quito getroffener Entscheidungen beläßt. Instrumente der inter-ministeriellen Abstimmung sind nicht vorhanden oder bleiben unpräzise (z.B. Abstimmungstreffen bei Bedarf, vgl. Abb. 3). Die einzigen zentralstaatlichen Einheiten, die regelmäßige Kommunikation mit den Einheiten der Territorialverwaltung in den Provinzen und Gemeinden benennen, sind das Ministerium für Wirtschaft und Finanzen (MEF) und ODEPLAN, also die Institutionen, die für die Erarbeitung des öffentlichen Haushaltes und die Entscheidung über die Verteilung der

Geldmittel zuständig sind (vgl. Bustamante 1999). Einige der de jure dezentrierten Durchführungseinheiten, wie z.B. PETROECUADOR oder CONELEC (Nationaler Rat für Elektrizität) erreichten in der Realität eine fast vollständige Unabhängigkeit von den jeweiligen Ministerien (Information von CONAM, Arbeiten in Ecuador 2000).

Das Umweltministerium konnte mit der Eingliederung der CAAM (Beratungskommission des Präsidenten in Umweltfragen) und des INEFAN (Institut für Forst und Schutzgebiete) sukzessive seine federführende Funktion im Sektor ausbauen. Wenn auch auf der einen Seite die fachlichen Kompetenzen weitreichend sind, stellt auf der anderen Seite die Sicherstellung kontinuierlicher staatlicher Finanzierung für die Wahrnehmung dieser Aufgaben noch ein Problem dar (vgl. Grijvala / Vásconez 2000), so daß die realen Kapazitäten des Ministeriums bis zu einer entsprechenden Entscheidung limitiert bleiben. Diese Limitierung wird noch dadurch verstärkt, daß eine endgültige Entscheidung über die interne Struktur des Ministeriums und die Kompetenzen der einzelnen Abteilungen wiederholt verschoben wurde (eigene Arbeiten Ecuador 2000).

Von den 15 im Jahr 2000 existierenden Ministerien haben sechs eine eigene Umwelta Abteilung aufgebaut. Das Außenministerium hat keine solche Abteilung, aber die Kompetenz in allen Umweltfragen einzugreifen, die Amazonien, Küsten und den maritimen Teil des Landes betreffen, ein bei Bedarf sehr weites Mandat.

Eine dezentrale Umweltverwaltung ist im Aufbau, so daß noch keine endgültigen Schlußfolgerungen gezogen werden können. Mit Blick auf die Erfahrungen in den Provinzen Pastaza und Morona Santiago (vgl. Abb. 1 - Rolle der Raumordnung), die beide in diese Pilotphase integriert wurden, läßt sich zusammenfassen:

- Es wurden Abteilungen für "Ländliche Entwicklung und Umwelt" gegründet, die direkt den jeweiligen Provinzverwaltungen ("Consejos Provinciales") unterstellt sind.
- Diese Abteilungen, die ca. 1 bis 1,5 Jahre bestehen, verblieben (noch) auf einer den Sektorabteilungen nachgeordneten Hierarchiestufe.
- Daher bedürfen die sich Bearbeitung befindlichen Umweltnormen erst einer generellen Zustimmung der Provinzverwaltung (und der dortigen Sektorbehörden), um wirksam zu werden, angesichts der bestehenden Hierarchie keine günstige Ausgangslage.
- Der Generalplan zur ökologischen Entwicklung Amazoniens (vgl. Kap. 2.3) soll von diesen neu geschaffenen Abteilungen für jede Provinz spezifiziert werden.

Abbildung 2: Organigramm der öffentlichen Verwaltung auf nationaler Ebene (mit Schwerpunkt umweltrelevante Aspekte)

| Präsident der Republik Vizepräsident der Republik | | | | | | | | | | | | | | |
|---|-------------------|--------------------------|------------------------|-----------------------|-------------------------|--------------------------------------|---|---|--|--|---|----------------------|---|---|
| INGALA | | | | | | | ODEPLAN (Grundlagen für die Wirtschafts- und Sozialplanung und deren Monitoring), nimmt an Ausarbeitung der Raumordnungsstrategie (OT) teil (1) | | | | | | | |
| PMRC | | | | | | | CONAM | | | | | | | |
| CODENPE | | | | | | | SENACYT | | | | | | | |
| alle "Corporaciones de Desarrollo" (CREA, CEDEGE etc.) | | | | | | | Büro des öffentlichen Dienstes und institutioneller Entwicklung (OSIDI) | | | | | | | |
| Außenministerium | Innenministeriums | Verteidigungsministerium | Wirtschaftsministerium | Erziehungsministerium | Gesundheitsministerium | Sozialministerium | Arbeitsministerium | Landwirtschaftsministerium | Min. für Stadtentwicklung und Wohnungsbau | Ministerium f. Bergbau u. Energie | Umweltministerium | Tourismusministerium | Ministerium f. Industrie, Fischerei u. Handel | Transportministerium |
| Keine Umweltabt. Unterabt. für: Entwicklungskooperation Küsten, Amazonien | | | | | Abt. für Umweltsundheit | Unterabt. für Ländlichen Entwicklung | | Hauptabt. für Information über erneuerbare natürliche Ressourcen | Unterabt. für Umweltsanierung und Raumentwicklung | Unterabt. für Umweltschutz | Unterabt. für: Nachhaltige Entwicklung, Biodiversität, Forst, Ressourcen Meere u. Mangroven | | Zentrum für Landwirtschaftliche Forschung | |
| Interner Aufbau der Ministerien (mit Blick auf Themen: Umwelt, Raumordnung und umweltbezogene Informationen und ihr Management) | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | Arbeitet an Strategie für Raumordnung mit. Hat eigene Regionalisierung des Landes | Eigener Vorschlag für Raumordnung, arbeitet an Strategie mit | Verantwortlich für Umweltverträglichkeitsstudien | Federführung für Raumordnungsstrategie. | | Kontrolle der Umweltvergiftung | Arbeitet an Strategie für Raumordnung mit |

| Abb. 2 / Seite 2 | | | | | | | | | | | | | | |
|--|--|----------------------|--|--|--|--|---|------------------------|--|---|----------------------------|--|-----------|--|
| Bestehende Mechanismen zur Koordinierung umweltrelevanter Planungen zwischen den Ministerien (vgl. Abb. 3) | | | | | | | | | | | | | | |
| Dekonzentrierte Institutionen (einschließlich großer Sonderprojekte mit absehbaren Umweltwirkungen), die Ministerien zugeordnet sind, die Kompetenzen für Umwelt und Raumordnung reklamieren | | | | | | | | | | | | | | |
| | | CLIRSEN, IGN, IOA | | | | | Inst. Nac. de Empleo, SECAP, INIAP, INEBAN | INDA, CNRH, SESA | | INAHMI | ECORAE (PATRA) SINAP | | INP, INEN | |
| Dekonzentrierte Institutionen, mit praktisch weitgehender Unabhängigkeit | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | PETRO- ECUA- DOR; CONE- LEC | | | | |

(1) In der Ausarbeitung der Raumordnungsstrategie nehmen neben den in dieser Übersicht aufgeführten Institutionen teil: das "Consortio de los Consejos Provinciales" (CONCOPE), und der Gemeindeverband (Asociación de los Municipalidades del Ecuador - AME).

Legende: CLIRSEN - Centro de Levantamientos Integrados de Recursos Naturales; CONAM - Consejo Nacional de Modernización; CONELEC - Consejo Nacional de Electrificación; CNRH - Consejo Nacional de Recursos Hídricos; CODENPE - Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador; ECORAE - Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico; IGM - Instituto Geográfico Militar; INAHMI - Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología; INDA - Instituto Nacional de Desarrollo Agrario; INEBAN - Instituto Nacional de Banano; INEN - Instituto Ecuatoriano de Normalización; INGALA - Instituto Nacional de Galapagos; INIAP - Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias; INP - Instituto Nacional de Pesca; IOA - Instituto Oceanográfico de la Armada; ODEPLAN - Oficina de Planificación; PETROECUADOR - empresa Estatal de Petróleo; PMRC - Programa de Manejo de los Recursos Costeros; SECAP - Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional; SENACYT - Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología; SESA - Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agropecuario; SINAP - Sistema Nacional de Áreas Protegidas

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Basis diverser unveröffentlichter Consultingstudien, interner Tabellen und Statistiken, ergänzender Interviews.

Abbildung 3: Koordinationsmechanismen in der öffentlichen Verwaltung (Schwerpunkt: umweltrelevante und räumliche Fragestellungen)

| | | | | | | | | | | | | | | |
|--|---|---|---|-----------------------|--|--|---|---|---|---|---|--|---|--|
| Präsident der Republik Vizepräsident der Republik | | | | | | | | | | | | | | |
| INGALA | | | | | | | | | | ODEPLAN (Grundlagen für die Wirtschafts- und Sozialplanung und deren Monitoring), nimmt an Ausarbeitung der Raumordnungsstrategie (OT) teil (1) | | | | |
| PMRC | | | | | | | | | | CONAM | | | | |
| CODENPE | | | | | | | | | | SENACYT | | | | |
| alle "Corporaciones de Desarrollo" (CREA, CEDEGE etc.) | | | | | | | | | | Büro des öffentlichen Dienstes und institutioneller Entwicklung (OSDI) | | | | |
| Außenministerium | Innenministeriums | Verteidigungsministerium | Wirtschaftsministerium | Erziehungsministerium | Gesundheitsministerium | Sozialministerium | Arbeitsministerium | Landwirtschaftsministerium | Min. für Stadtentwicklung und Wohnungsbau | Ministerium f. Bergbau u. Energie | Umweltministerium | Tourismusministerium | Ministerium f. Industrie, Fischerei u. Handel | Transportministerium |
| Koordinationsmechanismen (auf der Basis strukturierter Interviews) | | | | | | | | | | | | | | |
| nicht bearbeitet | Seminare und Versammlungen (ohne nähere Angabe) | Studien des Generalstabs | Arbeitssitzungen und off. Verlautbarungen | keine Angaben gemacht | Abkommen mit CONAM und kommunalen Gesundheitsbehörden | Abkommen mit ODEPLAN, und Wirtschaftsministerium | Arbeitssitzungen | keine Angaben gemacht | Monitoring der einzelnen Programme | keine Angaben gemacht | keine Angaben gemacht | Ministerium bestand zum Zeitpunkt der Studie nicht | Abkommen (ohne nähere Angabe) | Sitzungen und Übereinkünfte (ohne angeben) |
| Mechanismen zur Konfliktlösung | | | | | | | | | | | | | | |
| nicht bearbeitet | keine Angaben | keine Angaben | das rechtlich definierte Vorgehen | | Dialog und Beschlüsse | keine | keine Angaben gemacht | keine Angaben gemacht | Definierte Zuständigkeiten | keine Angaben gemacht | Übereinkommen und Verhandlungen | siehe oben | keine Angaben gemacht | Dialog und Festlegung von Rollen |
| Koordination von laufenden Aktivitäten | | | | | | | | | | | | | | |
| | Interinstitutionelle Kommission | Abkommen mit Ministerium für Stadtentwicklung | Interinstitutionelle Kommission, Abkommen | Arbeitssitzungen | Interinstitutionelle Kommission, Gesundheitskodex und Normen | Haushaltsgesetz Koordination mit NRO | Interinstitutionelle Kommission, Abkommen | Interinstitutionelle Kommission, Abkommen | Interinstitutionelle Kommission, Abkommen | Abkommen mit der Weltbank | Interinstitutionelle Kommission, Abkommen | wie oben | Interinstitutionelle Kommission, Abkommen | Interinstitutionelle Kommission, Abkommen |

Seite 2 / Abb. 3

Mechanismen zur Koordination mit "Consejos provinciales" (Provinzräte)

| | | | | | | | | | | | | | | |
|--|--------------|--|--|--|-------------------|---|-----------------------|---|---------------|--------------------------------|---|--|--|---------------|
| | CONCO- PE | | | | Provinz- büros | Abt. für Projekt- ausfüh- rung | Arbeitssit- zungen | keine genauen Angaben | | Regionale Bergbau- büros | Regionale Entwick- lungsko- mitees | | | Abkom- men |
| Mechanismen zur Koordination mit Gemeinden | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | Aktions- plan | Abt. für Projekt- ausfüh- rung | Arbeitssit- zungen | es gibt sie, aber sie wird nicht näher benannt | Abkom- men | | Lokale Umwelt- komitees | | | Abkom- men |

Legende: CONAM - Consejo Nacional de Modernización; CONCOPE - Consorcio de Consejos Provinciales; CODENPE - Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador; ECORAE - Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico; INGALA - Instituto Nacional de Galapagos; ODEPLAN - Oficina de Planificación; SECAP - Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional.

Quelle: Bustamante, G.J. 1999

Die Bedeutung der Nicht Regierungsinstitutionen (NRO) wächst beständig, was sich nicht zuletzt in ihrer sehr großen Zahl, vor allen Dingen im Bereich der Maßnahmenumsetzung reflektiert (vgl. Kap. 5). Durch die Gründung mehrerer Foren soll die Arbeit der in einem Sektor tätigen NRO koordiniert werden, wobei für den Umweltsektor besonders CEDENMA (Ecuadorianisches Komitee für die Verteidigung von Natur und Umwelt), ein Zusammenschluß von mehr als 80 NRO, zu nennen ist, da sie die offizielle Anerkennung als Vertretung des nicht staatlichen Sektors erreichten und in dieser Funktion Rede- und Stimmrecht in der "Nationalen Kommission zur Koordinierung des dezentralen Systems der Umweltverwaltung", im Galapagos-Institut (INGALA) und in dem Nationalen Umweltfond (FONAMA) haben.

2.3 Planungsinstrumente

Bis 1992 wurden die generellen Leitlinien der Entwicklungspolitik in nationalen und sektoralen Plänen definiert, wobei die sektorübergreifenden Querverbindungen wenig ausgearbeitet und verschiedene Inkompatibilitäten zwischen den einzelnen Dokumenten blieben (vgl. Ulloa et al. 1997). Die bemerkenswerte Basis an Grundlagenarbeiten sozio-ökonomische Entwicklung und Kriterien für eine wirtschaftliche und ökologische Zonierung ist nur teilweise in die Entwicklungsplanung integriert (vgl. z.B. TCA / PNUD / CLIRSEN 1993 a, b; Arreghini et a. 1997, ODEPLAN 1999; IRD et al 1999).

Für die gesamte Amazonas-Region wurde jedoch ein Masterplan erstellt, der einen Überblick über die Problemstruktur der Gesamtregion und einen Aktivitätsvorschlag umfaßt (vgl. Abb. 4). Das Dokument gliedert sich in vier grundlegende Problemkomplexe, denen jeweils nach der gleichen Gliederungssystematik Potentiale zugeordnet sind. Auf der Analyse baut die Aktivitätenplanung auf, die dezidiert sektorübergreifende Aspekte zeigt. Im Rahmen dieser Arbeit ist es von Interesse anzumerken, daß mit diesem Planungsdokument bereits die Notwendigkeit einer Raumordnung für das Amazonasgebiet und der Einrichtung von Pufferzonen formuliert wurde. Gleichzeitig beinhaltet das Dokument jedoch auch einige konzeptionelle Schwachstellen, wie die offensichtlich sehr optimistische Einschätzung verfügbarer Ressourcen (z.B. die junge, Veränderungen sehr aufgeschlossene Bevölkerung; das Potential indigener Kenntnisse in der Ressourcennutzung, die großen Reserven nutzbarer natürlicher Ressourcen) und eine Fehleinschätzung der laufenden Projekte (häufig vom Vertrag der Amazonas-Anrainer, TCA, fertiggestellter Studien, die nicht umgesetzt wurden). Da die NRO bei der Planausarbeitung nur partiell beteiligt wurden, ist zumindest ein Akzeptanzproblem in der Umsetzung zu erwarten.

Abbildung 4: Masterplan zur ökologischen Entwicklung Amazoniens

| Probleme | Potentiale | Aktivitäten | Projekte |
|--|---|--|---|
| 1 Sozio-Kulturelle Aspekte Kernproblem: geringer Wohlstand | Junge, dem Wandel aufgeschlossene Bevölkerung, Indigene Kenntnisse über nachhaltige Nutzung der Biodiversität, Kolonisten mit Interesse an nachhaltiger Entwicklung, System kleiner ländlicher Siedlungen, Straßenverbindungen in die Sierra, Natürliche Ressourcen und ethnisch - kulturelle Diversität, | für 1.1 (a) Verbesserung des Angebotes an sozialen Dienstleistungen; (b) Verbesserung formaler / zweisprachiger Ausbildung; (c) Bessere Familienplanung, (d) Institutionenförderung auf Gemeindeebene, (e) Integrale Produktionssysteme entwerfen, besonders für Nahrungsmittel; (f) Alte Produktionssysteme fördern für 1.2: (a) Verträge der Erdölfirmen neu verhandeln, bessere Beteiligung der Gesellschaft erreichen; (b) Umsetzen der Managementpläne für Schutzgebiete; (c) Landtitulierung beschleunigen (d) Kontrollmechanismen im Bergbau verbessern für 1.4: (a) Kulturelle Identität stärken; (b) Impuls für Ausbildung und interkulturelle Diversität; (c) Landtitulierung beschleunigen; (d) Indigenas bei Planung und Management von Schutzgebieten beteiligen; (e) Traditionelle Praktiken der Ressourcennutzung fördern; (f) Institutionenförderung (g) Überarbeitung des Gesetzes zum Intellektuellen Eigentum | |
| 1.1 Zerstörung der Lebensqualität der amazonischen Bevölkerung | | | 5 Projekte des TCA, zusammen mit nationalen Institutionen |
| 1.2 Nutzungskonflikte, Landbesetzung, Titulierung | | | 1 Projekt des TCA/INEFAN (abgeschlossen) |
| 1.3 Rauschgifthandel ² | | | |
| 1.4 Wachsende Akkulturation der Indigenas | | | 1 Projekt des TCA/INEFAN (abgeschlossen) |
| | | | |
| 2 Wirtschaft Kernproblem: Disparitäten in der sektoralen Entwicklung | Große Reserven an erneuerbaren natürlichen Ressourcen, Nachgewiesene Erfahrungen in agroforstlichen Systemen, Gute Basis für Agroindustrie, Kunsthandwerkliche und technologisches Geschick der Indigenas, Großer Reichtum an Biodiversität, Landschaftlich und kulturelle Ressourcen, Hydroenergie an Flüssen produzieren, | für 2.1: (a) Administrative Kapazitäten von Provinzen und Gemeinden stärken, (b) Effizienz dezentrierter Institutionen verbessern, (c) Investitionen in nachhaltige Entwicklung fördern, (d) Vertragsbedingungen bei Erdölprospektion /-förderung verbessern für 2.2: 8 Projekte für Landwirtschaft, 5 für Bergbau, 3 für Erdölförderung, 4 für Handwerk, 5 für Tourismus. für 2.3: (a) Ausführung nationaler und regionaler Entwicklungspläne, (b) Verbesserung des Transportsystems, (c) Verbesserung des Kommunikationssystems, (d) Kleine Wasserkraftwerke bauen für 2.4: (a) Optimierung der Vermarktung, (b) Neue Märkte erschließen, (c) Landwirtschaftliche Informationen über Radio verbreiten für 2.5: (a) Forschungsförderung verbessern, (b) Ethnobotanische und umweltbezogene Kenntnisse fördern, (c) Privatwirtschaft fördern, (d) Internationale Mittel für Forschung einwerben. | Es gibt keine Projekte des TCA |
| 2.1 Sehr geringe Beteiligung an Erdöleinkünften | | | |
| 2.2 Nicht adäquate Entwicklung der Sektoren | | | 8 Projekte des TCA |
| 2.3 Ungenügende ergänzende Infrastruktur | | | 3 Projekte des TCA |
| 2.4 Geringer Zugang zu Märkten | | | Es gibt keine Projekte des TCA |
| 2.5 Sehr wenig Forschung | | | 4 Projekte des TCA |

² Es wurden nur drei Aktivitäten formuliert, die mit Umweltwirkungen kaum Verbindungen haben.

| | | | |
|--|--|---|---|
| 3 Umweltaspekte Kernproblem: Beschleunigte Zerstörung der Umwelt 3.1 Chaotische Raum- und Ressourcennutzung | Schutzgebiete für Umweltservice, Indigene Kenntnisse über Waldmanagement. Erfahrungen mit landwirtschaftlichen Systemen, Internationale Schutzabkommen, Keine Verstädterung, Umweltbewußtsein Umweltverträgliche Technologien für Erdölförderung und Bergbau. | für 3.1: (a) Besiedlung von Staatsland regeln, Kolonisation fördern (b) Regionalplanung für Raumordnung auf Ebene von Provinzen, Gemeinden und Städten, (c) Kontrolle der Besiedlung von Schutzgebieten, (d) Agroforstliche Systeme in Pufferzonen konsolidieren für 3.2: (a) Forstgesetz umsetzen, (b) Konzepte zur nachhaltigen Nutzung umsetzen, (c) Strikte Kontrolle bei Agroforstlichen Systemen, Industrie und Tourismus, (d) Umweltwerte berechnen (e) Programm um Kenntnisse über Biodiversität zu erhöhen | 3 Projekte des TCA (Studien abgeschlossen) |
| 3.2 Degradation und Verlust von natürlichen Ressourcen | | | 9 Projekte des TCA (z.Z. abgeschlossen, Statistiken publiziert) |
| 4 Politisch - institutionelle Aspekte Kernproblem: nicht adäquate institutionelle und normative Struktur | Großes Maß an Entwicklungsbewußtsein für Amazonien, Partizipative und positive Qualitäten bei Indigenas und Kolonisten, Institutionelle Unterstützung für Partizipation (Armee, NRO, Kirche ..), Initiativen der Gemeinden Entwicklungsorganisationen sind präsent Internationale Entwicklungszusammenarbeit | für 4.1: (a) Stärkung der Territorialverwaltung, (b) Rechtlichen Rahmen für nachhaltige regionale Entwicklung aktualisieren, (c) System einer inter-institutionellen Kommunikation aufbauen für 4.2: (a) Ausbildung sozialer Akteure, (b) Partizipative Gemeindeplanung fördern, (c) Massenkommunikationsmittel fördern, für 4.3: (a) Internat. Verträge auf Nachhaltigkeit prüfen (b) TCA-Planung mit Staatsplanung abstimmen für 4.4: Pläne zur Integration der Grenzgebiete ausarbeiten | |
| 4.1 Regionale institutionelle und normative Struktur ineffizient | | | 1 Projekt des TCA (abgeschlossen) |
| 4.2 Kaum Interaktion zwischen Gesellschaft und Institutionen | | | |
| 4.3 Kaum Nutzen aus internationalen und nationalen Konventionen | | | |
| 4.4 Schwache Entwicklung der Grenzregionen | | | |

Quelle: ECORAE 1998

Dieser Masterplan soll die Grundlage für die auf Provinzebene zu erstellenden Pläne zur Umweltentwicklung darstellen, ohne daß jedoch klare Kriterien zur Zustimmung oder Ablehnung von räumlichen Teilplänen, etwa auf Ebene einer Provinz, vorliegen. Es fehlt ein genereller methodischer Rahmen für diese zukünftigen Provinzpläne, und auch Klarheit über die Bindungswirkung solcher Pläne für private Investitionen. In gewisser Weise spiegeln sich hier die ausstehenden Entscheidungen der administrativen Reformen in der öffentlichen Verwaltung des Landes (eigene Arbeiten Ecuador 2000).

In den Jahren 1999 und 2000 wurden eine Reihe von "Entwicklungsstrategien" erarbeitet, die ein in Ecuador qualitativ neues Instrument zum Erreichen eines sektorübergreifenden Konsenses darstellen. Von denen sind im Rahmen dieser Studie vor allen Dingen zwei Dokumente von Interesse, die Strategie für Umwelt und nachhaltige Entwicklung und die Strategie einer nationalen räumlichen Entwicklung (vgl. MMA 2000 a, b).

Die Strategie für Umwelt und nachhaltige Entwicklung beinhaltet fünf in diesem Zusammenhang wichtige Ziele:

- a) Stärkung der Kapazitäten des Umweltministeriums,
- b) Konsolidierung des Nationalen Schutzgebietssystems, unter anderem auch die Einrichtung von Pufferzonen und Ökologischen Korridoren einschließend,
- c) Anerkennung der traditionellen Praktiken der Ressourcennutzung,
- d) Aufbau eines Systems von Raumordnung und
- e) Umsetzung aller oben genannten Ziele auf der Basis einer dezentralisierten Umweltplanung.

Die institutionelle Stärkung des Umweltministeriums ist angelaufen, ebenso erste Maßnahmen zum Aufbau der dezentralen Umweltverwaltung in Provinzen und Cantonen. Für die Erarbeitung einer Strategie zur Raumordnung wurden die institutionellen Teilnehmer ausgewählt: das Ministerium für Stadtentwicklung und Wohnungsbau (MINDUVI), das Landwirtschaftsministerium (MAG), das Transportministerium (MOP), das Planungsbüro des Präsidenten (ODEPLAN), der Gemeindeverband (AME) und der Verbund der Provinzräte (CONCOPE). Allerdings ist die Federführung strittig, obwohl sie im Grundlagengesetz Umwelt eindeutig formuliert wurde (vgl. auch Abb. 1). Das MINDUVI und ODEPLAN bemühen sich um separate internationale Finanzierung für eigenständige Projekte der Raumordnung.

Vor diesem Hintergrund ist eine Beurteilung der "Strategie zur räumlichen Entwicklung" zwangsläufig vorläufigen Charakters. Dabei sind folgende Aspekte erwähnenswert: es handelt sich um eine in sich kohärente Planung, die Probleme und geplante Aktivitäten sinnvoll miteinander verbindet; es werden klare Instrumente zur Umsetzung einer Raumordnungsstrategie benannt (z.B. Stärkung von Mittelstädten, Stärkung der Mechanismen zur Dezentralisierung), es wurden wesentliche Probleme der bisherigen Entwicklung identifiziert und auf die Notwendigkeit eines in sich abgestimmten Nationalen Planungssystems, einer Verbindung zwischen nationaler, provinzieller und kantonaler Planung hingewiesen (vgl. Rep. Bolivia 1995 für ein in dieser Hinsicht instruktives Dekret). Die Notwendigkeit zu realen Preisen für Ressourcennutzung zu kommen und Anreize zum Naturschutz zu setzen, sind ebenfalls formuliert. Konzeptionelle Brüche sind auf der Ebene der Aktivitätenplanung sichtbar.

3 Ziele der Untersuchung

Vor dem Hintergrund der oben skizzierten Problematik sollen mit dieser Untersuchung zu institutionellen Präsenz folgende Ziele erreicht werden:

- Die Zusammenstellung der für ein fachübergreifendes Umweltmanagement wichtigsten institutionellen Aktivitäten in ausgesuchten Politikfeldern, wobei ausdrücklich nicht nur die "traditionellen" Politikfelder wie Wald, Schutzgebiete oder Biodiversität ausgesucht werden, sondern auch solche berücksichtigt sind, von denen eher indirekte Wirkungen auf den Schutz oder nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen zu erwarten sind.

In diesem Zusammenhang ist es wichtig anzumerken, daß eine 100%ige Zusammenstellung der institutionellen Aktivitäten nicht das Ziel dieses Beitrages ist, da sich die Zahl der Institutionen durch Neugründungen oder Auflösung fast konstant ändert, aber auch innerhalb bestehender Institutionen es kontinuierlich zu Änderungen im Zuständigkeitsbereich kommt, zum Teil formell abgesichert, zum Teil ohne formelle Dokumentation. Es wird daher von der Hypothese ausgegangen, daß auf Grundlage der großen "institutionellen Diversität" und ihrer Veränderungsdynamik die grundlegenden Strukturen und Prozesse erkannt werden müssen, um auf dieser Basis erste Entscheidungen zu treffen, die sich auf Maßnahmen der Umweltplanung (bzw. Forschung, Umsetzung, Kontrolle), aber auch auf die schrittweise Präzisierung der nachfolgend vorgestellten Kenntnisse über institutionelle Präsenz in ausgesuchten Politikfeldern beziehen können. Eine exakte statistische Aufnahme aller Institutionen ist dafür noch nicht notwendig.

- Die Erarbeitung einer Grundlage auf der institutionelle Interessen (Konflikte) analysiert werden können bzw. darauf aufbauender Schlußfolgerungen wie diese Interessen sich in Pufferzonen niederschlagen könnten.
- Aufbauend auf der Grundlage von inhaltlich definierten Politikfeldern und typischen administrativen Funktionen innerhalb derselben, sollen die Begriffe wie institutionelles Vakuum, Überschneidung von Kompetenzen für gleiche Sachverhalte und fehlende Planungsinstrumente genauer gefaßt werden.
- Eine Präzisierung von notwendiger weiterer Forschungen.

4 Methode und Vorgehen

4.1 Allgemeiner Rahmen

Es wird grundsätzlich davon ausgegangen, daß die Erfolge oder Mißerfolge aller Projekt- und Programmumsetzungen von der jeweiligen administrativen Struktur abhängen. Bei einem sehr weit sektorübergreifend konzipierten Projekt werden die Notwendigkeiten klarer institutioneller Zuständigkeiten bzw. Abstimmungen tendenziell steigen, wenn mehrere Organisationen beteiligt sind. Ein Programm zum Umweltmanagement, aber auch ein Pufferzonenprojekt, haben zweifelsohne solche stark ausgeprägte sektorübergreifende Merkmale.

Die klare Zuordnung von Planungs-, Ausführungs- und Kontrollfunktionen in der Aufbauorganisation sollte zumindest die Grundlage für eine effiziente Umsetzung legen, während Kompetenzüberschneidungen oder Politikfelder mit nicht definierten Zuständigkeiten vielfach zu "administrativen Reibungsverlusten" geführt haben. In Lateinamerika gibt es dafür zahlreiche Beispiele.

Eine Institutionenanalyse setzt sich aus einer Beurteilung der Aufbau- und der Ablauforganisation zusammen. Nachfolgend liegt der Schwerpunkt deutlich auf dem erst genannten Aspekt. Angesichts der Vielzahl an Institutionen und der häufigen Änderungen in den Zuständigkeiten macht es durchaus Sinn, zuerst über den organisatorischen Grundaufbau Klarheit zu gewinnen. Abläufe innerhalb einzelner Institutionen sind von vielen Kriterien bestimmt, wobei es dann sinnvoll erscheint, auch mit einem fachlich Instrumentarium an diese zweite Stufe der Untersuchung heranzugehen (vgl. auch Kap. 7 - Ausblick).

4.2 Informationsgrundlage und Konzeptentwicklung

Grundlage für die Zuordnung der Institutionen zu einzelnen Politikfeldern sind Gesetze, Verordnungen, Statuten von Institutionen, Tätigkeitsberichte, aber auch strukturierte Interviews mit Schlüsselpersonen, um neben den formal definierten Kompetenzen auch die informell ausgefüllten oder "reklamierten" Kompetenzen aufzuarbeiten.

Die Definition von strategischen Politikfeldern stellt prinzipiell ein offenes System dar, das modifizierbar ist, wobei wichtig bleibt: der Erfolg oder Mißerfolg von Projekten in Pufferzonen (oder zu erneuerbaren natürlichen Ressourcen), hängt nicht nur von den die Ausgangslage direkt bedingenden Faktoren ab, sondern auch von bereits bestehenden Nutzungsmodellen im Umfeld (Landwirtschaft, Forst, Bergbau etc.) und auch von einer Reihe, indirekt wirksamer, sozio-ökonomischer Rahmenbedingungen.

Daher werden die Politikfelder zu drei großen Blöcken zusammengefasst:

- a) Der Block, der die Existenz erneuerbarer natürlicher Ressourcen beschreibt (die Nummern 1 - 9 in der Abb. 5). Gleichzeitig sind es die Aspekte, die traditionellerweise mit Umweltschutz und nachhaltiger Nutzung in Verbindung gesetzt werden. Allerdings kann Umweltmanagement sich nicht nur auf diese Aspekte konzentrieren, da eine Reihe von Konflikten bereits in allen lateinamerikanischen Staaten dokumentiert sind, die zeigen, daß Flächenschutz alleine offenbar kein hinreichend durchsetzbares Instrument darstellt (vgl. Amend, Th. / Amend, St. 1992).
- b) Der Block, der die bisher bekanntesten Nutzungsformen der natürlichen Ressourcen beschreibt (die Nummern 10 - 15 in Abb. 5). Für alle diese Politikfelder existieren eine beträchtliche Anzahl von Studien, im Regelfall aber dezidiert sektor-, häufig auch produktionsbezogen. Die Ressourcen des "Unterbodens" ("recursos de subsuelo") verdienen insofern noch gesonderte Beachtung, da der Staat sich hier die exklusiven Eigentumsrechte gesichert hat (vgl. z.B. Min.Rel.Ext. 1993).
- c) Der Block, der sozio-ökonomische Rahmenbedingungen beschreibt, die absehbar einen (hohen) indirekten Einfluß auf die Nutzung natürlicher Ressourcen oder ihren Schutz haben (die Nummern 16 - 24 in Abb. 5). Bisher wurden diese Aspekte selten Forschungen zu Umwelt einbezogen.

Einige Faktoren mit hoher Wirkungen auf Politikansätze zum Schutz und angepassten Nutzung der Umwelt tauchen nicht in der Tabelle auf, zum Beispiel Gesetze, Rechtsprechung, wirtschaftliche Instrumente oder Institutionenförderung. Es soll davon ausgegangen werden,

daß diese Faktoren sich prinzipiell in jedem Politikfeld wiederfinden können. Sie stellen eine unumgänglich Basis dar, um eine operationale Politik zu gestalten, doch ihre detaillierte Analyse bedarf eines anderen, politologischen oder juristischen, Untersuchungsansatzes.

In der horizontalen Linie der Matrix werden die typischen administrativen Funktionen noch um zwei weitere untergliedert, gekennzeichnet mit **(f)** und **(p)**. Die erste Variante, **(f)**, deutet an, daß die betreffende Institution fast ausschließlich mit der Finanzierung von Maßnahmen befasst ist. Auch wenn zuweilen die eine bestimmte Finanzierungslinie ausführenden Institutionen in der gleichen Matrix auftauchen mag, scheint die gesondert Erwähnung von bestehenden Finanzierungsmöglichkeiten sinnvoll, gerade auch vor dem Hintergrund der häufig formulierten Kritik, daß für Maßnahmen des Umweltschutzes und der nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen nicht genug Finanzierungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Die zweite Variante, gekennzeichnet mit **(p)**, soll eine zusätzliche Kontrollmöglichkeit beschreiben, die Presse und Öffentlichkeitsarbeit ("die vierte Gewalt").

Die Auswertung der Zuordnung von Institutionen und Politikfeldern / Funktionen folgt auf der Grundlage folgender Überlegungen:

- Gibt es Institutionen, die innerhalb eines Politikfeldes Kompetenzen über alle (fast alle) Verwaltungsfunktionen vereinigen? Es kann angenommen werden, daß eine solche Konzentration von Funktionen innerhalb einer Institutionen die Notwendigkeit interinstitutioneller Abstimmungen verringert, was eine zügige Umsetzung begünstigen kann.
- Gibt es Institutionen, die Planungskompetenzen für eine größere Zahl von Politikfeldern auf sich vereinigen, zum Beispiel für alle Politikfelder, die oben zur den Blöcken **a - c** zusammengefasst sind? Es kann angenommen werden, daß auf der Basis sektorübergreifender (politikfeldübergreifender) Planungskompetenzen es einfacher sein sollte, einen umfassenderen Ansatz für ein System des Umweltmanagements zu entwickeln.
- Welches sind die Felder mit hoher institutioneller Konzentration und, ist in diesen Feldern die institutionelle Federführung geregelt? Die Entscheidung über die Federführung ist angesichts der institutionellen Vielfalt grundsätzlich wichtig, und sollte, auch unter den Rahmenbedingungen einer neoliberalen Entwicklungskonzeption, generell beim Staat liegen, während NRO und Privatwirtschaft vor allem Ausführungsfunktion übernehmen (bzw. staatliche Institutionen sich dort zurückziehen).
- Gibt es Politikfelder mit nicht geklärten institutionellen Kompetenzen?

5 Institutionelle Präsenz in wichtigen Politikfeldern für ein Umweltmanagement

In Ecuador existiert eine beeindruckende Anzahl von Institutionen, die Kompetenzen für Umweltmanagement reklamieren. Dabei können die größten institutionellen Konzentrationen in den Politikfeldern Wald und Landwirtschaft beobachtet werden, dort wiederum in der Ausführung von Aktivitäten (vgl. Abb. 5, für das ganze Kapitel). Dies ist insofern nicht überraschend, als es in gewisser Weise auch die nationale Wirtschaftsstruktur spiegelt, die von Konzepten der Extraktion natürlicher Ressourcen, aber auch in weiten Teilen von einer ländlichen Subsistenzwirtschaft geprägt ist.

Die NRO stellen den wesentlichen Teil der Institutionen³. Auch wenn NRO in ganz Lateinamerika, mindestens seit Beginn der 80er Jahre, überall gegründet wurden und ihre Zahl schon in beeindruckender Weise zugenommen hat, in Ecuador ist dieser Prozess intensiver als in anderen Staaten abgelaufen (vgl. das Beispiel Peru, Gierhake et al. 2000). Dies ist sicher (auch) ein Indikator auf die Krise des Staates und die aktuelle Schwäche staatlicher Institutionen. Allerdings sind die NRO nicht im ganzen Land gleichermaßen präsent. Ordnet man sie geographisch, nach dem Sitz ihrer angemeldeten Hauptbüros (als Indikator für den Ort der wesentlichen Entscheidungen über Planung, Mittelvergabe etc.), kann zusammengefasst werden:

- die meisten NRO arbeiten im Politikfeld "Wald", aber kaum NROs haben ihren Hauptsitz in einer der Amazonasprovinzen, d.h. dort wo der meiste Primärwald steht,
- dagegen ist die Konzentration von NRO in Pichincha (Quito), Guayas (Guayaquil) und den Provinzen der südlichen Sierra sehr hoch.
- von den NRO, die ihren Hauptsitz in einer der Amazonasprovinzen angeben, benennt keine die durchgeführten Projekte präzise, während die großen NRO in Quito und Guayaquil dies im Regelfall dokumentieren. Dies erklärt sich mit Sicherheit aus Problemen der Informationsgewinnung, möglicherweise aber auch damit, daß die amazonischen NRO in der Regel nur Kleinmaßnahmen durchführen.

3 "Consejos Provinciales" (Provinzräte) und "Municipios" (Gemeinden) wurden als jeweils eine Institution gezählt, da sie prinzipiell auf der gleichen rechtlichen Grundlage arbeiten. Zweifelsohne kann es in der Realität große Unterschiede innerhalb der beiden Institutionentypen geben, aber aus Gründen der Übersichtlichkeit wurde auf diese Spezifizierung verzichtet. Sie kann das Thema einer ergänzenden Studie darstellen. Es wurden nicht die sogenannten "Organizaciones Populares" (ungefähr: allgemeine gesellschaftliche Basisorganisationen) in diese Tabelle aufgenommen, da in diesem Fall die Zahl der Institution sich noch um ca. 150 weitere vergrößert hätte. Es kann von einer ungefähr der Bevölkerungsverteilung ähnlichen Verteilung der "Organizaciones Populares" im gesamten Staatsgebiet ausgegangen werden.

Abbildung 5 : Wichtige Politikfelder für ein fachübergreifendes Umweltmanagement in Ecuador und institutionelle Präsenz

| Politikfeld | Funktionen | | | | | |
|-------------------------|--|--|---|---|--|---------------------------------------|
| | Inventar | Forschung | Planung | Ausführung | Schutz | Kontrolle |
| 1. Biodiversität | UniTEs, FN, MusCN, UTEPA, CDC, CEPEIGE, HoffSan, EcoCie, FunBot, EPN, FunMaq, ESPOCH, PUCE, ULoja, INOCAR, FunPod | FN, EcoCie, PUCE, ULoja, Arciris, EPN, FunPod CLIRSEN, INIAP, CEPEIGE, TNC, ESPOCH | MMA, MDN, INIAP, Uni, INP, UTEPA, CEDA, BM (f), NEDA (f), FUNDACYT (f), FunAma, | EcoCie, FunMaq, FunPod, FN, FunAma, Arclris, CECI, IID, TNuo Bel.(f), BM (f), TNC (f), Hab_Tie, iDEPAZ, OFIS, CIBT, CLD | MAG, MMA, FN, INP, CEDA, Arclris, EcoCie, FunMaq, FunPod, NEDA (f), TNC (f), | MMA, MDN, CEDENMA (p) |
| 2. Schutzgebiete | MMA, FN, ESPO, CDC, MusCN, CECIA, EcoCie, FunBot, EPN, UTPL, UniGuaa, FunJS, SUBIR, Arclris, FunPod, FUNDACYT, UTPL, UniGua AID (f) | MMA, FN, ESPO, EcoCie, EPN, UTPL, UniGuaa, Arclris, FunPod, CDC, FUNDACYT, UTPL, UniGua | MMA, FN, CDC, FUNAN, FECODES, FunBot, FunJS, EPN, SUBIR, , CEL, EcoCie, FunColi, Em_GB (f), BM (f) GTZ | MMA, CETUR, FunFra, CECIA, FunJS, InBC, FunAF, Arclris, FunPod, EciCie, FunColi, FN, CI GTZ, ETAPA, NEDA(f), Em-GB(f), TNC (f), AID (f), WWF (f), BID (f), IDEPAZ, OFIS, CENDA, CIBT, CLD | MMA, INECEL, FN, FunFra TNC (f) | MMA, CEDENMA (p) |
| 2 a Pufferzonen | FN, UTPL, FLACSO | FN, UE (f), UTPL, FLACSO, PUCE, | SUBIR, MMA, FunColi | EcoCie, FunColi, FunSS, Arclris, FEPP, Em-GB(f) | | |
| 2 b Fauna | MMA, MAG, CECIA, FN, FEMM, EPN, UniSFQ, ESPOCH, CINFA, PUCE, UniGua, FunGOr | FN, FEMM, , EPN, UniSFQ, ESPOCH, CINFA, PUCE, UniGua | MMA, Em_GB (f), ECORAE | FN, FEMM, FunFra, CECIA, FUNAN, FunAF, EcoCie, CoosAs, FunAma, FERJ, FZE, FUNDACYT, FunBosq, CECIA, FunGOr, IUCN, NEDA (f), AID (f), Em_GB (f) | ECORAE, FUNAN, FZE, EcoCie | MICIP, MMA, ECORAE, SESA, CEDENMA (p) |
| 3. Wald | MMA, MAG, ESPOL, UniTEs, UniTMa, FN, MusCN, CINFA, PUCE, EBAM, UniGua, CLIRSEN, FLACSO, CESA, CDC, CECIA, CEA, AccEco, CoPop, CORDAVI, TViva, OSSA, FECODES, FunBot, FunJS, FunMaq, SoEE, EPN, SOPROMA, UniSFQ, ESPOCH, CamVer, Arclris, FunMaz, FUNDDESUR, FunPod, FEPP, RAE, CINFA, PUCE, EBAM, UniGua, FLACSO | MMA, CREA, PREDESUR, CLIRSEN, ESPOL, UniTMa, MusCN, CINFA, PUCE, EBAM, UniGua, EPN, UniSFQ, CDC, ESPOCH, PUCE, EBAM, UniGua, FLACSO, IGM-IPG, UteM, FunJDu | MMA, FN, ECORAE, UTEPA, ConsEcu, FECODES, BM (f), GTZ, FAO (f), InCoop (f), DED, SNV, | MMA, FN, EcoCie, FEPP, Arclris, FAO-Hol, GTZ, DED, Sui (f), UICN, SNV, NEDA (f), Ayud, Em_GB (f), FAO (f), Incoop (f), TNC (f), AID (f), WWF (f), AccEco, CIDECO, CESA, CECIA, CEA, Cons-Ecu, CORPRO-RENA, CoPop, CORDAVI, CECI, CamVer, CAB, CoosAs, CEDIME, CIBT, CLD, FEPA, Fun-Fra, FunRe, TViva, FECODES, FunBot, InBC, FunAma, FunBol, FunAnd, FunJS, FunLla, FunMaq, FunPP, FunMaz, FUNA-FOR, FERJ, FunArra, FUNDESUR, MISCAP, OFIS, RAE, SoEE, SOP-ROMA, OFIS, STUA | MMA, INOCEL, ECORAE, CORMADERA, FunMaq, FunMaz, Arclris, FN | MMA, CEDENMA (p) |

Abb. 5 / Seite 2

| | Inventar | Forschung | Planung | Ausführung | Schutz | Kontrolle |
|--|---|---|--|---|--|--|
| 4. Küsten und Seen | MAG, MICIP, MMA, MEM, MDN, MinTur, PET-RO-ECUADOR, CLIRSEN, CETUR, FEMM, UniTEs, STUA, UniTma, FVM, ESPOL, CDC, CORMADERA, TViva, OSSA, E-SPOCH, FunBot, UniSFQ, EPN, PUCE, UniGua, INOCAR, INP, PMRC | INOCAR, INP, CODIGEM, CLIRSEN, STUA, UniTEs, UniTma, FEMM, ESPOL, UniSFQ, EPN, PUCE, UniGua, IGM-IPG, UniT-Mac | MMA, MAG, MICIP, INOCAR, INP, CODIGEM, INP, UTEPA, CDC, EcoCie, FF.AA., ConsE-cu, GTZ, DED, BM (f), PMRC | MMA, MAG, MICIP, MEM, MDN, MinTur, CNRH, CODIGEM, INP, FEPA, FUNDECOL, JPTur, STUA, FEMM, FEDM, FVM, ConsE-cu, FN, CORMADERA, TViva, InBC, FERJ, DYA, FunBot, CESA, CEL, EcoCie, FundAnd, OFIS, FUNDACYT, DED, BID (f), BM (f), JICA (f), PMRC | MAG, MICIP, INP, MEM, CETUR, MMA, FUNDECO L, FundAnd, OFIS, InBC, FN | MAG, MICIP, MEM, MDN, MinTur, MMA, CETUR, FF.AA., CEDENMA (p) |
| 5. Wichtige ökologische Systeme (aber nicht: Schutzgebiete) | MAG, MMA, INGALA, CPis-Ga, MusCN, CLIRSEN, FVM, CDC, EcoCie, CECIA, OSSA, AccEco, FERPROTIR, FunMaq, EPN, UniSFQ, ESPOCH | MMA, EchD, CLIRSEN, UniSFQ, PUCE, ESPOCH, EPN, FunLla, EcoCie, | INIAP, EchD, MMA, ECORAE, MinTur, CETUR, ConsEcu, FUNAN, FunLla, FN, | MAG, IEA, MMA, MinTur, CETUR, FVM, CECIA, ConsEcu, AccEco, FUNAN, EcoCie, FunMaq, FunJS, FERPROTUR, CECI | MAG, IEA, MMA, CETUR, FunLla, EcoCie, FN | MAG, MMA, ECORAE |
| 6. Atmosphäre / Luft | MMA, INAHMI, MAG, SOPROMA, FUNDESUR, Funbot | ORSTOM | MMA | CasaJuve, FN, Cl-DECO, SOPROMA, ETAPA, FUNDESUR, BM (f) | InBC | Municipio, MMA, ETAPA |
| 7. Böden | MAG, CLIRSEN, UniTma, MINDUVI, CESA, CDC, CEA, AccEco, CoPop, Tviva, CORDAVI, EcoCie, OSSA, FunYa, SoEE, SOPROMA, EPN, ESPOCH, CAB, FEPP, OED, CINFA, IGM-IPG | INERHI, CLIRSEN, CREA, CRM, PREDESUR, MMA, INECEL, INEC, UniTma, EPN, ESPOCH, CAB, OED, CINFA, IGM-IPG, Uni-Cue | MAG, INIAP, UTEPA, EcoCie, IID, DED, OED, ECORAE, MINDUVI, | MAG, FEPP, STUA, FEDM, CIDECO, FunFra, CESA, CEA, Arclris, AccEco, CoPop, CORDAVI, CLD, Tviva, EcoCie, FunYa, FunPP, InBC, SoEE, SOPROMA, CEMADEC, FERJ, SENDA, OFIS, FunAF, CAB, FAO-Hol, C_Paz, DED, NEDA (f), IID | MAG, CIPA, ECORAE, EcoCie, FunPP, InBC | MAG, MMA, MDN, MINDUVI, ECORAE, Municipios, INCRAE, CEDEMA (p) |
| 8. Süßwasser (Flußeingangsbereichsmanagement) | MAG, ESPOL, UniTEs, UniTma, CDC, Tviva, FunBot, SoEE, SOPROMA, ESPOCH, CAB, FEPP, UniGua | INAMHI, ESPOL, UniTEs, UniTma, PUCE, ESPOCH, CAB, UniGua, Uni-Cue, BM (f) | MAG, CNRH, ECORAE, FunColi, IID, SNV, CID, DED | INCEL, IEOS, CEDEGE, CRM, CREA, ETAPA, PREDESUR, FN, FEPA, CLD, STUA, FunMan, FEDM, FunFra, Funama, FEPP, FunColie, CAB, FunRe, FunAF, CEMADEC, CIDECO, CESA, TViva, FunBot, SoEE, SOPROMA, , Municipios, IID, SNV, CICDA, NEDA (f), CID, Sui (f), BM (f) | ECORAE, CIPA, FunMaq | ECORAE, CIPA, MDN Municipio, CEDEMA (p) |

Abb. 5 / Seite 3

| | Inventar | Forschung | Planung | Ausführung | Schutz | Kontrolle |
|--|---|---|--|---|--|--------------------------|
| 9. Landschaftliche Schönheiten / Tourismus | MMA, MinTur, CETUR, UniSFQ, CE-PEIGE, UTPL | UniSFQ, CE-PEIGE, UTPL, PUCE | MinTur, CETUR, IBIS | MinTur, CETUR, MMA JPTur, FunPP, YARINA, Hab_Tie, CEDIME, OFIS, CooAs, FunBol, FunAnd, FunHol, FunSS, PROBONA, IBIS, AID (f) | MMA | CETUR, MMA |
| 10. Wasserenergie | INCEL, | INCEL, INE, ESPOL, EPN | INCEL, INE | INCEL, Empresas Electricas, CENDA | INCEL, EPN | MEM |
| 11. Landwirtschaft (Agrobiodiversität) | MAG, MMA, CESA, FN, CDC, CEA, CIP, Uni-SFQ, UniMa, CINFA, EBMA, UAE, CAB, Fun-Uma, FUNDESUR, FEPP, Fun-Pod, CCD, INIAP, CoPop, CORDAVI, Tviva, FunBot, FunJS, FunMaq, FunYa, SoEE, CamVer, IGM-IPG, UniCen, EPN, UniCue, ULoja, UniTAm, | UniTMa, UniSFQ, CINFA, EBMA, UAE, CAB, CIP, EBMA, CATER, IGM-IPG, UniCen, EPN, UniCue, ULoja, UniTAm, INIAP | MAG, FunColi, INIAP, ECO-RAE, GTZ, CIP, FAO (f), SNV CARE, PlanInt | CIDECO, CESA, CEA, CoPop, CORDAVI, FN, EcoCie, Arclris, TViva, AccEco, CooAs, CCD, FUN-DACYT, FunColi, FunBol, FunBot, FunJS, FunLla, FunMaq, FunYa, FunPP, Hab_Tie, SENDA, CAB, CamVer, CEDIME, CEFODI, CENADEC, DYA, FADES, FERJ, FEPP, FECD (f), FunAF, FUNAFOR, FUNHABIT, InBC, SoEE, FunUma, MISCAP, GTZ, DED, FAO-Hol, Ayud., NEDA (f), FAO (f), Em_GB (f), C_Paz, SNV, BM (f), BID(f), PlanInt, JICA (f), Sui(f) | ECORAE, FunMaq, FunPP, FUNDESUR, FN | MAG, ECORAE, INIAP, SESA |
| 13. Nicht konventionelle Energie | FunUma | INE, ESPOL, EPN, | MEM | FunUma | | MEM |
| 14. Bergbau | CLIRSEN, CEA, CORDAVI, EPN, ESPOCH, Arclris, FunPod, UniGua | CLIRSEN, EPN, ESPOCH, Arclris, UniGua, UniCue, | MEM, ConsEcu, HoffSan, BM (f) | Empresas, CEA, CENDA, CEMADEC, BM (f) | MEM, CEA, CORDAVI, EPN, ESPOCH, Arclris, FunAma, FunBol | MAG, MEM |
| 15. Erdöl / Erdgas | PETROECUADOR, CEA, CLIRSEN, CoPop, CORDAVI, TViva, FunYa, EPN, ESPOCH, FunUma | P.-ECUADOR, EPN, ESPOCH, PUCE, CLIRSEN | P.-ECUADOR, MEM, ConsEcu, HoffSan, | P.-ECUADOR Empresas, Con cesionarias CEA | ECORAE, MMA, P.-ECUADOR, CEA, CoPop, CORDAVI, TViva, FunYa, EPN, FunUma, MISCAP, GTZ, FunAma, UE (f) | MEM, ECORAE |
| 16. Bevölkerung | ODEPLAN, INEC | CEPAR, UMFPA | CID, ODEPLAN, UMFPA, | ISAMIS, MISCAP, PROHOY, CID, UMFPA; Bel. (f) | Def.Pueb. | |

Abb. 5 / Seite 4

| | Inventar | Forschung | Planung | Ausführung | Schutz | Kontrolle |
|--|---|---|---|---|--|--|
| 17. Indigenas (Traditionelle Kenntnisse in der Ressourcennutzung) | FECODES, UAE, CODENPE, BM (f) BM (f) | UAE, CODENPE, BM (f), CAAP, FLACSO, PUCE, UniAnd | FECODES, EcoCie, IBIS, CODENPE, ODEPLAN, Tnuo, CARE, CONAIE | FECODES, ISAMIS, FEP, MISCAP, FunJS, CESA, CONAIE CoosAs, EcoCie, DYA, FINCA, FunAma, FunBol, FunAnd, OFIS, FAO-Hol, IBIS, Bel., DED, Ayud., Sui, Em_GB (f), Tnuo, CARE, | ISAMIS, MISCAP, Def.Pueb. | CODENPE, MinEdu, MinBS, MinSalud CONAI (p) |
| 18. Ländliche Armut | FECODES, IICA, ODEPLAN, BM (f), FAO | IICA, CAAP, FLACSO, CATER, CEPLAES, UniAnd | MinBS, MAG, ConsEcu, FUNAN, CARE, FECODES, PlanInt, EcoCie, FAO (f), DED, Bm (f) | Arclris, FUNDECOL, CESA, CEA, , CARE, CEMADEC, CENDA, CICDA, PlanInt, FunAF, FUNAN, FECO-DES EcoCie, Coos-As, ISAMIS, MIS-CAP, PROHOY, YARINA, Ayud., FAO (f), DED, FEPP, DYA, Tnuo, Bel. (f), BM (f) | | MinBS, MAG |
| 19. Gesundheit | UniTEs, SoEE, CEPAR, MinSalud | CEPAR, CEAS, PUCE, UniSFQ, OPS, UniCen, UCatG | SNV, OPS, CEPAR, MinSalud, ConSal, | APROFE, CEMOPLAF, CEMADEC, COF, CORPMED, DYA,FSBE, FMLGT, FUNEPE, FUNDECOL, FunMan, Fun_Vid, Hab_Tie, ISAMIS, OFIS, PROHOY, SENDA, SoEE, YARINA, SNV, CARE, BM (f), UNICEF, OPS, JICA (f), BID (f) | ISAMIS | MinSalud, IEOS |
| 20. Kommunale Dienstleistungen / Kommunalentwicklung | UniTEs, FVM, ESPOL, FesSa, CoPop, HoffSan, FunYa, FunUma, FUNDESUR, MINDUVI | ESPOL, EPN, | MINDUVI, CP, CorReg., FISE FunMan, Municipio, HoffSan, FN GTZ, DED, Sui, UNICEF, CARE, PlanInt, BID (f), BM (f) | MINDUVI, CP, FISE, Municipio, CEFODI, CEPIS, CoPop, CORPRENA, FEDM, FVM, FesSa, FunRe, FunUma, FUNDECOL, FUNDESUR, FunVid, FUNHABIT, JPTur, OFIS, PlanInt, GTZ, Norue, Sui (f), CARE, UNICEF, BID (f), BM (f) | FunYa, FunPP, FN | Municipio, MINDUVI, MinSalud, IEOS |
| 21 Formale Ausbildung | MinEdu | | FunMan, EcoCie, MinEdu, Conuep, UNICEF, OIKOS | FunMan, EcoCie, UNICEF, BID (f), BM (f) | | Conuep |
| 22. Wissenschaft | FUNDACYT | FUNDACYT | FUNDACYT, Unis, INIAP, Conuep, BID (f) | FUNDACYT, MinEdu, BID (f), Universidades | | FUNDACYT |
| 23. Technische Infrastruktur | MOP, MinBS, Municipios, CP INECEL, DAC, CRM, CEDEGE, PREDESUR, | MOP, MinBS, INECEL, CEDEGE, CRM, CREA, PREDESUR, DAC, CP, Municipios, CPE | MOP, MINDUVI, INECEL, DAC, BID (f), | MOP, CP, Municipios, DAC, INECEL, CEDEGE, CRM, CREA, PREDESUR, BID (f), BM (f), | | MINDUVI, MOP |
| 24. Industrie und Handwerk | MICIP, CEA, OSSA, EPN, CamVer, FUNDESUR | CEN DES, INEC, EPN | MICIP, MAG, Municipio, CEDA, BID (f) CENDES, Uni | MICIP, Camara Industria, Municipio, ETAPA, CORPMED, CEFODI, FADES, FMLGT, FUNAFOR, FADES, FEPP, FEPA, Hab_Tie, SENDA, MaqCu, DED, BID (f), Bm (f), Norue | MICIP, CIPA INERHI, CORPRORENA, FEDM, CEA, CORMADERA, InBC, CamVer, FUNDESUR, FunAma | MICIP, CIPA, INERHI, IEOS, MAG, Municipio, ETAPA CEDA (p) |

Legende:

AccEco – Corporación Acción Ecológica (NRO Pichincha); AID – Agency for international Development (Cooperación Técnica y Financiera de los EE.UU.); APROFE - Asociación Pro Bienestar de la Familia Ecuatoriana (NRO Guayas), Arclris – Fundación Ecológica Arco Iris (NRO Loja); Ayud. - Ayuda en Acción (Corporación Técnica de España).

Bel. - Cooperación Técnica de Bélgica; BM - Banco Mundial

CAAP - Centro Andino de Acción Popular (NRO); CAB – Centro de Agricultura Biológica (NRO Azuay); CamVer – Grupo Ecologista Camino Verde (NRO Chimborazo); CAMAREN - Consorcio para el Manejo de los Recursos Naturales (agrupación de instituciones estatales y no gubernamentales) ; CARE - Corporativa de Asistencia y Recursos al Exterior (NRO internacional); CasaJuve – Casa Internacional de la Juventud (NRO Guayas); CATER - Centro Agrario de Tecnología Rural (NRO Loja); CCD - Corporación de Conservación y Desarrollo;

CEPEIGE - Centro Panamericano de Estudio e Investigación Geográfico; CDC – Centro de Datos para la Conservación; CEA – Coordinadora Ecuatoriana de Agroecología (NRO Pichincha); CEAS - Centro Ecuatoriano de Acción en Salud (NRO Pichincha); CECI - Centro Canadiense de Estudio y Cooperación Internacional; CECIA – Consejo Ecuatoriano para la Conservación e Investigación de las Aves (NRO Pichincha); CEDA - Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (NRO Pichincha); CEDEGE - Comisión de Estudios para la Cuenca del Guayas; CEDENMA – Comité Ecuatoriano para la Defensa de la Naturaleza y del Medio Ambiente (NRO Pichincha); CEDIME - Centro de Investigación d los Movimientos Sociales del Ecuador (NRO Pichincha - Pastaza); CEFODE - Centro de Información y Desarrollo Integral (NRO Esmeraldas); CEL - Comité Ecológico del Litoral (NRO Guayas); CEMADEC - Centro Manabita de Desarrollo Comunitario (NRO Manabi); CENDA - Centro de Desarrollo Comunitario y Conservación andina (NRO Loja); CENDES - Centro de Desarrollo Industrial; CEPAR - Centro Ecuatoriano de Paternidad Responsable (NRO Pichincha); CEPEIGE - Centro Panamericano de Estudio e Investigación Geográfico; CEPIS - Centro de Educación Popular e Investigación Social (NRO Cotopaxi); CEPLAES – Centro de Planificación y Estudios Sociales (NRO); CESA – Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (NRO Pichincha); CETUR - Corporación Ecuatoriana de Turismo;

CI - Conservation International (NRO International); CIBT - Centro de Investigaciones de los Bosques Tropicales (NRO Pichincha); CICDA - Centro Internacional de Cooperación para el Desarrollo Agrícola (NRO internacional); CID - Cooperación Internacional para el Desarrollo - Gran Bretaña); CIDECO – Centro de Investigación y Difusión Ecológica y Cultural Otavalo (NRO Inambura); CINFA - Centro de Información Agropecuario (Universidad de Loja); CIP - Centro Internacional de la Papa (Centro de Investigación de la Papa, NRO internacional); CIPA - Comité inter-institucional de la Protección del Medio Ambiente; CLD - Corporación Latinoamericano para el Desarrollo (NRO Pichincha); CLIRSEN - Centro de Levantamiento Integrado de Recursos Naturales con Sensores Remotos;

COF - Centro Ostérico Familiar (NRO Pichincha); CONAIE - Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador; CONCED - Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Sicotrópicas; CODENPE - Consejo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (organismos estatal, dependiente de la Presidencia de la República); ConsEcu – Consultores Ecuambiente; ConSal - Consejo Nacional de Salud; Conuep - Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas; CooAs - Cooperativa de Asistencias de Remesas al Exterior (CARE-Sede Cuenca); CoPop – Corporación de Apoyo Técnico de las Organizaciones Populares de Ayora (NRO Pichincha); CORDAVI – Corporación para la Defensa de la Vida (NRO Pichincha); CORMADERA – Corporación de Desarrollo para el Sector Forestal y Maderero (NRO Pichincha); CORPMED - Corporación Mujeres en el Desarrollo (NRO Guayas); CORPRORENA – Corporación Protectora de Recursos Naturales (NRO Guayas); CorReg - Corporaciones de Desarrollo (varios); CP - Consejos Provinciales; C_Paz - Cuerpo de Paz (NRO internacional); CPIsG - Comisión Permanente Islas Galápagos; CPE - Consejo de Puertos Ecuatorianos; CREA - Centro de Reversión Económica de Azuay, Cañar y Morona Santiago; CRM - Centro de Rehabilitación de Manabi

DAC - Dirección de Aviación Civil, DED - Servicio de Cooperantes de Alemania; Def.Pueb. - Defensoria del Pueblo, DYA - Desarrollo y Autogestion (NRO);

Abb. 5 / Seite 6

EBMA - Escuela de Biología del Medio Ambiente (Universidad de Azuay); EchD - Estación Charles Darwin; EcoCie – Fundación Ecuatoriana de Estudios Ecológicos (NRO Pichincha); ECORAE - Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica Ecuatoriana (estatal); Em_GB - Embajada de Gran Bretaña; EPN – Escuela Politécnica Nacional (Uni estatal Quito), ESPOCH – Escuela Politécnica de Chimborazo (Uni estatal), ESPOL – Escuela Politécnica del Litoral (Guayas); ETAPA – Empresa de Telecomunicaciones, Agua Potable y Alcantarillado del Azuay

FADES - Fundación Familiar de Desarrollo (NRO Pichincha); FAO - World Food Organization; FAO-Hol – Programa de Desarrollo Forestal Participativo en los Andes (programa específico de la corporación holandesa); FECD - Fondo Ecuatoriano Canadiense de Desarrollo; FECODES – Fundación Ecuatoriana para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (NRO Pichincha); FEDM – Fundación Ecuatoriana para la Investigación y Desarrollo de los Molucolos (NRO Guayas) FEMM – Fundación Ecuatoriana para el Estudio de los Mamíferos (NRO Guayas); FEPA – Fundación Ecológica Plantemos Ahora (NRO Esmeraldas); FEPP – Fondo Ecuatoriano Popolorum Progresivo (NRO Sucumbios); FERJ - Fundación Ecológica Rescate Jambeli (NRO Guayas); FEROTUR – Fundación Ecuatoriana de Promoción Turística (NRO Pichincha); FesSa – Fundación para le Rescate y Preservación del Estero Salado (NRO Guayas) FF.AA. – Fuerzas Armadas; FINCA - Fundación Internacional para la Asistencia Comunitaria de Ecuador (NRO Pichincha); FISE - Fondo de Inversión Social de Emergencia; FMLGT - Fundación de Campesinos "María Luisa González de la Torre" (NRO Pichincha); FN - Fundación Natura; FSBE - Fundación Señor de la Buena Esperanza (NRO Manabi); FunAF – Fundación Agrícola Forestal Ecuatoriana (NRO Tungurahua); FUNAFOR - Fundación Agrícola Forestal (NRO Manabi); FunAma - Fundación Amazónica (NRO Pichincha); FUNAN – Fundación Antisana (NRO Pichincha); FunAnd - Fundación Ecológica Andrade (NRO Guayas); FunArra - Fundación Arrayan (NRO Imbabura); FunBol - Fundación Bolívar (NRO Bolívar); FunBosq - Fundación Pro-Bosque (NRO Guayas); FunBot – Fundación Ecuatoriana para la Investigación y Desarrollo Botánico (NRO Pichincha); FunColi - Fundación Colinas Verdes (NRO Loja);

FUNEPI - Fundación Epilepsia (NRO Pichincha); FUNDACYT - Fundación para la Ciencia y la Tecnología (NRO Pichincha); FUNDECOL - Fundación para el Desarrollo Ecológico (NRO Esmeraldas); FUNDESUR – Fundación Ecológica del Sur (NRO Loja); FunFra – Fundación Frailejón (NRO Carchi); FunGO – Fundación Herpetológico Gustavo Ortiz (NRO Pichincha); FunGOr – Fundación Gustavo Orces (NRO); FUNHABIT - Fundación Ecuatoriana del Hábitat (NRO Pichincha); FunHol - Fundación Ecológica Hola Vida (NRO Pastaza); FunJDu – Fundación Juan Manuel Durini (NRO Pichincha – Esmeraldas); FunJS – Fundación Jatún Sacha (NRO Pichincha); FunLla – Fundación Llanganati (NRO Pichincha); FunMan – Fundación Manabi (NRO Manabi), FunMaq – Fundación Maquipucuna (NRO Pichincha); FunMaz – Fundación Ecológica Mazán (NRO Azuay); FunPod – Fundación Podocarpus para la Investigación y Conservación del Sur del Ecuador (NRO Loja); FunPP – Fundación acaso y Pacaso (NRO Pichincha); FunRe – Fundación Renacer (NRO Carchi); FunSS - Fundación Sinchi Sacha (NRO Pichincha); FunUma – Fundación Inti Uma (NRO Azuay); FunVid - Fundación Vida Urbana (NRO Guayas); FunYa – Fundación Nina Yana (NRO Pichincha); FVM – Fundación Pedro Vicente Maldonado (NRO Guayas); FZE - Fundación Zoológica Ecuatoriana (NRO Pichincha)

GTZ – Corporación Técnica de Alemania

Hab_Tie - Habitierra (NRO Azuay); HoffSan – Consultores Hoffman-Jurado-Sandoval;

IBIS - Ibis Dinamarca (NRO internacional); IDEPAZ - Instituto de Educación Popular de Azuay (NRO Azuay); IEA - Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico; IEOS - Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias; IGM – Instituto Geográfico Militar, IICA - Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas; IID - Instituto de Investigación para el Desarrollo (ex ORSTOM agencia internacional de Francia); INAMHI - Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología; InBC – Instituto Benjamin Carrión (NRO Pichincha); InCoop - Intercorporation (Cooperación técnica Suiza); INCRAE - Instituto de Colonización de la Región Amazónico Ecuatoriana; INE - Instituto Nacional de Energía; INEC - Instituto Nacional de Estadísticas y Censo; INECEL - Instituto Ecuatoriano de Electrificación; INGALA - Instituto Nacional Galápagos; INIAP - Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias;

Abb. 5 / Seite 7

INOCAR - Instituto Oceanográfico de la Armada de Ecuador; INP- Instituto Nacional de Pesca; IPG – Instituto Panamericano de Geografía, ISAMIS – Misión Carmelita – Iglesia de San Miguel de Sucumbios

JICA – Cooperación Técnica Japonesa; JPTur – Joven Promotores de Turismo (Esmeraldas);

MAG - Ministerio de Agricultura y Ganadería; MaqCu - Maquita Cusunchi (agrupación de productores indígenas); MDN - Ministerio de Defensa Nacional; MECD - Ministerio de Educación, Cultura y Deportes; MEM - Ministerio de Energía y Minas; MICIP - Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca; MinBS - Ministerio de Bienestar Social; MinEdu - Ministerio de Educación; MinExt - Ministerio de Relaciones Exteriores, MinSalud - Ministerio de Salud Pública; MinTur - Ministerio de Turismo; MISCAP – Misión Capuchina (Iglesia Napo); MMA - Ministerio de Medio Ambiente; MOP - Ministerio de Obras Públicas; MusCN – Museo Ecuatoriano de Ciencias Naturales;

Norue - Corporación Técnica de Noruega

ODEPLAN - Oficina de Planificación de la Presidencia, OED - Cooperación Técnica de Austria; OFIS - Oficina de Investigación Social y Desarrollo (NRO Azuay); OIKOS – Corporación OIKOS (NRO); OPS - Organización Panamericana de Salud; OSSA – Corporación Observatorio Socioambiental de la Amazonia (NRO Pichincha)

PETROECUADOR - Empresa Petrolero Ecuatoriana; PlanInt – Plan Internacional (NRO international); PMRC – Programa de Manejo de los Recursos Costeros; PREDESUR - Subcomisión Ecuatoriana de las Cuencas Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira (Programa de Desarrollo Regional del Sur del Ecuador); PROBONA - Programa Regional Bosques Nativos Andinos (Cooperación Técnica Suiza); PROHOY - Fundación PROHOY (NRO Guayas); PUCE – Pontificia Universidad Católica del Ecuador,

RAE - Red Forestal Ecuatoriana

SENDA - Servicio para un Desarrollo Alternativo del Sur (NRO Azuay); SESA - Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agropecuario; SNV - Servicio de Cooperantes de Holanda; SoEE – Sociedad Entomológica Ecuatoriana (NRO Pichincha); SOPROMA – Sociedad Protectora del Medio Ambiente (NRO Pichincha); STUA – Corporación Stuarium (NRO Manabi), SUBIR – Sustainable Use of Biological Resources, Sui - Cooperación Técnica de Suiza (varias instituciones)

TCN – The Nature Conservancy (NRO international);Tnuo - Terra Nuova (NRO international); TViva – Grupo Ecológico Tierra Viva (NRO Pichincha)

UAE - Universidad Agraria del Ecuador (Guayaquil); UCatG – Universidad Católica de Guayaquil; ULoja – Universidad Nacional de Loja; UMFPA - Fondeos de las Naciones Unidas para la Población; UniAnd – Universidad Andina Simón Bolívar (Universidad regional con su sede principal en Bolivia); UNICEF - United Nations International Children’s Emergency Fund; UniCen – Universidad Central del Ecuador; UniCue – Universidad del Cuenca; UniGua - Universidad de Guayaquil; UniSFQ – Universidad San Francisco de Quito (Uni privada), UniTAm – Universidad Técnica de Ambato; UniTMa – Universidad Técnica de Manabi (Red Nacional de Formación Ambiental); UniTMac – Universidad Técnica de Machala; UniTEs – Universidad Técnica de Esmeraldas (Jardín Botánico); UTEPA - Unidad Técnica Ecuatoriana para el Ecodesarrollo de la Región Amazonia y Awa; UTPL - Universidad Técnica Particular de Loja;

WWF – World Wide Fund for Nature (NRO international)

YARINA - Fundación YARINA (NRO Manabi)

(f) Institution, die vor allem finanziert, (p) Institution, die diese Funktion politisch ausfüllt, z.B. durch Öffentlichkeitsarbeit.

Quelle: Eigene Ausarbeitung auf der Basis verschiedener nicht publizierter Dokumente und Fundación Alternativa 2000, EcoCiencia 1999

Die Wahl des Hauptsitzes der NRO deutet Kooperationsnotwendigkeiten mit der öffentlichen Verwaltung und internationalen Institutionen an (Quito - so auch ausdrücklich im Umweltministerium benannt), und absehbar auch mit solchen der nationalen Industrie (der Fall Guayaquil), da an beiden Orten die Auftragsvergabe für NRO überproportional entschieden wird. Die südliche Sierra zählt zu den schon lange besonders marginalisierten Landesteilen, in denen bereits früh eine Armutswanderung in die städtischen Zentren und ins Ausland einsetzte. Armutorientierte Projekte stellen einen traditionellen Schwerpunkt in der Arbeit der NRO dar. Amazonien bleibt aber in der institutionellen Struktur des Landes in jedem Fall deutlich unterrepräsentiert.

Mit Blick auf die Präsenz der öffentlichen Verwaltung in umweltrelevanten Politikfeldern ist grundsätzlich festzustellen:

- die Verwaltungsstruktur befindet sich durch das Projekt "Modernisierung des Staates" im Übergang, so daß weitere Kompetenzenübertragungen zwischen verschiedenen Institutionen nicht auszuschließen sind,
- die präzisen zukünftigen Funktionen der Provinzen und Gemeinden (Cantón) sind noch nicht definiert. Aufgrund der sehr starken Zentralisierung in der Verwaltung des Landes, sind die sich abzeichnenden Funktionen dieser Verwaltungsgliederungen in dem Übersichtsschaubild noch nicht aufgenommen,
- die "Corporaciones de Desarrollo" sollten eigentlich bis Mai 2000 aufgelöst worden sein. Aber das Parlament faßte nicht den notwendigen Beschluß. Daher bleiben die CORDEs vorläufig ein institutioneller Akteur - auch wenn sie in Einzelfällen schon keinen Investitionshaushalt mehr haben.
- ECORAE ähnelt in gewisser Weise den CORDEs, durch seine dezidiert multisektorale Ausrichtung und die Betonung der Stellung parallel zur Ministerialbürokratie, hat aber, im Unterschied zu den CORDEs, auch klare umweltbezogene Kompetenzen (eigene Arbeiten Ecuador 2000).

Insgesamt ist auffällig, wie wenige Institutionen Kompetenzen für die "Kontrollfunktion" angeben. Dies ist in gewisser Weise ein Indikator für die, auch in Ministerien, oft thematisierte institutionelle Schwäche des Staates. Angesichts der zahlreichen noch ausstehenden Entscheidungen über Verwaltungskompetenzen und Planungsinstrumente, ist es nicht unwahrscheinlich, daß durch fehlende Kontrolle die Formen der Übernutzung der natürlichen Ressourcen noch zunehmen. Daher hat der NRO-Zusammenschluß CEDENMA durchaus ein beträchtliches Entwicklungspotential bzw. ein zukünftig wichtige Rolle, um den Prozess der

institutionellen Modernisierung und seiner Folgen kritisch zu kommentieren (vgl. hier die mit **(p)** bezeichneten Aktivitäten innerhalb der Kontrollfunktion für verschiedene Politikfelder).

Eine Auswertung der institutionellen Präsenz nach administrativen Funktionen zeigt vor allen Dingen in der Spalte "Ausführung" eine sehr hohe Konzentration, insbesondere in den Politikfeldern Wald, Landwirtschaft, Küsten und Seen, Böden, Süßwasser und Schutzgebiete. NRO dominieren als Institutionentyp in jedem Fall. Aus Sicht der NRO erklärt sich diese Situation wiederum durch die institutionelle Schwäche des Staates, die es zwangsläufig notwendig mache, daß die nicht staatliche Seite ihre eigenen Prioritäten setze und sich unter einander abstimme. Im Umweltministerium werden fehlende staatliche Leitlinien in der Umweltpolitik als ein Problem eingestuft, daß nur dadurch zu lösen sei, wenn die NRO so weit wie möglich die Ausführungsfunktion übernehmen würden.

Gemessen an der Zahl internationaler Institutionen, die insbesondere auch in den mit Natur- und Ressourcenschutz im engeren Sinn verbundenen Politikfeldern aktiv sind, sollten keine kurzfristigen Finanzierungsprobleme für solche Maßnahmen bestehen. Langfristig könnte sich insofern ein Problem andeuten, da in der Regierungserklärung des Jahres 2000 für die Projekte des Umweltministeriums lediglich Mittel internationaler Kooperation vorgesehen sind ("Informe a la Nación, vgl. Rep. Ecuador 2000). Der Fortgang der Projekte kann daher von einer Art "Konjunktur" zur Finanzierung von bestimmten Projekttypen abhängen, die momentan für Maßnahmen im Umweltsektor günstig scheint.

Notwendig wird, eine entsprechende Planung. Dabei scheint es für die Analyse sinnvoll, die Politikfelder nach großen thematischen Blöcken zusammenzufassen.

Innerhalb der ersten Gruppe von Politikfeldern (die Nummern von 1 - 8), kann das Umweltministerium (MMA) Planungsfunktionen in allen Politikfeldern nun auf sich vereinigen. Da darüber hinaus in diesem Haus auch eine Reihe von Forschungen durchgeführt und Inventare erstellt (bzw. aktualisiert) werden, sollte von den strukturellen Voraussetzungen eine günstige Basis für eine umfassendere Umweltplanung bestehen. Nennenswerte Kompetenzen in der diese Gruppe von Politikfeldern betreffenden Planung besitzt ansonsten nur nach das Landwirtschaftsministerium (MAG), zum Beispiel über die Tätigkeit der dem Ministerium nachgeordneten Behörde des "Nationalen Rates für Wasserressourcen" (CNHR) und die Arbeiten der Abteilung für Informationen zur erneuerbaren natürlichen Ressourcen ("Dirección de Información sobre Recursos Naturales Renovables", vgl. auch Abb. 2). Innerhalb des Dezentralisierungsprozesses, insbesondere auch der Umweltverwaltung, sind Kompetenzübertragungen zu den Provinzverwaltungen absehbar, allerdings fehlen noch die Grundsatz-

entscheidungen. Auf ein konkretes Problem in der Ablauforganisation, die Abstimmung der Funktionen für die Erarbeitung der nationalen Raumordnungsstrategie, ist bereits hingewiesen worden.

Mit Blick auf die zweite Hauptgruppe von Politikfeldern (die Nummern von 9 - 15), existieren zwei Ministerien mit einer Konzentration von Planungskompetenzen, das Landwirtschaftsministerium (MAG) und das Ministerium für Energie und Bergbau (MEM). Im MEM sind alle Planungskompetenzen für Bergbau und fossile Brennstoffe angesiedelt, also die Bereiche von außerordentlichem Interesse für die nationale Wirtschaft (vgl. Bustamante 1999, Hoffmann 1992). Dabei sind einige Funktionen in der Planung und Ausführung nachgeordneten Behörden übertragen worden. Vom strukturellen Aufbau sind hier wenige administrative Reibungsverluste zu erwarten, allerdings sind die in diesen Politikfeldern verursachten Umweltprobleme erheblich. Es bestehen Symptome einer Konzentration von Macht (vgl. Hoffmann 1992), einer fehlenden demokratischen Kontrolle der nachgeordneten Behörden, zum Beispiel PETROECUADOR, und eine fehlende Beteiligung der Bevölkerung in den Fördergebieten an den erzielten Gewinnen (persönliche Mitteilungen von CONAM, Ecuador 2000 sowie MMA 2000 b).

Innerhalb der dritten Hauptgruppe von Politikfeldern (16 - 24), ist keine Institution zu benennen, die eindeutig Planungskompetenzen auf sich konzentriert. Dies ist zweifelsohne auch bedingt durch die große thematische Spannbreite. Das Ministerium für Stadtentwicklung und Wohnungsbau (MINDUVI) verfügt über die im Kontext dieser Untersuchung absehbar wichtigsten Kompetenzen, da es für die städtische Landnutzungsplanung und für die umweltrelevanten Aspekte kommunaler Dienstleistungen (zum Beispiel Abwasser, Müll) zuständig ist. Auf dieser Grundlage werden im Ministerium stärkere Kompetenzen in der Erarbeitung der nationalen Raumordnungsstrategie (bzw. eines späteren Grundlagengesetzes) reklamiert, dieses Anliegen mit den eigenständigen Verhandlungen über internationale Unterstützung für dieses Vorhaben dokumentiert (eigene Arbeiten Ecuador 2000).

Ein Blick auf die mit der Inventarisierung befassten Institutionen zeigt, daß prinzipiell kein Problem fehlender Grundlagendaten existieren dürfte. Dort wo die Daten überprüft wurden, waren sie sehr guter Qualität (vgl. Hinweise in Kap. 2.3). CLIRSEN (Centro de Levantamiento Integrado de Recursos Naturales por Sensores Remotos) stellt hier ein instruktives Beispiel für die Arbeit mit Fernerkundungsdaten dar, die nicht nur für Ecuador von Bedeutung sind. Allerdings beinhaltet die große Zahl von Institutionen (vor allen Dingen NRO), die Datenaufnahmen durchführen, zusammen mit der nicht überall klar definierten Federführung in Planungskompetenzen auch das Risiko, daß ein großer Teil der theoretisch vorhandenen

Kenntnisse nicht effizient in die Konzeptentwicklung und Umsetzung eingeht. Dabei lassen sich als wesentliche Schwächen bezüglich der Aufnahme und Weiterbearbeitung von Grundlageninformationen folgende Punkte herauszuheben:

- Es bestehen insgesamt relativ wenig Kenntnisse über Aktivitäten, die außerhalb der jeweils eigenen Institutionen von anderen Trägern durchgeführt werden.
- Die Arbeiten des TCA (Vertrag der Amazonas-Anrainer) stellen ein instruktives Beispiel dar, daß eine Art "institutionalisiertes Gedächtnis" für bereits durchgeführte Projektprüfungen und Grundlagenenerhebungen fehlt. Das Thema Raumordnung ist zweifelsohne in der politischen Diskussion aktuell, aber auf die bereits zu Beginn der 90er Jahre durchgeführten Studien zu Erfahrungen und zukünftigen Perspektiven für wirtschaftliche und ökologische Zonierung in Ecuador (vgl. TCA/ PNUD/ CLIRSEN 1993 a, b), wird von keiner der Institutionen Bezug genommen, die sich um die Federführung in dem aktuellen Projekt der Raumordnungsstrategie bemühen
- Forschungsprojekte, die in der "eigenen" Universität laufen, sind bekannt, jedoch nur wenig Kenntnisse liegen über laufende Vorhaben an anderen Universitäten und dort publizierten Dokumenten vor. Über die von FUNDACYT (Fundación para la Ciencia y la Tecnología) publizierten Jahresberichte, sind zumindest Aufstellungen über alle durch diese Stiftung geförderten Projekte zugänglich (vgl. FUNDACYT 1999).
- Über die von NRO durchgeführten Grundlagenstudien besteht bei staatlichen Stellen oder Universitäten wenig Kenntnis.

Verglichen mit dem Nachbarstaat Peru (vgl. Gierhake et al 2000), sind relativ viele ecuadorianische Institutionen mit Forschung befaßt, wobei die bloße Nennung der Aktivität noch keine Rückschlüsse auf die Qualität der Arbeiten zulassen kann. Die Tatsache, daß staatliche Ministerien dezidiert mit Forschung befaßt sind, das Umweltministerium und insbesondere das Ministerium für Bergbau und Energie, ist ebenfalls eine spezifisch nationale Entwicklung. Insgesamt wird die Knappheit an finanziellen Möglichkeiten für Forschung als wesentliches Problem benannt, wobei eine Ausnahme Erwähnung verdient: der Kredit der Interamerikanischen Entwicklungsbank an FUNDACYT, der zur Förderung naturwissenschaftlicher Forschung dient. Die französische Entwicklungskooperation, die lange eine bedeutende Rolle in der Förderung sozio-ökonomischer Forschung in Ecuador spielte, hat ihre Aktivitäten deutlich reduziert (vgl. IRD 1997 als Beispiel; eigene Arbeiten Ecuador 2000).

Eine Analyse der institutionellen Präsenz in einzelnen Politikfeldern zeigt folgende besonders hervorzuhebende Ergebnisse.

Grundsätzlich hat das Umweltministerium (MMA) Kompetenzen für alle Funktionen, die "Biodiversität" und "Schutzgebiete" betreffen. Ein wichtiger Schritt zur Konzentration der umweltrelevanten Kompetenzen in einem Ministerium war sicherlich die Integration von INEFAN (vgl. Abb. 1). NRO bleiben auf der Ausführungsebene jedoch zentrale Akteure, die auch mit derart grundlegenden Aufgaben betraut sind, wie der Ausarbeitung eines Verzeichnisses aller relevanten Akteure im Umweltbereich und eines Aktionsplanes für den Schutz der Biodiversität (vgl. EcoCiencia 1999, eigene Arbeiten Ecuador 2000). Die personelle Präsenz staatlicher Stellen in den Schutzgebieten selbst ist jedoch, auch als Folge der Wirtschaftskrise, sehr eingeschränkt und das zentrale Instrument des Managementplanes liegt nur für einzelne Gebiete vor (vgl. INEFAN/GEF 1999; SURAPA bzw. für den konkreten Fall Nationalpark Sangay INEFAN 1998).

"Pufferzonen" und "Wichtige ökologische Systeme" haben zwei ähnliche Charakteristika. Es gibt kein unter allen Akteuren konsensfähiges Verständnis über deren genaue räumliche Ausdehnung, die konkreten Planungsnotwendigkeiten und die institutionellen Verantwortlichkeiten. Gleichzeitig sind es zukünftig wichtige Zonen, sowohl aus ökologischer Sicht für die Arrondierung des bestehenden Schutzgebietssystems, als auch aus sozialer Sicht, da in diesen Zonen Menschen leben bzw., der Fall der Indigenas, es als ursprüngliches Territorium für sich reklamieren, in jedem Fall auch Nutzungsrechte oder -notwendigkeiten vorliegen. Für die "wichtigen ökologischen Systeme" liegen naturschutzfachliche Vorschläge vor (vgl. MAG-FN 1989, Castaño Uribe 1993), über laufende Projekte im Umfeld von Schutzgebieten und absehbare Umweltwirkungen liegt eine Überblicksstudie vor (vgl. Fundación Natura 1992). Die Notwendigkeit zur Ausweisung von Pufferzonen wurde in allgemeine Entwicklungspläne aufgenommen (vgl. z.B. ECORAE 1997, 1998), es sind erste Maßnahmen in den Randzonen der Nationalparks Podocarpus und Yasuni angelaufen, aber es gibt keine präzise Grundlage über die Formalitäten der Ausweisung, Abgrenzung, einzusetzende Planungsinstrumente und institutionelle Abstimmungsprozesse.

Im Politikfeld Indigene, sind wesentliche Veränderungen in naher Zukunft zu erwarten, da mit der Gründung von CODENPE (Consejo Nacional de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador) eine Vertretung auf sehr hoher Hierarchie-Ebene eingerichtet wurden (vgl. Abb. 2), für deren Funktionsfähigkeit zudem ein beträchtlicher Kredit gewährt wurde. Wesentlicher Arbeitsschwerpunkt soll die massive Landtitulierung für indigene Gemeinschaften sein. Dies betrifft zwangsläufig die Maßnahmen in den Politikbereichen Schutzgebiete (sie sind weitgehend als Territorium der Ahnen reklamiert), Pufferzonen und wichtige ökologische Gebiete (eigene Arbeiten Ecuador 2000).

6 Schlußfolgerungen

An wesentlichen Ergebnissen der Studie über institutionelle Präsenz in umweltrelevanten Politikfeldern kann zusammengefasst werden:

- a) Es liegen eine beträchtliche Anzahl von Gesetzen und Verordnungen über Naturschutz und Nutzung der natürlichen Ressourcen vor, hinzu kommt eine noch höhere Zahl von Institutionen, die Kompetenzen in der Inventarisierung, Forschung, Planung, Ausführung, dem Schutz oder der Kontrolle in den verschiedenen Politikfeldern reklamieren.
- b) Infolge des Transformationsprozesses in der öffentlichen Verwaltung, sind Institutionen der Parallelverwaltung bestehen geblieben, sind die Verantwortlichkeiten der Ministerien nicht letztendlich definiert, fehlen innerhalb einzelner Ministerien zuweilen auch die Organigramme zur Aufbauorganisation (und folglich auch Vorgaben zum Ablauf).
- c) Vor dem Hintergrund nicht abschließend definierter Kompetenzen der staatlichen Ministerien und der in Erarbeitung befindlichen Planungsinstrumente (vgl. auch Abb. 3), ist bei der Vielzahl von Institutionen mit "administrativen Reibungsverlusten" oder Verdoppelung von Aktivitäten zu rechnen.
- d) Die NRO besetzen für sich ausgesuchte Politikfelder. Über den Aufbau und die Qualität der NRO-Arbeit liegen wenig Untersuchungen vor (vgl. z.B. Valarezo 1999 mit einer Arbeit über NRO, die mit Indigenen zusammenarbeiten).
- e) Die "institutionelle Diversität" in umweltrelevanten Politikfeldern beschränkt sich keinesfalls auf Ecuador (vgl. Gierhake et al. 2000 für Peru), allerdings zeigen sich hier einige besondere Charakteristika:
 - das Modell der Regionalen Entwicklungskorporationen besteht weiterhin,
 - es wurden zudem auch neue Institutionen der Parallelverwaltung gegründet (das Beispiel ECORAE),
 - die Zahl der NRO und auch der, in diese Untersuchung nicht einbezogenen gesellschaftlichen Basisorganisationen, ist sehr hoch.
- f) Auf der Ebene der Provinzen befindet sich die Verwaltungsorganisation im Übergang.
- g) Die Diskussion über die einzusetzenden Planungs- und Managementinstrumente ist noch nicht beendet, und wird, wie der Konflikt um die Federführung in der Erarbeitung der Raumordnungsstrategie zeigt, auch nicht nur von fachlichen Argumenten beeinflusst.
- h) Ein Defizit stellt das Informationsmanagement dar. Ein Beispiel dafür ist eine Art Umweltaktionsplan für Ecuador, bereits 1993 erarbeitet (vgl. Min.Rel.Ext. 1993), der offenbar sieben Jahre später weitgehend unbekannt ist.

- i) Nach den bisherigen, strukturell abgeleiteten Kenntnissen, ist auch für Ecuador anzunehmen, daß ein großer Teil der Agrobiodiversität sich außerhalb der Flächenschutzgebiete, im besiedelten ländlichen Raum befindet, wo alte Land- und Nutzungsrechte bestehen. Die Ziele von Schutz und angepasster Nutzung dort zusammenzubringen ist notwendig, Pufferzonen könnten hier eine Antwort darstellen.

7 Ausblick

Die Ergebnisse dieser Studie geben Hinweise auf grundsätzliche Probleme und notwendige Entwicklungen für ein fachübergreifendes System von Umweltmanagement. Zusätzlich kann präzisiert werden, welche Forschungen notwendig wären, um das System kompakter und operationaler zu gestalten. Einige dieser Aspekte sind nachfolgend genannt, sie beziehen sich vor allem auf den Ablauf politischer / gesellschaftlicher Prozesse innerhalb der analysierten Strukturen.

Wichtig wäre eine politikwissenschaftliche Analyse der einzelnen institutionellen Interessen, die auf eine Beibehaltung des Status quo oder die Vollendung des Reformmodelles ausgerichtet sind, und die Ebenen auf der diesbezügliche Entscheidungen fallen bzw. wie und von wem sie vorbereitet werden. Dies könnte an konkreten Beispielen, wie der Diskussion um die Auflösung oder den Fortbestand der Entwicklungskorporationen oder die Federführung bei der Nationalen Raumordnungsstrategie, festgemacht werden.

Zu untersuchen bliebe auch, ob das in CONAM favorisierte Modell von "Volksentscheiden" ("Consultas populares"), ein effizientes Instrument zur Förderung der Dezentralisierung ist bzw. ob es unter den gegebenen politischen Rahmenbedingungen, die auch starke zentralistisch ausgerichtete Kräfte einschließen, überhaupt ein umsetzbarer Weg ist. Wenn es ein umsetzbares Modell sein sollte, wäre es interessant zu überprüfen, ob dezentrale Regierungen ein größeres Interesse an der Erhaltung der Ressourcen auf "ihrem" Territorium haben als die weit entfernte Zentralregierung oder ob der Aspekt der (massiven?) Ressourcennutzung als Möglichkeit der Schaffung von Eigeneinnahmen im Vordergrund stehen wird.

Der Einfluß der "Direktorien" ("Juntas Directivas"), die bei einigen der dezentralisiert ausgerichteten Institutionen bestehen, aber mit Mitgliedern zentraler Institutionen, zum Beispiel Ministerien oder auch der Streitkräfte besetzt sind, bleibt zu analysieren.

Sowohl auf der Ebene der Provinzen als auch der Gemeinden ("Cantón") sind die realen Verwaltungskapazitäten zu untersuchen bzw. abzuschätzen, welche Maßnahmen umsetzbare wären (aus politischen wie auch wirtschaftlichen Gründen), um hier Förderungen zu initiieren.

Der Komplex von "Forschung und ihre Wirkungen für die Erarbeitung einer umfassenden Umweltpolitik" ist kaum bearbeitet. Dabei sind verschiedene Aspekte von Interesse: das Management bereits vorhandener Informationen, was zum Beispiel die oben genannte Basis an naturwissenschaftlichen Studien zur räumlichen Struktur betrifft; aber auch bisherige Limitierung, diese Daten für staatliche Planungen nutzbar zu machen bzw. Perspektiven aktuell bestehende Hindernisse zu überwinden. Absehbar ist dies nicht nur eine Frage des Aufbaus einer Datenbank, denn viele, qualitativ gute umweltrelevante Daten sind im Land bereits vorhanden. Die Frage der Förderung angewandter Forschung, gerade auch unter Einbeziehung sozio-ökonomischer Faktoren für Umweltmanagement, ist ein weiterer wenig untersuchter Aspekt.

8 Literatur

Amend, Th.; Amend, St. (Hrsg.): Espacios sin habitantes – Parques Nacionales de America del Sur, Gland / Caracas 1992

Arréghini, L.; Gómez, N. E.; Bernado León, J.V.; Portais, M. : Ecuador – Espacio y Sociedad, Quito 1997

Bustamante, G.: La encuesta a las instituciones del Sector público sobre Ordenamiento Territorial (unveröffentlichter Consultingbericht), Quito 1999

Castaño Uribe, C.: Situación General de la Conservación de la Biodiversidad en la Región Amazónica: Evaluación de las Areas Protegidas, Propuestas y Estrategias, Quito 1993

CONAM (Consejo Nacional de Modernización): Verschiedene interne Materialien über Struktur der öffentlichen Verwaltung, rechtliche Grundlagen, Personal, Reformvorschläge, Quito 2000

EcoCiencia : Directorio de Instituciones, Proyectos y Especialistas en Biodiversidad del Ecuador, Quito 1999 (Diskette)

ECORAE (Instituto para el Ecodesarrollo Regional de la Amazonia): Plan Maestro para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica Ecuatoriana - Diagnóstico integral de la Región Amazónica Ecuatoriana, Quito 1997

ECORAE: Plan Maestro para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica Ecuatoriana, Quito 1998

FANE (Fondo Ambiental Nacional del Ecuador): Internes Dokument - Beschreibung der Organisation und ihrer, Quito 1999

Fundación Alternativa / PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) Directorio de Organizaciones Sociales de Desarrollo, Quito 2000

Fundación Natura: Acciones de desarrollo en zonas de influencia de áreas protegidas - Quito 1992

FUNDACYT (Fundación para la Ciencia y la Tecnología): Memoria Anual 1998, Quito 1999.

Gierhake, K.: Verwaltungsneugliederung als Voraussetzung einer erfolgversprechenden Entwicklungsplanung. Das Beispiel Peru, in: Ibero-Amerikanisches Archiv, 17.2/3: S. 259 - 294, Berlin 1991

Gierhake, K.: Environmental Management – Limits and possibilities for developing an interdisciplinary concept, with respect to Ecuador, en: Institute for Scientific Co-operation (Hrsg.): Environmental Management in Developing Countries, Vol. 3, 1995, S. 162 - 186

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 particular del Parque Nacional Manu, Córdoba 2000

Grijavala, X.; Vásconez, S.: Reforma del Ministerio del Ambiente (Internes, nicht publiziertes Dokument der "Unidad de Reforma del Estado"), Quito 2000

Hoffmann, K.-D.: Ecuador, en: Nohlen, D. / Nuscheler, F. (Hrsg.) Handbuch der Dritten Welt. Südamerika, Bonn 1992

IRD (Institute de Recherche pour le Développement); IPGH (Instituto Panamericano de Geografía e Historia); IFEA (Instituto Francés de Estudios Andinos); IGM (Instituto Geográfico Militar); PUCE (Pontificia Universidad Católica del País): Paisajes Agrarios del Ecuador, Quito 1999

INEFAN (Instituto Ecuatoriano Forestal y de Areas Naturales y Vida Silvestre): Plan de Manejo Estratégico del Parque Nacional Sangay, Quito 1998

INEFAN / GEF (Global Environmental Facilities): Guía de Parques Nacionales y Reservas del Ecuador (CD-ROM), Quito 1999

MAG - FN (Ministerio de Medio Ambiente y Ganadería / Fundación Natura): Estrategia para el Sistema Nacional de Areas Protegidas del Ecuador, Quito 1989

MMA (Ministerio de Medio Ambiente): Estrategia y Propuestas Legales para la Gestión Ambiental, el Manejo Forestal Sustentable y la Conservación de la Biodiversidad (Zusammenstellung verschiedener interner Dokumente über die institutionelle und politische Reform) Quito 2000 a

MMA (Ministerio de Medio Ambiente): Estrategia de Desarrollo Territorial Sustentable (nicht publiziert) Quito 2000 b

Min. Rel. Ext. (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Ecuador): Gestión Ambiental en el Ecuador - Quito 1993

Morales Andrade, S.I. / Sylva Chavert, R.D.: Proyecto de Difusión para el Parque Nacional Sangay, Quito 1991

OEPLAN (Oficina de Planificación de la Presidencia de la República): Infoplan – Desarrollo Social y Gestión Municipal en el Ecuador, Quito 1999

Puyol, A. / Ortiz, B. (Hrsg.): Estrategias de Biodiversidad. Avances en América del Sur, Quito, o.J.

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

Rep.Ecuador (República del Ecuador): Decreto 2092, La Ley de la Colonización de la Región Amazónica, Quito 1978

Rep. Ecuador: Ley No. 74, Ley Forestal y de Conservación de Areas naturales y Vida Silvestre, Quito 1981

Rep.Ecuador: Ley No. 10, Ley del Ecodesarrollo de la Amazonia, Quito 1992

Rep.Ecuador: Decreto 1802, Políticas básicas ambientales del Ecuador, Quito 1994

Rep. Ecuador: Plan Nacional de Desarrollo Social. Políticas de protección del medio ambiente y desarrollo sostenible de los recursos naturales, Quito 1996

Rep. Ecuador: Constitución Política de la República del Ecuador, Quito 1998

Rep. Ecuador: Ley de la Modernización del Estado, Quito 1999 a

Rep. Ecuador: Ley de la Gestión Ambiental, Quito 1999 b

Rep. Ecuador (Presidencia de la República): Informe a la Nación, Quito 2000

SURAPA (Sistema de Areas Protegidas de la Amazonia): Proyecto de Planificación y Manejo de Areas Protegidas de la Región Amazónica. Reseña Histórica de su Formulación y Puesta en Marcha, Bogotá 1993

SURAPA: CD-ROM mit Information über 124 Schutzgebiete in Amazonien, und die Entwicklung im jeweiligen Umfeld, Washington / Bogotá / Caracas o.J.

TCA; PNUD; CLIRSEN (Tratado de Cooperación Amazónica; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Centro de Levantamientos Integrados de Recursos Naturales por Sensores Remotos): Informe Final: Primera Reunión Nacional inter-institucional para la zonificación ecológica-económica del Ecuador; nicht publizierter interner Bericht, Quito 1993 a

TCA; PNUD; CLIRSEN: Informe Final: Primera Reunión Subregional para la Zonificación ecológica y económica; nicht publizierter interner Bericht, Quito 1993 b

TCA (Tratado de Cooperación Amazónica) Marco Legal sobre Patentes y Propiedad Intelectual de la Biodiversidad Amazónica, Lima 1995

Ulloa, R.; Ruiz, R.E.; Enríquez, J.; Suárez, L.; Rivas, J.; Andrade, R.; Rivera, E.: La situación de las áreas naturales protegidas en el Ecuador (Informe preparado para el Primer Congreso Latinoamericano de Areas Protegidas y Parques Nacionales), Quito 1997

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

Valorazo, G.R.: Informe acerca de los resultados de la consultoría sobre el índice de institucionalidad de las ONGs, OTGs y nacionalidades; interner nicht publizierter Bericht, Quito 1999