

# Zum aktuellen Stand der Raumordnung und Landesplanung in Südamerika

Guido Staub, Andreas Hendricks, Luis Navarrete und Karl-Heinz Thiemann

## Zusammenfassung

In Südamerika ist das Thema Raumordnung und Landesplanung erst in der jüngeren Vergangenheit für die Politik relevant geworden. Dies hängt in erster Linie mit den Bemühungen um einen nachhaltigen Rohstoffabbau zusammen. Dass die Umsetzung einer zukunftsfähigen Landesentwicklung nach Jahrhunderten der Kolonialisierung und darauf folgenden politischen und sozialen Unruhen eine durchweg schwierige Aufgabe ist, soll in diesem Beitrag ebenso beleuchtet werden wie die aktuelle raumplanerische Situation. Anhand der fünf großen Länder Argentinien, Brasilien, Chile, Kolumbien und Peru wird der gegenwärtige Entwicklungsstand dargestellt. Zentrales Ergebnis ist, dass sich sowohl die Verwaltungsstrukturen als auch die Gesetzesgrundlagen im Hinblick auf eine nachhaltige Raumplanung noch im Aufbau befinden, weil historisch bedingte Probleme, insbesondere die Diktaturen im 20. Jahrhundert, der raumordnerischen Entwicklung sehr geschadet und diese behindert haben. In allen untersuchten Ländern lässt sich aber auch feststellen, dass ein politisches und gesellschaftliches Bewusstsein für die Notwendigkeit einer integrierten Raumplanung vorhanden ist.

## Summary

*In the recent past the topics spatial planning and state development planning became relevant for the politics in South America. This development is closely related to the effort to get a sustainable mining of natural resources. This paper illustrates the difficult implementation of a land development viable for the future after centuries of colonization and the following political and social disturbances as well as the actual situation of spatial planning. The current state of development will be represented by means of the five big countries Argentina, Brazil, Chile, Colombia and Peru. The central result is that the administrative structure and the legal basis concerning sustainable spatial planning is still in development because historical caused problems affected the development of spatial planning, especially the dictatorships of the 20<sup>th</sup> century. However, a political and societal awareness for the necessity of an integrated spatial planning can be identified in all investigated countries.*

**Schlüsselwörter:** Raumordnung, Landesplanung, Raumplanung, Landmanagement, Südamerika

## 1 Einleitung

Ausgenommen Aruba, Bonaire, Curaçao (alle niederländisch), die Falklandinseln, Südgeorgien und die Südl-

chen Sandwichinseln (Vereinigtes Königreich [VK]) sowie Französisch-Guayana (Frankreich), welche bis heute keine Unabhängigkeit erlangt haben, sind alle Staaten Südamerikas seit mehreren Jahrzehnten (Guayana und Surinam) bzw. seit fast zwei Jahrhunderten unabhängig (s. Tab. 1). Das Verlangen nach Unabhängigkeit von den Kolonialmächten datiert bis in das Jahr 1806 zurück, als in Venezuela erste Bestrebungen unternommen wurden, sich von der spanischen Krone loszusagen. Einen wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung hatten die Napoleonischen Kriege auf der Iberischen Halbinsel (1808–1813), durch die Spanien von seinen Kolonien abgeschnitten wurde und es somit zu einer Verringerung seines Einflusses in Lateinamerika kam. Insbesondere Bernardo O'Higgins (Chile), José de San Martín (Argentinien), Simón Bolívar und Antonio José de Sucre (beide Venezuela) waren treibende Kräfte der südamerikanischen Unabhängigkeitskriege zu jener Zeit (hierzu weiterführend Barrera 1909 und Cadena 2009).

Die Zeitspanne von mehr als 300 Jahren von der Entdeckung Amerikas durch Christoph Kolumbus im Jahr 1492 bis zur Unabhängigkeit der einzelnen Staaten, die durch Abhängigkeit, Ausbeutung und Unterdrückung gekennzeichnet war, hat bis heute deutliche Spuren hinterlassen. Dies zeigt sich u. a. im Städtebau (Schachbrettmuster der Straßen), in der Landwirtschaft (Großgrundbesitz) und dem Vorherrschen des katholischen Christentums, aber auch in der Diskriminierung und Abschottung der Ureinwohner. Zudem kam es in der Zeit nach der Dekolonisation immer wieder zu zwischenstaatlichen Konflikten, welche meist zu Verschiebungen der territorialen Grenzen führten (Birle 2009). Die wohl bekanntesten Beispiele sind der Argentinisch-Brasilianische Krieg (1825–1828), der Tripel-Allianz-Krieg (1864–1870) oder der Salpeterkrieg (1879–1884). Dies hatte zur Folge, dass auch in jüngerer Vergangenheit wiederholt bilaterale Interessenskonflikte bezüglich der Grenzfestlegungen auftraten (z. B. Chile-Peru, Bolivien-Chile, Nicaragua-Kolumbien). Diese unsicheren und unklaren Grenzverläufe sind indirekt aber auch damit zu erklären, dass die raumplanerische Entwicklung zwischen den Ländern und im Landesinneren nicht mit der nötigen Sorgfalt angegangen wurde und bis heute wird.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit und auf welche Art und Weise in Südamerika die städtischen und ländlichen Regionen raumplanerisch weiterentwickelt werden. Der vorliegende Beitrag soll dazu dienen, für die fünf großen Länder Argentinien, Brasilien, Chile, Kolumbien und Peru, die zusammen rd. 80 % der Gesamtfläche und 83 % der Einwohner Südamerikas

Tab. 1: Übersicht über die Länder Südamerikas

Land	Kolonialmacht	Unabhän- gigkeit	Fläche in km <sup>2</sup>	Anteil	Einwohner	Anteil
Argentinien	Spanien	1816	2.766.890	15,5 %	43.417.000	10,3 %
Aruba	Niederlande	–	180	0,0 %	106.000	0,0 %
Bolivien	Spanien	1825	1.098.581	6,2 %	10.426.000	2,7 %
Bonaire	Niederlande	–	288	0,0 %	13.000	0,0 %
Brasilien	Portugal	1822/1825	8.514.215	47,8 %	193.253.000	49,2 %
Chile	Spanien	1818	756.950	4,2 %	17.948.000	4,4 %
Curaçao	Niederlande	–	444	0,0 %	142.000	0,0 %
Ecuador	Spanien	1828	283.560	1,6 %	16.144.000	3,6 %
Falklandinseln	VK	–	12.173	0,1 %	3.000	0,0 %
Französisch-Guayana	Frankreich	–	86.504	0,5 %	216.000	0,1 %
Guayana	Niederlande	1966	214.979	1,2 %	770.000	0,2 %
Kolumbien	Spanien	1810/1819	1.138.910	6,4 %	45.528.000	11,6 %
Paraguay	Spanien	1811	406.752	2,3 %	6.831.000	1,7 %
Peru	Spanien	1821	1.285.220	7,2 %	29.462.000	7,5 %
Südgeorgien ...	VK	–	4.066	0,0 %	30	0,0 %
Suriname	Niederlande	1975	163.820	0,9 %	543.000	0,1 %
Trinidad und Tobago	VK	1962	5.128	0,0 %	1.360.000	0,3 %
Uruguay	Spanien	1825/1828	176.220	1,0 %	3.432.000	0,9 %
Venezuela	Spanien	1811/1821	916.445	5,1 %	28.834.000	7,3 %
<b>Südamerika</b>			<b>17.831.325</b>	<b>100,0 %</b>	<b>398.428.000</b>	<b>100,0 %</b>

umfassen (s. Tab. 1), den aktuellen Stand der Raumordnung und Landesplanung zu erläutern und Probleme politischer und sozio-ökonomischer Natur aufzuzeigen. Die Erkenntnisse beruhen auf einer Auswertung der relevanten Literatur und Internetquellen, einer Sichtung der gesetzlichen Grundlagen und vorliegenden raumplanerischen Strategien, Programme und Instrumente sowie eigenen Erfahrungen der Autoren vor Ort. Eingeflossen sind auch die diesbezüglichen Erhebungen aus einem Forschungsvorhaben zu den Möglichkeiten des Katasteraufbaus in Chile (s. Hendricks et al. 2015).

## 2 Länderspezifische Untersuchung

### 2.1 Argentinien

Argentinien besteht aus 23 Provinzen und der Stadt Buenos Aires. Diese nimmt eine Sonderstellung ein, da sie zwar geographisch in der gleichnamigen Provinz liegt, politisch aber als autonom angesehen und dementsprechend behandelt wird (Porto und Sanguinetti 1993). Unter den Provinzen haben sich vier Interessensgemeinschaften (Centro, Nuevo Cuyo, Norte Grande Argentino

und Patagónica) gebildet, die als Regionen versuchen, gemeinsame Ziele in den Bereichen Wirtschaft, Infrastruktur und räumliche Entwicklung zu erreichen und eine Dezentralisierung weg von der Monopolstellung der Provinz Buenos Aires anstreben. Da die Regionen keine offiziellen Gliedstaaten sind und somit auch keine offiziellen politischen Organe besitzen, ist deren Einflussbereich allerdings stark eingeschränkt. Trotzdem ist sich auch die Zentralregierung bewusst, dass sich das gesamte Land nur unter Hinzunahme und Berücksichtigung der Interessen der einzelnen Provinzen auf lange Sicht erfolgreich international platzieren kann. Dies bedeutet aber auch, dass interne Konflikte und soziale Ungerechtigkeiten gelöst werden müssen.

Das argentinische Ministerium für Planung hat im Jahr 2004 eine Nationale Entwicklungs- und Raumordnungspolitik (Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, PENDOT) verabschiedet (Mas-siris 2008). Ihr vorrangiges Ziel ist es, Schwierigkeiten und Probleme in der raumordnerischen Entwicklung des Landes zu identifizieren, geeignete Maßnahmen vorzubereiten und einen Rahmen für deren zeitnahe Umsetzung zu geben. Dazu sollen in den einzelnen Provinzen Aktivitäten eingeleitet werden, durch die eine landespla-

nerische Entwicklung für ein integriertes, nachhaltiges und sozial gerechtes Argentinien erreicht wird. Die PENDOT ist somit eine Art verallgemeinerndes Basismodell (Masterplan), welches insbesondere auch auf die Bevölkerung und deren Bedürfnisse ausgerichtet ist. Es sollen vor allem Probleme wie Arbeitslosigkeit, infrastrukturelle Defizite, extreme Armut und Sicherung der Grundversorgung angegangen werden.

Für die Realisierung der PENDOT, d.h. um die Ziele der angestrebten Entwicklungs- und Raumordnungspolitik zu erreichen, stehen unterschiedliche Handlungsmechanismen und Werkzeuge zur Verfügung (Erbiti 2011). Hier ist zunächst das Nationale Gesetz zur Entwicklung und Raumplanung zu nennen, in dem Vorgaben für die landesweite Planung und Umsetzung von Projekten gegeben werden sowie die Verteilung der planerischen Zuständigkeiten zwischen Land, Provinzen, Gemeinden und anderen Körperschaften geregelt wird. Ferner enthält das Gesetz Vorgaben für die Art und Weise der Durchführung konkreter raumbedeutsamer Maßnahmen in Abhängigkeit des jeweils betrachteten Gebiets. Der skizzierte gesetzliche Rahmen soll die Raumordnung und Landesplanung soweit wie möglich regulieren und steuern.

Ein wesentliches Werkzeug des PENDOT ist das Nationale Entwicklungs- und Raumordnungssystem (Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, SINDOT), mit dem Pläne, Programme und Projekte der Landesentwicklung erarbeitet und publik gemacht werden sollen (INPLAN 2004). Außerdem sollen sektorale Aktionen einzelner Fachressorts, welche Einfluss auf das gesamte argentinische Staatsgebiet haben, gezielt gesteuert werden. Das System setzt sich aus verschiedenen Akteuren, die für die Ausarbeitung und Umsetzung von Plänen, Programmen und Projekten verantwortlich sind, und entsprechenden nachgeordneten Instrumenten zusammen.

Teil des SINDOT ist der Strategische Raumordnungsplan (Plan Estratégico Territorial, PET), welcher konkrete, dezentralisierte Pläne, Programme, Projekte und Aktionen beinhaltet, um die Vorgaben der PENDOT zu erfüllen. Es handelt sich hierbei allerdings nicht um einen landesweiten Masterplan, sondern vielmehr um gezielte Vorgaben, die in besonders strukturschwachen Gebie-

ten in möglichst kurzer Zeit umgesetzt werden sollen, um langfristige Wirkungen zu entfalten. Der PET deckt im Wesentlichen die fünf strategisch wichtigen Bereiche Neubewertung städtischer Gebiete sowie symbolträchtige Bauten und Denkmäler, Verwaltung des Straßennetzes, Sanierung und Wohnungsbau ab.

Weiterhin beinhaltet das SINDOT auch ein landesplanerisches System zur Information, Vernetzung und technischen Unterstützung (Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica, SIVAT). Das SIVAT stellt planungsrelevante Information bereit und ermöglicht deren Verwaltung und Koordination. Zusätzlich soll das System dabei helfen, fachliche, methodische und wirtschaftliche Fragestellungen in ausgewählten Gebieten zu bearbeiten. Hierfür werden allerdings institutionelle Kooperationen, Ressourcen und Management-Tools benötigt, welche permanent bereitzustellen sind.

Obwohl Argentinien ein Gesetz zur Entwicklung und Raumplanung verabschiedet hat, welches die landesweit gültigen Rahmenbedingungen festlegt, und außerdem Ausschüsse bestehen, in denen die regionalen Aktivitäten koordiniert werden, gibt es noch eine Reihe offener Themenfelder, die zur Umsetzung einer nachhaltigen raumordnerischen Entwicklung zu klären sind. Zu nennen sind insbesondere folgende Aspekte:

- **Untergliederung der Regionen:** Seit jeher wird in Argentinien viel Wert auf provinzübergreifende Planung gelegt, weshalb – wenn auch inoffiziell – die 23+1 Provinzen zu 4+1 autonomen Regionen zusammengefasst sind. Dies hat allerdings zur Folge, dass auf spezielle lokale Anforderungen nicht oder nur sehr begrenzt eingegangen werden kann. Daher wäre das Subsidiaritätsprinzip für die Provinzen stärker auszubauen.



© 2007 www.ratinho-arts.com – powered by GOD | frei verwendbar. Keine Gewährleistung für die Richtigkeit dieser Karte. Irrtümer vorbehalten.

- **Politische, institutionelle und normative Probleme:** Es gibt keine klare politische Leitlinie, welche die raumordnerische Entwicklung landesweit regelt. Erschwerend kommt hinzu, dass Entscheidungsträger meist fachfremd und nicht an langfristigen Lösungen interessiert sind.
- **Wirtschaftliche, soziale und regionale Unterschiede:** Eigentlich ist Argentinien ein ressourcenreiches Land, das zudem über große landwirtschaftlich nutzbare Flächen verfügt (vgl. BMELV 2013) und sich über unterschiedliche Klimazonen erstreckt. All das sollte zu einer stabilen wirtschaftlichen Lage beitragen und helfen, soziale Unterschiede in der Bevölkerung zu reduzieren. Allerdings kommt es zu starken regionalen Disparitäten, nach Auffassung der Autoren vor allem hervorgerufen durch eine falsche ökonomische Organisation, d. h. eine zu starke Zentralisierung der Wirtschaft.

## 2.2 Brasilien

Brasilien besteht aus 26 Bundesstaaten und einem Bundesdistrikt (Distrito Federal do Brasil), der im Ballungsraum der Hauptstadt Brasília den Sitz der zentralen Bundesregierung beherbergt. Als Verwaltungsebene unterhalb der Bundesstaaten folgen unmittelbar die 5.570 Gemeinden (municípios) (Stand 7/2014). Sie besitzen den gleichen politischen Status wie die Bundesstaaten und haben als dritte Verwaltungsebene dieselben Rechte und Pflichten (Lopes 1964). Jede Einheit hat zudem ihre eigene Regierung und ist Teil des präsidialen Regierungssystems. Dies führt dazu, dass zwischen den drei Ebenen ein dauerhaftes Zusammenspiel gewährleistet werden muss, was in der Umsetzung jedoch oft scheitert. Es besteht eine gewisse Abhängigkeit des Bundes von staatlichen und kommunalen Behörden, sprich von der Bereitschaft, geplante Maßnahmen auch tatsächlich umzusetzen. Auf Gemeindeebene ist eine Zusammenarbeit üblich und weiter verbreitet als zwischen den Bundesstaaten (Arretche 2012).

Zum jetzigen Zeitpunkt gibt es in Brasilien eine staatliche Kommission für Raumordnung, welche mit Hilfe von Regionalbehörden versucht, politische Rahmenbedingungen einer nachhaltigen Landesentwicklung zu implementieren und vor Ort umzusetzen. Besondere Relevanz erfährt dies durch die Tatsache, dass Brasilien ein an natürlichen Ressourcen sehr reiches Land ist und deren nachhaltige Nutzung von großer ökonomischer und ökologischer Bedeutung ist. Das Hauptproblem besteht hierbei allerdings in der Definition bzw. dem Verständnis des Begriffs Raumordnung. In Brasilien wird das Thema Raumordnung vor allem vor dem Hintergrund der räumlichen Verteilung der Bevölkerung, deren Hauptproduktionsaktivitäten und den klimatischen Gegebenheiten angegangen. Dies führt dazu, dass das Land bezüglich seiner Entwicklung in fünf Regionen unterteilt wird: den Norden, Nordosten, Mittelwesten, Süden und Südosten. Demzufolge werden unterschiedliche Fragen, wie z. B.

Umweltschutz oder Souveränität und Integrität des nationalen Hoheitsgebietes, entsprechend ihrer regionalen Relevanz gewichtet und behandelt.

Die Initiative zu einer geregelten Raumordnung und Landesplanung geht auf die neue brasilianische Verfassung vom 5. Oktober 1988 zurück (vgl. Wolf 1989). Darin wird u. a. festgelegt, dass es Aufgabe der Bundesregierung ist, allgemeine Leitlinien für die Entwicklung und Nutzung des Raumes zu entwerfen. Hierbei gilt es, Schwerpunkte in Bezug auf Verteidigung der nationalen Souveränität, kleinmaßstäbliche Planungen, Verwaltung der regionalen Budgets, Infrastruktur, Nutzung der natürlichen Ressourcen und Programme für Regionen mit Defiziten in der Entwicklung zu setzen. Priorität sollen außerdem umweltrelevante Themen und Fragestellungen genießen (Moraes 2005).

Erste Maßnahmen wurden in den 1990er Jahren eingeleitet. Dabei ging es vornehmlich um grundlegende ökologische und ökonomische Themen. Seit 2003 ist gesetzlich geregelt, welche Ministerien für die einzelnen Bereiche der Landesentwicklung zuständig sind. Danach liegt die Zuständigkeit für die übergeordnete Raumplanung beim Verteidigungsministerium und beim Ministerium für nationale Integration, während sich das Umweltministerium um ökologische und ökonomische Gesichtspunkte der Raumordnung kümmert. 2004 führte das Ministerium für nationale Integration eine Studie durch, die zum Ziel hatte, eine Art Basiskatalog mit den wichtigsten Fragestellungen und Handlungserfordernissen für die Raumplanung zu erarbeiten, die die Grundlage einer Nationalen Raumordnungspolitik (Política Nacional de Ordenamiento Territorial, PNOT) bilden sollen (Rückert 2007). Dabei wurden folgende Themen analysiert:

- rechtlicher und institutioneller Einfluss der Verfassung auf die Raumordnung,
- aktuelle Instrumente zur fachbezogenen und -übergreifenden Flächennutzungsplanung,
- aktuelle Landnutzung und dabei auftretende Muster,
- Situation des der Bundesregierung direkt unterstellten Bundesdistrikts,
- nationale und internationale Erfahrungen in der Raumplanung sowie
- Kooperationen der Bundesstaaten untereinander.

Anhand der durchgeführten Studie konnten erste Ansatzpunkte bezüglich sozialer, ökonomischer, umweltrelevanter und anderer Themen identifiziert werden. Dies führte dazu, dass 2005 die Nationale Politik der regionalen Entwicklung (Política Nacional de Desenvolvimento Regional, PNDR) verabschiedet wurde. Mit der PNDR werden insbesondere zwei Ziele verfolgt, nämlich regionale Unterschiede zu verringern und die Entwicklung in wirtschaftlich schwachen Gemeinden zu fördern (Mendes et al. 2015). Wie Dallabrida et al. (2013) darlegen, behindert das zentralistische Regierungssystem Brasiliens jedoch die Umsetzung vieler geplanter Maßnahmen in den Bundesstaaten. Politische Interessen stehen meist im Vor-

dergrund und ein gemeinsames koordiniertes Handeln ist zwischen den einzelnen Bundesstaaten kaum vorhanden.

### 2.3 Chile

Bis in die jüngste Vergangenheit kam es in Chile immer wieder zu Umstrukturierungen in der Einteilung des Landes in Regionen, Provinzen und Kommunen. Dies hatte zur Folge, dass eine nachhaltige Raumplanung vor allem unter wirtschaftlichen und umweltbezogenen Gesichtspunkten nicht zu erreichen war. Heute besteht das Land aus 14 Regionen und der Hauptstadtregion. Die Regionen werden weiterhin in insgesamt 54 Provinzen untergliedert. Chile stellt aufgrund seiner von der Hauptstadtregion landesweit ausgeübten Staatsgewalt jedoch einen Zentralstaat dar. Grundsätzlich existieren vier Verwaltungsebenen:

1. National: Der Erlass von Gesetzen und Normen ist Aufgabe des Präsidenten und der jeweils zuständigen Ministerien.
2. Regional: Hier ist es die Aufgabe der regionalen Regierung (Gobierno Regional), die dezentralen Regierungsministerien zu koordinieren und entsprechende Aufgaben, wie die Raumplanung, zu steuern.
3. Provinziell: Die Gouverneure sind verantwortlich für die korrekte Umsetzung der Vorgaben in ihren jeweiligen Provinzen.
4. Kommunal: Alle Aktivitäten der öffentlichen Verwaltung auf kommunaler Ebene werden von den Gemeinden wahrgenommen, wobei nach eigenem Selbstverständnis dafür Sorge getragen werden soll, dass die örtliche Bevölkerung aktiv an ökonomischen, sozialen und kulturellen Prozessen beteiligt ist.

Die Grundidee bezüglich der Realisierung und Umsetzung einer Raumplanung geht auf ein im Jahr 1983 erlassenes Gesetz zurück, welches ursprünglich zur Regulierung und Koordinierung des Bergbaus erlassen wurde. Seitdem kam es zum Erlass weiterer Verwaltungsvorschriften und Gründung von Gremien. Zurzeit gibt es jedoch lediglich konkrete Regulierungs- und Ordnungsmechanismen für den Abbau von Bodenschätzen, weil die stetig wachsende Gewinnung von Rohstoffen in Chile dazu führt, dass Ökosysteme dauerhaft gefährdet werden (Rebolledo 2003). Diese Mechanismen sind in einem Rahmengesetz und einer Verordnung für Stadtplanung und Städtebau festgelegt. Es existiert allerdings kein Planungsgesetz, vielmehr hat der Gesetzgeber nur Normen verabschiedet, die sich mit speziellen Fragen der Raumordnung beschäftigen und Vorgaben für deren Umsetzung geben. Daher gibt es auch nur eine administrative (informelle) Raumplanung, jedoch mit aufeinander abgestimmten Instrumenten für die vier erwähnten Verwaltungsebenen (Betsalel 2001 und MINVU 2016). Berücksichtigt werden dabei in einem ganzheitlichen Ansatz Themen mit kulturellem, sozialem, ökonomischem und ökologischem Be-

zug, die für die jeweilige Planungsebene von Bedeutung sind. Dies gilt sowohl für den städtischen als auch für den ländlichen Raum, die Küstengebiete, Binnengewässer und Siedlungen der indigenen Bevölkerung. Den Planungsbehörden fehlt es jedoch am legislativen Rückhalt, was die Umsetzung und Einhaltung der Planungsvorgaben, insbesondere in den ländlichen Regionen, nahezu unmöglich macht.

### 2.4 Kolumbien

Kolumbien umfasst 33 politische Verwaltungsgebiete, d. h. 32 Departamentos und den Hauptstadt distrikt. In jedem Departamento gibt es einen Gouverneur und einen Rat, die alle vier Jahre vom Volk neu gewählt werden. Die Departamentos sind in insgesamt 1.121 Gemeinden oder gemeindeähnliche Verwaltungseinheiten untergliedert, die ähnlich den Departamentos von einem direkt gewählten Bürgermeister und einem Gemeinderat regiert werden.

Erst seit dem Jahr 2014, als die Regierung die Notwendigkeit einer einheitlichen nationalen Raumentwicklung erkannt hatte, wird an entsprechenden politischen Leitlinien gearbeitet (DNP 2016). Diese sollen in erster Linie dazu dienen, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung voranzutreiben und die Bodennutzung in Einklang mit den örtlichen Gegebenheiten zu bringen. In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass die überwiegende Mehrheit der Einwohner vornehmlich in der Landwirtschaft arbeitet, sodass der Bodenpolitik eine besondere Bedeutung zukommt. Kolumbien ist daher gefordert, zunächst grundlegende Fragen bezüglich sozialer Spannungen und Ungleichgewichte zu beantworten, um entsprechende bodenpolitische Richtlinien aufstellen zu können. Für deren Umsetzung und Gewährleistung einer nachhaltigen Entwicklung haben die verantwortlichen politischen und administrativen Organe bereits erkannt, dass grundlegende Problemstellungen mittelfristig angegangen und gelöst werden müssen. Zu nennen sind insbesondere folgende Aspekte:

- Allgemein besteht nur eine schwache Implementierung und Anwendung von Instrumenten zur Raumordnung, Landes- und Flächennutzungsplanung.
- Es fehlen gesetzliche Rahmenbedingungen und Vorgaben für die Raum- und Flächennutzungsplanung, um sicherzustellen, dass diese in den Planungsebenen (Land, Departamentos und Gemeinden) aufeinander abgestimmt sind und koordiniert agieren.
- Dies hat zur Folge, dass die Raumordnung und Landesplanung nicht pro-aktiv, sondern meist unkoordiniert und bloß reaktiv agiert, was wiederum durch die ungewisse wirtschaftliche und soziale Entwicklung befördert wird.
- Das Fehlen einer einheitlichen Raumordnungsstrategie führt dazu, dass drängende Probleme, wie der Klimawandel und andere anthropogene Risiken, die nationale

Integrität bedrohen und nicht aktiv mit raumplanerischen Instrumenten gegengesteuert wird.

- Wirtschaftliche und soziale Dynamiken tragen dazu bei, dass die Nutzung der ländlichen Räume nicht den natürlichen Rahmenbedingungen gerecht wird und somit eine nachhaltige Entwicklung des agrarisch geprägten Landes gefährdet.

## 2.5 Peru

Peru ist ein dezentralisierter Einheitsstaat und wird entsprechend seiner Verfassung in 24 Departamentos unterteilt. Die Departamentos gliedern sich in insgesamt 195 Provinzen und 1.828 Distrikte (Gemeinden).

Die Generaldirektion für Raumordnung (Dirección General de Ordenamiento Territorial, DGOT), die dem Umweltministerium unterstellt ist, kümmert sich um eine nachhaltige Umsetzung aller raumbedeutsamen Maßnahmen und Projekte, die landesweit durchgeführt werden und dem Gemeinwohl dienen (MINAM 2016). Das Hauptaugenmerk wird hierbei auf beratende und unterstützende Tätigkeiten für die regionalen Regierungsbehörden und die Gemeindeverwaltungen gelegt, welche die Landnutzungsplanung und die Entwicklung der technischen Infrastruktur unter Berücksichtigung der Flächennutzungspläne zu verantworten haben. Außerdem werden weitere Themen mit Raumbezug, wie Landmanagement, Risikominderung, Katastrophenschutz sowie Management der Binnengewässer und Küstenschiffahrtsgebiete, behandelt.

Peru umfasst eine Vielzahl geographisch sehr unterschiedlicher Landschaften, in denen regionsspezifisch sehr intensiv Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei und Bergbau betrieben werden. Die vielfältigen wirtschaftlichen Aktivitäten führen dazu, dass im großen Maße illegale Siedlungen ohne rechtliche Grundlage entstehen, die aber geduldet werden, weil sie ökonomisch von Vorteil sind. Dies führt dazu, dass keine geregelte Raumplanung durchgeführt wird, weil private ökonomische Interessen im Vordergrund stehen. Auf lange Sicht ist dadurch mit erheblichen landschaftsökologischen Schäden zu rechnen, was wiederum soziale und wirtschaftliche Folgen nach sich ziehen wird.

Gegenwärtig setzt sich auf allen Verwaltungsebenen ein Verständnis für die Notwendigkeit einer Implementierung von Instrumenten für die Raumordnung und Landesplanung durch. Man ist sich im Allgemeinen bewusst, dass nur auf diese Art und Weise kohärente und integrale Entscheidungen getroffen werden können. Das Umweltministerium ist hierbei die treibende Kraft, weil es an einer nachhaltigen und gemeinwohlorientierten Entwicklung des Landes ein besonderes Interesse hat und eine transversale Verknüpfung von ökonomischen, sozialen und kulturellen Aspekten mit den Erfordernissen des Natur- und Umweltschutzes anstrebt. Für eine zukunftsfähige Landesentwicklung ist dies essenziell, weil

nur so Nachhaltigkeit erreicht wird und die natürlichen Ressourcen umweltbewusst genutzt werden können, wie es im Allgemeinen Umweltgesetz des Landes festgelegt ist (MINAM 2014).

## 3 Diskussion

Vergleicht man die fünf ausgewählten südamerikanischen Länder untereinander, so lassen sich gewisse Gemeinsamkeiten erkennen. Zunächst ist festzustellen, dass in allen Ländern die Notwendigkeit einer besseren Nutzung der natürlichen Ressourcen erkannt wurde und auf politischer Ebene diskutiert wird. Argentinien und Peru (vgl. Eger et al. 2006) sind hierbei, was die geplante Umsetzung in der nahen Zukunft (10 bis 15 Jahre) angeht, ihren Nachbarn bereits ein gutes Stück voraus. Es existieren klare Vorgaben, die zum Teil in Gesetzen verankert sind. Entsprechende Gremien, welche nicht nur Entscheidungen treffen, sondern auch Kontrollfunktionen wahrnehmen, wurden eingerichtet. Kolumbien steht dem kaum nach, zumal auf Regierungsebene eine Kommission eingerichtet wurde, die Fragen zur räumlichen Entwicklung erörtert und konstruktive Vorgaben macht. Brasilien und Chile haben dagegen erst in jüngster Vergangenheit damit begonnen, entsprechende Strukturen auf rechtlicher Basis zu implementieren. Eine landesplanerische Gesetzgebung gibt es hierfür allerdings (noch) nicht. Viel wird mit Hilfe von Verwaltungsvorschriften geregelt, was ohne Zweifel zu Unklarheiten führt und Interpretationsmöglichkeiten offen lässt.

Gemeinsamkeiten zwischen den analysierten Staaten finden sich insbesondere in Problemen, die mit ihrer geographischen Ausdehnung in Verbindung stehen. Es fehlt häufig an der notwendigen technischen Infrastruktur und einer sozialen Absicherung der ländlichen Bevölkerung. Dies ist vor allem dann schwer nachzuvollziehen, wenn man bedenkt, dass die natürlichen Ressourcen in der Regel in den Gebieten außerhalb der Ballungsräume vorhanden sind, was deren wirtschaftliche Bedeutung und Stabilität eigentlich stärken sollte. Die Rohstoffe werden zwar in den Regionen (Departamentos) abgebaut, die daraus resultierende Wertschöpfung fließt aber zumeist dorthin, wo der Großteil der Bevölkerung lebt, d. h. in die Hauptstädte oder Ballungszentren. Außer in Peru spielt dieses Szenario der Zentralisierung und Fokussierung auf die Wirtschaftsmetropolen (insbesondere in Brasilien) eine fundamentale Rolle. Dies führt unweigerlich dazu, dass es zu großen sozio-ökonomischen Unterschieden zwischen den Regionen bzw. Departamentos in den Ländern kommt.

## 4 Schlussfolgerung und Ausblick

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in den untersuchten Ländern Südamerikas das Thema Raumordnung

und Landesplanung erst seit etwa 20 Jahren eine Rolle auf der politischen Ebene spielt. Daher fehlt es zumeist an einer grundlegenden Gesetzgebung und an Leitlinien, die eine nachhaltige raumordnerische Entwicklung garantieren und sowohl ökologische als auch ökonomische Schwerpunkte setzen. Der Reichtum an natürlichen Rohstoffen ist ein Gut, welches in Südamerika viel dazu beitragen kann, dass ökonomischer Fortschritt stattfindet. In diesem Zusammenhang können soziale Ungerechtigkeiten jedoch nur durchgreifend beseitigt werden, wenn zentralisierte Interessen – meist politischer Natur – in den Hintergrund treten und die Regionen in ihrer (wirtschaftlichen) Entwicklung gestärkt werden.

Der lange Weg zu stabilen Demokratien, der u. a. von sozialen Unruhen, Kriegen und Diktaturen geprägt war, ist bei weitem noch nicht abgeschlossen. Politische und soziale Spannungen müssen beseitigt werden, was u. a. nur dann erreicht werden kann, wenn auch eine nachhaltige räumliche Entwicklung gesichert ist. Technologische Werkzeuge, vor allem Geographische Informationssysteme (GIS), werden ihren Teil dazu beitragen. Wichtiger ist jedoch, dass die politischen Entscheidungsträger, die zumeist fachfremde Personen sind, die landesplanerischen Herausforderungen in den Vordergrund stellen. Nur so kann auch auf notwendige finanzielle Mittel zurückgegriffen werden. Politisch radikale Ideologien dürfen nicht dazu führen, sorgfältig geplante Entwicklungsstrategien eines Landes zu kippen oder zu unterdrücken. Weil dies aber in vielen Ländern Südamerikas der Fall ist und parteiliche oder persönliche Interessen vor denen des Gemeinwohls stehen, kommt es in der Bevölkerung immer wieder zu Unruhen, die einem kontinuierlichen Fortschritt entgegenwirken. Vieles wird in Zukunft davon abhängen, inwieweit es politisch möglich sein wird, wirtschaftliche Stabilität und Ausgewogenheit in den Staaten zu ermöglichen. Auch das Landmanagement kann dazu einen wichtigen Beitrag leisten (vgl. Gómez und Pinzón 2012).

## Literatur

- Arreche, M. (2012): Föderalismus in Brasilien. In: De la Fontaine, D., Stehnen, T. (Hrsg.): Das politische System Brasiliens. Springer, Download Book.
- Barrera, A.T. (1909): Iniciativa de la independencia en Sudamérica. Libros Patrimoniales Centro de Documentación Regional »Juan Bautista Vásquez«, 60 p.
- Betsalel, M. (2001): Los instrumentos de planificación territorial. Ordenamiento territorial, vol. 4 (5), p. 71–76.
- Birle, P. (2009): Zwischenstaatliche Konflikte in Südamerika vom 19. Jahrhundert bis heute – Ursachen, Lösungsansätze, Perspektiven. In: Mark, L., Fritz, E.G. (Hrsg.): Lateinamerika im Aufbruch – Eine kritische Analyse. Oberhausen: Athena-Verlag, S. 123–136.
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV, Hrsg.) (2013): Länderbericht Argentinien – Stand: April 2013. Berlin: Eigenverlag, 10 S.
- Cadena, J.L. (2009): 200 años de independencia de latinoamérica y su evolución geopolítica: Una visión desde Sudamérica. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, vol. 4 (1), p. 91–111.
- Dallabrida, V., Knaesel, W., Cogo, E. (2013): Gestão territorial e desenvolvimento: Avanços e desafios dos processos de descentralização político-administrativa no Brasil. Revista Eletrônica De Geografia Y Ciencias Sociales, No. 17, S. 425–463.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2016): Política General de Ordenamiento Territorial: Estructura e instrumentos. [www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Paginas/ordenamiento-territorial.aspx](http://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Paginas/ordenamiento-territorial.aspx), letzter Zugriff 11.03.2016.
- Eger, H., Bohn, C., Marggraff, K. (2006): Herausforderung und Entwicklungsansätze für die ländliche Regionalentwicklung in Peru. In: Borsdorf, A., Hödl, W. (Hrsg.): Naturraum Lateinamerika – Geographische und biologische Grundlagen. Wien: Lit Verlag, S. 339–355.
- Erbiti, C. (2011): Políticas De Ordenamiento Ambiental Del Territorio En La Argentina Contemporánea. Revista Geográfica de América Central, vol. 2, Núm. 47E, p. 1–17.
- Gómez, I., Pinzón, G. (2012): Gestión catastral: proyectos especiales de Catastro; el Catastro, herramienta para el Ordenamiento Territorial; estadísticas catastrales 2000–2012. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, No. 50, 328 p.
- Hendricks, A., Staub, G., Navarrete, L., Thiemann, K.-H. (2015): Machbarkeitsstudie für die Einrichtung eines Katasters in Los Angeles/Chile. zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, 140. Jg., Heft 1/2015, S. 16–22.
- INPLAN (2004): Argentina 2016: política y estrategia nacional de desarrollo y ordenamiento territorial, construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios El Ministerio, 46 p.
- Lopes, H. (1964): El régimen municipal brasileño. X Congreso Interamericano de Municipios, Louisville (Kentucky), 3.–8.10.1964.
- Massiris, A. (2008): Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollo recientes. Proyección, No. 4, 34 p.
- Mendes, G., Gomes, P., Melo, A., Mendes da Rocha, J. (2015): Brasil: 10 años de la política nacional de desarrollo regional (PNDR). Boletín Regional, Urbano y Ambiental, No. 11, p. 27–34.
- Moraes, A. (2005): Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. In: Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília: Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR), p. 43–47.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (2016): Definiciones Instrumentos de Planificación Territorial IPT. [www.minvu.cl/opensite\\_20070427120550.aspx](http://www.minvu.cl/opensite_20070427120550.aspx), letzter Zugriff 11.03.2016.
- Ministerio del Ambiente (MINAM) (2014): Orientaciones básicas sobre el Ordenamiento Territorial en el Perú. [www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/wp-content/uploads/sites/18/2013/10/ordenamiento-territorial-en-el-peru-final-ok.pdf](http://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/wp-content/uploads/sites/18/2013/10/ordenamiento-territorial-en-el-peru-final-ok.pdf), 60 p., letzter Zugriff 11.03.2016.
- Ministerio del Ambiente (MINAM) (2016): Dirección General de Ordenamiento Territorial. [www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial](http://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial), letzter Zugriff 11.03.2016.
- Porto, A., Sanguinetti, P. (1993): Descentralización fiscal en América Latina: el caso Argentino. Serie Política Fiscal, No. 45, <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/9486>, letzter Zugriff 11.03.2016.
- Rebolledo, M. (2003): La dimensión ambiental en los instrumentos de planificación territorial. Transporte urbano, 6 (7), p. 63–72.
- Rückert, A. (2007): A Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasil: Uma política territorial contemporânea em construção. Revista eletrônica de geografia y ciencias sociales, No.11 Extra (245).
- Wolf, P. (Hrsg.) (1989): Die Brasilianische Verfassung von 1988 – Ihre Bedeutung für Rechtsordnung und Gerichtsverfassung Brasiliens. Schriften der Deutsch-Brasilianischen Juristenvereinigung (DBJV), Bd. 8.

## Anschrift der Autoren

Dr.-Ing. Guido Staub (Prof. Asociado) | MSc. Luis Navarrete  
 Universidad de Concepción  
 Departamento de Ciencias Geodésicas y Geomática  
 Juann Antonio Coloma 0201, 445 1032 Los Ángeles, Chile  
[gstaub@udec.cl](mailto:gstaub@udec.cl) | [luis.lnavarrete@gmail.com](mailto:luis.lnavarrete@gmail.com)

Dr.-Ing. Andreas Hendricks | Univ.-Prof. Dr.-Ing. Karl-Heinz Thiemann  
 Universität der Bundeswehr München  
 Institut für Geodäsie – Professur für Landmanagement  
 Werner-Heisenberg-Weg 39, 85577 Neubiberg  
[andreas.hendricks@unibw.de](mailto:andreas.hendricks@unibw.de) | [k-h.thiemann@unibw.de](mailto:k-h.thiemann@unibw.de)