

PETER P. WALLER

Probleme und Strategien der Raumplanung in Entwicklungsländern

Dargestellt am Beispiel Peru

I. Raumplanung in Entwicklungsländern

Probleme der Raumplanung treten in den Entwicklungsländern immer mehr in den Vordergrund. Die für die meisten Entwicklungsländer typische Erscheinung des räumlichen Dualismus, der Konzentration des Wachstums auf einen oder wenige Vorzugsräume und die Stagnation der übrigen, meist rein agrarischen Gebiete des Landes wird von Regierungen wie Öffentlichkeit als eines der zentralen Probleme der Entwicklungspolitik erkannt¹. Während in den beiden Jahrzehnten seit dem zweiten Weltkrieg die globale Entwicklungsplanung in fast allen Entwicklungsländern Eingang fand und das gesamtwirtschaftliche Wachstum und die sektorale Planung im Vordergrund standen, werden nunmehr auch die räumlichen Aspekte der Planung stärker berücksichtigt. Die Zahl der regionalen Pläne und der regionalen Planungsorganisationen nimmt rapide zu, und einige Entwicklungsländer beginnen bereits, die Raumplanung auf nationaler Ebene zu etablieren, um eine konsistente Strategie der räumlichen Entwicklung des Landes erarbeiten zu lassen. So werden in einer Untersuchung für die Vereinten Nationen Ende 1969 in Lateinamerika über 60 regionale Programme registriert sowie 12 Länder, die Raumplanung auf nationaler Ebene betreiben².

Auch die deutsche Entwicklungshilfe beginnt, sich auf diesen Trend einzustellen, und beabsichtigt, der Regional-

planung und Regionalentwicklung in der zweiten Entwicklungsdekade 1970–80 einen wichtigen Stellenwert einzuräumen³. Dabei werden wir in Deutschland jedoch auf einem Gebiet herausgefordert, das für uns selbst noch weitgehend Neuland darstellt, weil auch bei uns die Hinwendung zu Fragen der Raumplanung erst in den letzten Jahren erfolgt ist – teilweise mit Zielsetzungen, die von denen in den Entwicklungsländern abweichen. Während in den Industrieländern die Verbesserung der Lebensumwelt im Vordergrund steht, geht es in den Entwicklungsländern vor allem darum, eine wirtschaftlich, sozial und politisch befriedigende Raumstruktur zu schaffen. Wichtigste Ziele sind deshalb der Abbau der extremen räumlichen Einkommensunterschiede, die Integration sozial unterprivilegierter Schichten (die sich häufig in bestimmten Räumen konzentrieren) in die nationale Gesellschaft und die Eingliederung von Randgebieten, die entweder sehr dünn besiedelt oder von völkischen Minderheiten bewohnt sind und somit eine gewisse Attraktion für angrenzende Staaten bieten können.

Peru bietet in dieser Hinsicht ein sehr gutes Beispiel, da die oben skizzierten Probleme sehr stark ausgeprägt sind und der interessante Versuch vorliegt, diese Probleme im Rahmen eines umfassenden Modelles zu lösen. Dieses liegt zwar bisher nur in Umrissen vor, läßt aber dennoch die besonderen Aspekte der Raumplanung in Entwicklungsländern sehr deutlich erkennen und kann interessante Ansätze für die Raumplanung in anderen Entwicklungsländern aufzeigen.

II. Die Entwicklung der Raumplanung in Peru

Der Gedanke der Planung⁴ läßt sich in Peru bis auf das Inka-Reich zurückführen, das sich durch eine hervorragend

¹ Auch die Vereinten Nationen widmen sich diesen Fragen und haben ein weltweites Forschungs- und Ausbildungsprogramm ins Leben gerufen. Vgl.: *Resources for the Future: Design for a worldwide Study of Regional Development*. – Washington 1966. *Kuklinski, A.R.*: Trends in Research on Comprehensive Regional Development. (Hrsg.): UNRISD. – Genf 1968.

² Vgl.: *Stöhr, Walter*: Regional Development in Latin America. Experience and Prospects. United Nations, ECOSOC, ST/ECLA 34/L. 4. Diese Studie ist die erste aus einer Reihe von kontinentalen Studien über den Stand der Raumplanung im Auftrage des UN Research Institute for Social Development (UNRISD) in Genf. Eine weitere Studie über Afrika ist ebenfalls erschienen: *Gersdorff, Ralph von*: Regional Development. Experiences and Prospects. A Preliminary Report on Africa. (Hrsg.): UNRISD. – Genf 1968.

Als Einzelstudien aus verschiedenen Kontinenten seien genannt: *Friedmann, John*: Regional Development Policy. A Case Study of Venezuela. – Cambridge, Mass. 1966.

Robock, Stefan H.: Brazil's Developing Northeast. A Study of Regional Planning and Foreign Aid. – Washington 1963.

Waller, Peter P.: Grundzüge der Raumplanung in der Region Kisumu (Kenia). – Berlin 1968.

Rivkin, Malcolm D.: Area Development for National Growth. The Turkish Precedent. – New York 1964.

³ Vgl. *Schade, Friedrich K.*: Neue Literatur und neuere Tendenzen der Regionalplanung in Entwicklungsländern. In: Institut für Raumordnung. Informationen. 19. Jg. (1969) Nr. 22, S. 701–704.

⁴ Planung soll hier in ihrem allgemeinen Sinn als Entwurf einer zukünftigen Ordnung verstanden werden. In einer statischen Gesellschaft ist Planung auf die Erhaltung des status quo gerichtet, also mit Vorsorge (gegen Mißernten usw.) gleichzusetzen.

organisierte Vorsorge für schlechte Erntejahre und genaue statistische Erfassung der Bevölkerung auszeichnete. In der Kolonialzeit ging diese Einstellung der Planung für die Bedürfnisse der Bevölkerung völlig verloren. Das Interesse der spanischen Krone und der Kolonisatoren stand eindeutig im Vordergrund, und die Indianer waren nur billige Arbeitskräfte für den Bergbau und die Landwirtschaft. Erste Ansätze zur Raumplanung datieren aus der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg, nämlich der Plan Regional Para El Desarrollo del Sur del Peru von 1959 und der Peru-Via-Plan von 1960.

Der regionale Entwicklungsplan für Süd-Peru besteht aus 61 Einzelstudien über die natürlichen und menschlichen Ressourcen, die Landwirtschaft, den Handel und die Industrie, die Kapital-Ressourcen und die soziale Organisation der Region. Er enthält darüber hinaus ein „Minimum-Programm“ zur Entwicklung der Region mit Angaben über Kosten und Prioritäten⁵. Die umfangreiche Untersuchung wurde durch ein Abkommen zwischen Peru und den USA vom 30. Juni 1956 ermöglicht. Mehr als 30 peruanische und internationale Experten haben an ihr mitgewirkt, doch direkte Folgen hatte sie keine. Ihr Wert liegt vor allem in der Sammlung statistischer Daten, die für die Regionalplanung, auch wenn sie erst mehr als 10 Jahre nach der Beendigung der Arbeiten einsetzte, von großer Wichtigkeit war.

Der Peru-Via-Plan ergriff für kurze Zeit die Phantasie der Nation, verschwand dann aber bis auf ein Teilprojekt völlig aus der öffentlichen Diskussion, hatte also noch viel weniger konkrete Auswirkungen als der Süd-Peru-Plan. Der Plan war von einer amerikanischen Consulting-Firma ausgearbeitet worden und sah die integrierte Entwicklung eines Gebietes am Ostabhang der Anden im zentralen Peru vor⁶. In einem klimatisch günstigen Höhenwaldgebiet (Montaña) sollten 1,5 Mill. ha Ackerland gewonnen und durch den Bau von großen Wasserkraftwerken günstige Voraussetzungen für eine „massive Industrialisierung“ geschaffen werden⁷. Krönung des Plans sollte die „Traumstadt“ Peruvia sein, die sicher durch die kühne Verwirklichung Brasílias inspiriert war. An eine Verlegung der Hauptstadt wurde in Peru jedoch nicht gedacht. Vielmehr sollte es eine große Industriestadt sein mit wirtschaftlichen Ausstrahlungen in das Amazonasgebiet im Osten, das Küstengebiet im Westen und das Hochlandgebiet im Süden⁸. Umfangreiche Vorarbeiten wurden vorgenommen; zur Ausführung gelangte aber nur das Elektrizitätsprojekt Mantaro, das seinen Strom zur Küste, vor allem nach Lima, liefern wird.

Diese regionalen Pläne kann man als die Vorläufer der Raumplanung in Peru bezeichnen, die zwar zur Realisie-



Abb. 1: Die natürlichen Zonen Perus

rung des einen oder anderen Projektes nützlich waren, aber noch zu keiner konkreten Raumplanung führten. Diese wurde erst im Rahmen des Aufbaus des allgemeinen Planungssystems etabliert, der sich im Anschluß an die Konferenz der Staaten der Allianz für den Fortschritt in Punta del Este (Uruguay) im August 1961 vollzog⁹.

Das nationale Planungssystem besteht aus dem Nationalen Entwicklungsrat (CNDES = Consejo Nacional de Desarrollo Economico y Social), dem nationalen Planungsinstitut (INP = Instituto Nacional de Planificación), dem beratenden Planungsausschuß sowie regionalen und sektoralen Planungsbüros. Von diesen Institutionen hat nur das INP eine wichtige Funktion erlangt. Es nahm 1963 seine Arbeit auf und veröffentlichte zunächst eine Diagnose der peruanischen Wirtschaft in sechs Bänden¹⁰, anschließend Jahrespläne für die öffentlichen Investitionen und schließlich einen Entwicklungsplan 1967–1970¹¹. Das INP hat fünf Hauptabteilungen, die sich mit Makro-Planung, Raum-

⁵ Vgl.: Plan Regional Para el Desarrollo del Sur del Perú, Bd. XXVII. Los Recursos de la Region: Recomendaciones para su Desarrollo. – Lima 1959.

⁶ Bryce, Murray D.: A Program for the Industrial and Regional Development of Peru. Part I, Peru Via Plan. (Bearb.:) Arthur D. Little, Inc. – Cambridge, Mass. 1960.

⁷ Vgl. Merck, C. E. von: Peruvia – eine neue Stadt im Urwald. In: Übersee-Rundschau. (1961) August, S. 14.

⁸ Merck, op. cit., S. 17.

⁹ Der Aufbau des nationalen Planungssystems wurde am 23. August 1962 auf einer Konferenz von Vertretern Perus und der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika (CEPAL = Comisión Económica para América Latina) beschlossen und durch Gesetz Nr. 14 220 vom Oktober 1962 legalisiert. Experten der CEPAL hatten in der Folgezeit maßgeblichen Anteil an der peruanischen Planung.

¹⁰ INP: Análisis de la Realidad Socio-Económico del Perú. – Lima 1963.

¹¹ INP: Plan de Desarrollo Económico y Social 1967–70. – Lima 1968.

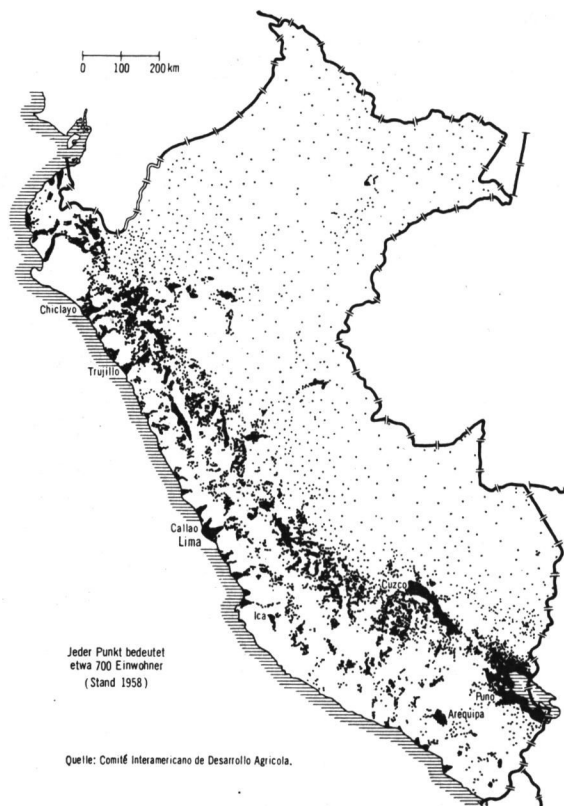


Abb. 2: Die Bevölkerungsverteilung Perus

(Aus: Allgemeine Statistik des Auslandes. Länderberichte. Peru 1966. Hrsg.: Statistisches Bundesamt Wiesbaden. — W. Kohlhammer Verlag.)

planung, Projektstudien, öffentlichen Finanzen und Sektorplanung beschäftigen¹².

Die Raumplanungsabteilung des INP arbeitete in den ersten Jahren an der Formulierung von Zielen, Strategien und Maßnahmen für eine Regionalpolitik in Peru und nahm entsprechend dem Auftrag des Planungsgesetzes auch eine Regionalisierung des nationalen Territoriums in Angriff¹³. Das Ergebnis dieser Arbeiten schlug sich im nationalen Entwicklungsplan 1967–70 nieder, konnte jedoch noch wenig befriedigen. Ziele und Strategien waren sehr vage und hatten wenig Bezug zu den Maßnahmen der allgemeinen Entwicklungsplanung. Der geringe Fortschritt in der Raumplanung war vor allem auf die ungenügende Ausstattung mit Fachleuten, die Budget-Beschränkungen und die lange Tradition einer äußerst zentralisierten Verwaltung zurückzuführen.

Regionale Planungsbehörden, wie sie im Planungsgesetz von 1962 vorgesehen waren, bestanden lange Zeit nicht. Doch waren auf Initiative von „unten“ in einer Reihe von Departamentos Entwicklungsbehörden geschaffen worden, die sich vor allem mit der Prüfung und Förderung von Projekten befaßten. 1966 schlossen sich 6 Departamentos

im Süden (Arequipa, Cuzco, Ica, Moquegua, Puno, Tacna) zu einer regionalen Entwicklungsorganisation, ORDESUR (Oficina Regional de Desarrollo del Sur) zusammen. Diese Organisation war jedoch nicht Teil des nationalen Planungssystems. Sie wurde ausschließlich durch die Mitgliedsorganisationen finanziert und befaßte sich vor allem mit der Investitionsförderung, regionalen Untersuchungen und dergleichen, dagegen kaum mit Planung. Nach dem Antritt der Militärregierung im Herbst 1968 wurde ORDESUR jedoch in das INP eingegliedert und aus dem INP-Haushalt finanziert. Nach der Übernahme von ORDESUR in das nationale Planungssystem wurde auch eine neue Abteilung gegründet, die sich mit der Ausarbeitung eines regionalen Entwicklungsplanes befaßt. Ein weiteres regionales Planungsbüro für die Nordregion (ORDEN) wurde in Chiclayo errichtet.

Die Machtübernahme durch die Militärs im Oktober 1968 war auch auf nationaler Ebene keineswegs ein Rückschlag für die Raumplanung. Obwohl Militärregierungen meist eher zentralistisch eingestellt sind, scheint die peruanische Junta durchaus die Notwendigkeit der Dezentralisierung des Staatsapparates und der Wirtschaft erkannt zu haben. In einer Sitzung des Nationalen Entwicklungsrates (CNDES) vom 19. 11. 1968, also nur einen Monat nach der Machtübernahme, wurde ein langfristiges Planungskonzept beschlossen, das natürlich schon unter der alten Regierung im INP entwickelt worden war¹⁴. In diesem Konzept nimmt die Raumplanung einen wichtigen Platz ein. Die bessere Verteilung der Bevölkerung vor allem im Hinblick auf die Entlastung der Metropolitanzone und die Förderung neuer Wachstumspole wurden zu wichtigen nationalen Entwicklungszielen erklärt.

Inzwischen ist es der Raumplanungsabteilung im INP gelungen, einen kleinen, aber kompetenten Stab von peruanischen Raumplanungsexperten aufzubauen, die entweder durch ihr Studium oder sonstige Kontakte enge Beziehungen zu der weiter fortgeschrittenen Raumplanung in Chile unterhalten. Nicht zuletzt unter dem Eindruck der Erfolge in Chile¹⁵ haben die Raumplaner ein Modell der räumlichen Entwicklung Perus entwickelt, das durch seine Klarheit und Konsequenz besticht und sicher seinerseits viele Anregungen für die Raumplanung in anderen Entwicklungsländern bieten könnte. Dieses Modell ist in seinen Grundsätzen nicht mehr bestritten¹⁶; an Details wird im

¹⁴ INP: Estrategia del Desarrollo Nacional a Largo Plazo. — Lima 1968.

¹⁵ Aus der Literatur über die Raumplanung in Chile seien hier erwähnt:

Achurra Larain, Manuel: La Experiencia de Planificación Regional en Chile. Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 2º Seminario Interamericano, Santiago de Chile 8–12 Sep. 1969. = Doc. Trabajo, No. 8.

Stöhr, Walter: Geographische Aspekte der Planung in Entwicklungsländern. In: Festschrift für Prof. L. Scheidl, Gesellschaft für Wirtschaftsraumforschung. — Wien 1967. S. 377–393.

¹⁶ Das im nächsten Abschnitt dargestellte Modell ist noch nicht publiziert worden. Die Informationen des Verfassers beruhen vor allem auf einem Vortrag von Ing. Gianella und vielen Diskussionen mit anderen Mitarbeitern der Raumplanungsabteilung

¹² Vgl. Kilty, Daniel R.: Planning for Development in Peru. — New York; Washington; London 1967. S. 71 ff.

¹³ INP, Dirección de Planificación Regional: Política Regional, Objetivos, Estrategia y Acciones. — Lima 1966. (masch. autogr.) INP: Regionalización del Perú. — Lima 1965.

Das Volkseinkommen Perus nach Departamentos, 1961

Departamento	Nationaleinkommen		Bevölkerung in Tausend	Pro-Kopf-Einkommen	
	in Mill. Soles	in %		in Soles	in % vom nationalen Durchschnitt
Amazonas	388	0,7	129,0	3008	58,4
Ancash	2 306	4,3	605,5	3808	73,9
Apurimac	812	1,5	303,6	2675	51,9
Arequipa	2 320	4,3	407,2	5697	110,6
Ayacucho	1 104	2,1	430,3	2566	49,8
Cajamarca	2 260	4,2	786,6	2873	55,8
Cuzco	2 412	4,5	648,2	3721	72,2
Huancavelica	899	1,7	317,7	2848	55,3
Huánuco	919	1,7	355,0	2589	50,2
Ica	1 634	3,0	261,1	6258	121,5
Junín	2 486	4,6	546,7	4547	88,3
La Libertad	2 556	4,8	609,1	4196	81,4
Lambayeque	1 603	3,0	353,7	4532	88,0
Lima-Callao	22 826	42,5	2 312,8	9869	191,5
Loreto	1 220	2,3	411,3	2966	57,6
Madre de Dios	109	0,2	25,3	4308	83,6
Moquegua	384	0,7	53,3	7205	139,8
Pasco	827	1,5	150,6	5491	106,6
Piura	2 949	5,5	692,4	4259	82,7
Puno	2 344	4,4	727,3	3223	62,6
San Martín	403	0,8	170,5	2364	45,9
Tacna	647	1,2	67,8	9543	185,2
Tumbes	279	0,5	57,4	4861	94,3
Total	53 687	100,0	10 420,4	5152	100,0

INP noch gearbeitet. Insbesondere fehlt noch die Verknüpfung mit den Investitionsplänen und den Sektorplänen. Im neuen Fünfjahresplan 1971–75, an dem mit Hochdruck gearbeitet wird, sollen diese Gesichtspunkte berücksichtigt werden. Als erster konkreter Schritt zur Verwirklichung des Konzepts ist ein Gesetz zur Dezentralisierung der Verwaltung entworfen worden, das gegenwärtig (Frühjahr 1970) innerhalb der Militärregierung beraten wird.

III. Das Modell der räumlichen Entwicklung Perus

1. Die Ausgangsdaten für die Raumplanung

a) Die natürlichen Gegebenheiten des Landes

Im allgemeinen wird als geographisches Charakteristikum Perus seine Aufteilung in drei völlig verschiedene natürliche Regionen, die wüstenhafte Küste (Costa), das andine Hochgebirge (Sierra) und die tropische Regenwaldzone (Montaña und Selva), hervorgehoben (vgl. Abb. 1). In bezug auf Oberflächenformen, Klima und Wirtschaft sind das Regionen, die mit einer Klarheit voneinander abgegrenzt werden können, wie sie der Geograph selten vorfindet. Der Oasenkultur an der Küste mit Zucker- und Baumwollplantagen sowie Obst- und Gemüseanbau steht

die extensive Viehwirtschaft der Sierra mit Fleisch- und Wollproduktion gegenüber. Aus den tropischen Regenwaldgebieten des Ostens kommen vor allem Holz, dann tropische Früchte, Kaffee und Reis. Diese großen natürlichen Unterschiede der einzelnen Zonen sind einer der wichtigsten Vorteile des Landes, ermöglichen sie doch eine sehr diversifizierte landwirtschaftliche Produktion und, wenn entsprechende Verkehrswege vorhanden sind, einen intensiven interterritorialen Handel.

Das zweite bedeutungsvolle Charakteristikum für die Entwicklung des Landes ist die extreme Fragmentation des nationalen Territoriums. Es gibt nirgends eine größere homogene Zone mit einer gleichmäßigen Verteilung der Bevölkerung. An der Costa sind die vielen Oasen, die von den Flüssen aus den Anden gespeist werden, durch unbewohnbare Wüstenstriche getrennt. In der Sierra wird eine Reihe interandinäer Täler, durch schwer bezwingbare Gebirgsketten voneinander isoliert, und im Bereich der Selva sind die kultivierbaren alluvialen Böden entlang der Flüsse durch weite, unerschlossene Urwaldgebiete getrennt. Diese Situation spiegelt sich deutlich wider in der Karte der Bevölkerungsverteilung (vgl. Abb. 2).

Die Fragmentation des bewohnten Territoriums ist ein entscheidender Nachteil für die Entwicklung des Landes, indem sie die Transportkosten wesentlich erhöht und die Vorteile der Massenproduktion vermindert. Die Belastung des Staates durch enorme Infrastrukturkosten verhindert Investitionen in anderen produktiven Sektoren.

im INP, insbesondere auch mit deren Direktor, Ing. Oscar Espinosa.

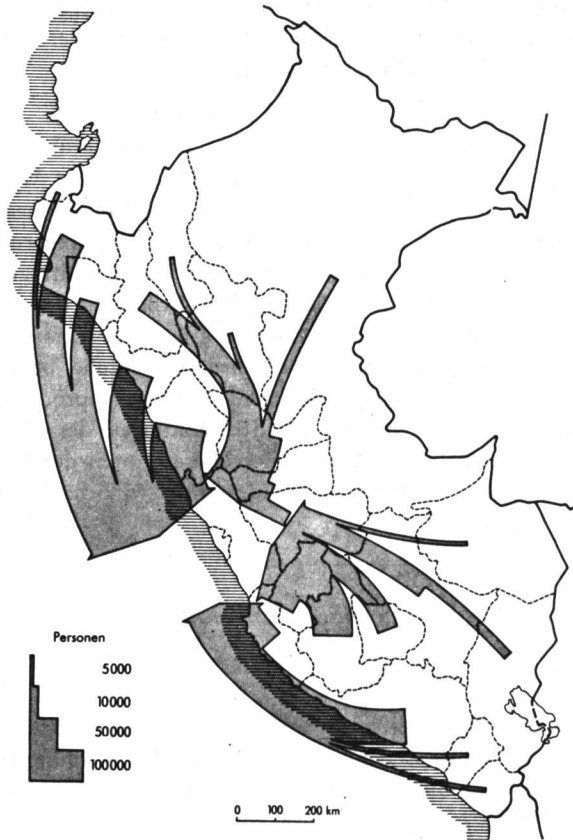


Abb. 3: Die Wanderungsbewegungen nach Lima 1961

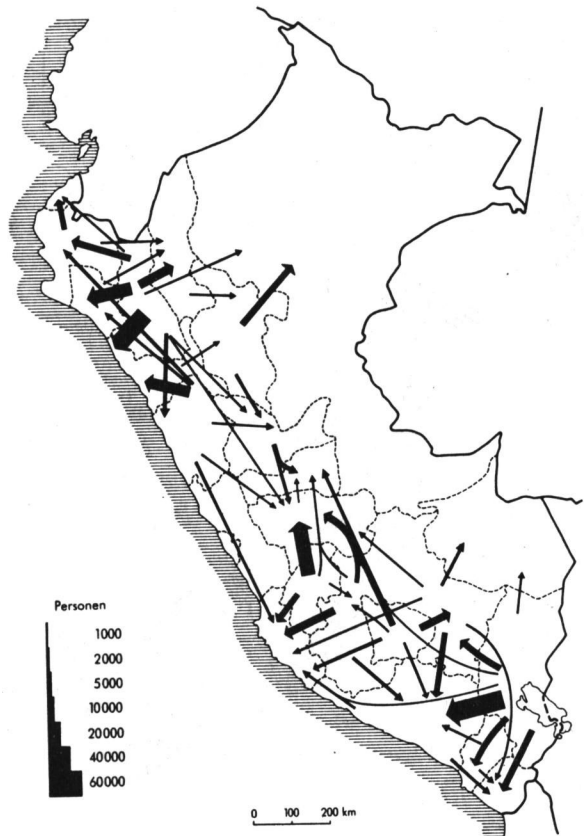


Abb. 4: Die Wanderungsbewegungen in Peru 1961 (ohne Lima)

Seit Beginn der ersten Zivilisationen waren die Menschen bestrebt, Kommunikationswege zwischen den isolierten Siedlungseinseln zu schaffen. Berühmt sind die Straßen der Inkas über Gebirgsketten und Schluchten hinweg. In neuerer Zeit gelang es vor allem durch den Bau der Küstenstraße, eine gewisse wirtschaftliche Integration der Küsten-oasen zu erreichen. Durch den Bau der Zentral-Eisenbahn und der Süd-Eisenbahn konnten auch einige Andentäler mit der Küste verbunden werden, während durch die erst kürzlich fertiggestellte Zentralstraße nach Pucallpa auch ein Teil der Selva an die Hauptstadt Lima und die Küstenregion angeschlossen wurden. Diese modernen Verbindungsachsen erschließen jedoch nur einen geringen Teil des nationalen Territoriums und ändern nichts an der extremen Belastung der Wirtschaft durch die hohen Infrastrukturkosten.

b) Die regionalen Disparitäten

Neben den natürlichen Gegebenheiten ist das zweite wichtige Ausgangsdatum für die Raumplanung in Peru der große regionale Unterschied im Pro-Kopf-Einkommen und im wirtschaftlichen Wachstum zwischen der Hauptstadtregion und den übrigen Landesteilen. Wie sich aus der Tabelle ergibt, liegt das Pro-Kopf-Einkommen im Departamento Lima bei 192% des nationalen Durchschnitts, in den unterentwickelten Gebieten (San Martín, Ayacucho,

Huanuco) zwischen 46 und 50% des Durchschnitts. Sieht man von den Bergbau-Departamentos Arequipa, Ica, Moquegua, Pasco und Tacna einmal ab, so liegen außer Lima alle anderen Gebiete unter dem nationalen Durchschnitt. Der krasse Unterschied zwischen Lima und den übrigen Landesteilen drückt sich jedoch nicht nur in den Einkommenszahlen, sondern auch in einer Reihe von sozialen Indikatoren aus. Nach einer Untersuchung von Smith¹⁷ ergibt sich für die Prozentsätze von Haushalten mit Nähmaschinen, von eingeschulten Kindern, von Haushalten mit Wasser usw. das gleiche Bild.

Entscheidend jedoch ist, daß sich der Unterschied zwischen Lima und den anderen Gebieten ständig vergrößert. Während Limas Anteil an der städtischen Bevölkerung Perus 41,5% beträgt, beläuft sich der Anteil an den Industriebeschäftigten auf 50%. Vor allem aber sind hier gerade die sogenannten Wachstumsindustrien konzentriert, wie elektrotechnische Industrie (92% der Beschäftigten), chemische Industrie (87%) und Maschinenbau (86%). Die interne Bevölkerungswanderung ist fast ausschließlich auf diesen Raum gerichtet; dagegen sind die Wanderungen in andere Räume nur von geringer Bedeutung (vgl. Abb. 3 und 4). Diese enorme Ballung von Industrie und Bevölkerung in der Hauptstadtregion bringt die von vielen lateinamerikanischen Hauptstädten bekannten sozialen Probleme

¹⁷ Smith, C.T.: Problems of Regional Development in Peru. In: Geography. 53. Jg. (1968) Nr. 3, S. 260–281. Tab. 1.

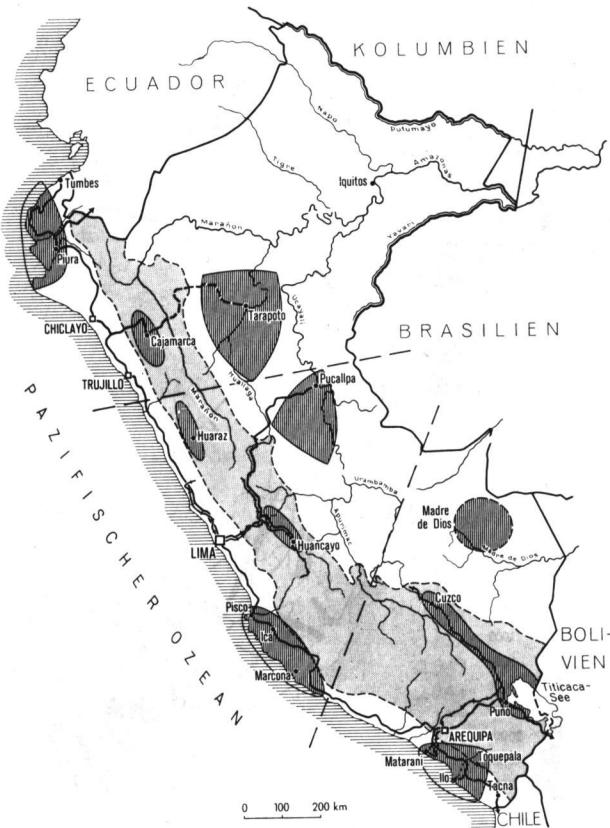


Abb. 5: Die Vorzugsgebiete nach dem räumlichen Entwicklungsmodell

mit sich wie ausgedehnte Slumgebiete (barriadas) an der Peripherie und hohe Infrastrukturkosten. Demgegenüber lebt ein Großteil der Indio-Bevölkerung in den Anden noch in reiner Subsistenzwirtschaft und sowohl wirtschaftlich wie politisch isoliert von der peruanischen Gesellschaft. Die Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktivität in den Hochlandregionen stößt auf große natürliche Schwierigkeiten, so daß ein starker Abwanderungsstrom auch in Zukunft nicht zu vermeiden sein wird. Es ist deshalb Aufgabe der Raumplanung, ihn in sinnvolle Bahnen zu leiten.

2. Die Ziele der räumlichen Entwicklung

Die Ziele der räumlichen Entwicklung leiten sich aus den allgemeinen Entwicklungszielen des Landes ab, müssen jedoch in bezug auf die räumliche Dimension spezifiziert werden. Der Prozeß der Zieldefinition ist in Peru noch nicht abgeschlossen, so daß sich die Regierung noch auf drei etwas vage Zielgruppen beschränkt¹⁸:

- a) Nationale Integration, Erhöhung der Produktivität der Bevölkerung, soziale Entwicklung.
- b) Verbesserung der Einkommensverteilung, Schaffung neuer Arbeitsplätze, Erweiterung des internen Marktes.

¹⁸ Vgl. INP: Estrategia del Desarrollo Nacional a Largo Plazo, op.cit. (ohne Seitenangabe).

- c) Erhöhung der Exportproduktion, Dynamisierung des Beitrages des Exportsektors, Verminderung der Verwundbarkeit durch externe Faktoren.

In bezug auf die Raumplanung bedeutet das Ziel „Nationale Integration“ vor allem die Integrierung der Indio-Bevölkerung in der Sierra in die nationale Wirtschaft und Gesellschaft. Die Verbesserung der Einkommensverteilung bedeutet im regionalen Kontext die Verringerung der großen Unterschiede zwischen der Hauptstadtregion Lima und den übrigen Regionen. Zur Erhöhung der Exportproduktion muß vor allem eine gründliche Erfassung der natürlichen Ressourcen und ihre Ausbeutung beitragen, weiterhin eine Diversifizierung der Exportprodukte, um die Abhängigkeit von den Schwankungen des Weltmarktes zu verringern, sowie ein größerer Anteil der Verarbeitung der Produkte im Inland, um die wirtschaftlichen Vorteile zu vergrößern.

3. Die Strategie der räumlichen Entwicklung

a) Allgemeine Prinzipien

Aus den dargestellten wichtigsten natürlichen Gegebenheiten des Landes, der Fragmentation des Siedlungsgebietes und der Gliederung in drei sehr verschiedene natürliche Zonen, wurden die zwei folgenden Prinzipien der räumlichen Entwicklung des Landes abgeleitet:

1. Konzentration auf Vorzugsgebiete
2. Integration komplementärer Zonen

Bei der geschilderten Fragmentation des nationalen Territoriums kann eine gleichmäßige Förderung aller isolierten Gebiete in Anbetracht der Beschränkung der vorhandenen Mittel zu keinem Erfolg führen. Die Anwendung des Prinzips der Konzentration auf Vorzugsgebiete bedingt allerdings eine Fortdauer der starken Binnenwanderung, die sich nunmehr aber nicht allein auf die Hauptstadtregion, sondern auf alle Vorzugsgebiete erstrecken soll.

Wichtigste Aufgabe der Raumplanung ist es deshalb, zunächst diese Vorzugsgebiete festzulegen und ein System der Integration auf der Basis der Komplementarität zu entwerfen, das die Verschiedenartigkeit der natürlichen Zonen ausnützt.

b) Auswahl von Vorzugsgebieten (Zonen konzentrierter Aktion)

Entsprechend den 3 Zielgruppen werden nun nach dem Prinzip der Konzentration bestimmte Vorzugsgebiete ausgewiesen.

Ziel: Erhöhung des Exportbeitrages

Die größten Möglichkeiten der Steigerung und Diversifizierung des Exportes werden im Sektor Bergbau gesehen. Die wichtigsten Regionen mit dem größten Potential sind die Küstenregionen Piura – Tumbes, Pisco – Ica – Mar-

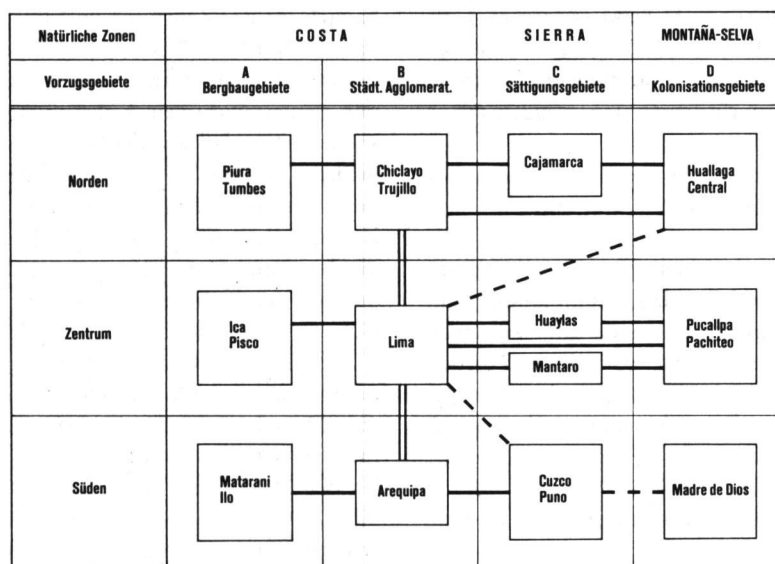


Abb. 6: Das Modell der räumlichen Entwicklung Perus

cona und Matarani – Ilo – Toquepala (vgl. Abb. 5). In der ersten Region befinden sich bedeutende Phosphat- und Kali-Lager sowie Erdöl und Erdgasvorkommen, die als Basis für einen petrochemischen Komplex dienen sollen. Die Region Ica – Pisco – Marcona zeichnet sich durch wichtige Eisen-erz-, Zink- und Bleigruben aus, ferner durch Fischmehl-fabriken und die Möglichkeit des Bezuges von großen Men-gen billigen Stromes aus dem Mantaro-Gebiet. Die Region Matarani – Ilo schließlich ist das wichtigste Kupferbergbau-gebiet (Toquepala) mit weiteren bedeutenden Lagerstätten (Cujone) und besitzt in Matarani und Ilo zwei ausbau-fähige Häfen, insbesondere auch im Hinblick auf den Ver-kehr mit Bolivien.

Außer diesen drei Bergbaugebieten an der Küste gibt es noch eine Reihe von Bergwerken in den Anden, deren Reserven jedoch nicht zu bedeutenden Produktionssteige-rungen ausreichen und die deshalb auch nicht Basis für Vor-zugsgebiete sein können. Wichtig sind in diesem Zusammen-hang noch die Möglichkeiten der Weiterverarbeitung im Inland. So soll der petrochemische Komplex im Norden nur Veredelungsprodukte liefern; auch ist beim Kupfer-bergbau im Süden eine Kupferhütte, die elektrolytisches Kupfer herstellt, geplant.

Ziel: Ausgleich der Einkommensunterschiede

Dieses Ziel glaubt man durch eine weitere Urbanisierung und ein Wachstum des internen Marktes zu erreichen. Wich-tig ist es jedoch, den Wanderungsstrom nicht allein in die Metropolitanzone Lima, sondern auch in andere Zentren zu leiten. Als wichtigste nationale Wachstumspole werden, außer Lima, im Norden Chiclayo-Trujillo und im Süden Arequipa ausgewiesen (vgl. Abb. 5). Diese Pole sollen be-vorzugt Zentren der Industrialisierung sein, um neue Ar-beitsplätze für die Zuwanderer zu schaffen und um Absatz-märkte für die umliegenden Gebiete zu bilden. Im Osten

des Landes wird man erst gegen Ende der Planungsperiode an eine stärkere Industrialisierung, etwa Pucallpas, heran-gehen können, wenn sich die Bevölkerungszahl in diesen Gebieten wesentlich erhöht hat.

Ziel: Soziale Entwicklung

Die Zone Perus mit dem geringsten Entwicklungspoten-tial und gleichzeitig der größten Bevölkerungsdichte ist die Sierra. Während die Sierra als Ganzes kaum noch den Be-völkerungszuwachs aufnehmen kann und daher die starken Wanderungen zur Küste durchaus weitergehen sollen, müs-sen innerhalb dieses großen Gebietes regionale Unter-schiede gemacht werden. Einige Vorzugsgebiete, in denen die Landwirtschaft wesentlich verbessert werden kann oder in denen der Tourismus noch ausgebaut werden soll, bieten für die in ihnen vorhandene Bevölkerung durchaus Mög-lichkeiten der Einkommensverbesserung und Integration in den Rest der Nation. Andere, weniger begünstigte Gebiete werden auch einen Teil der heute dort ansässigen Bevölke-rung abgeben müssen.

Zu den Vorzugsgebieten der Sierra zählen im Norden die Region Cajamarca, im Zentrum das Callejon de Huaylas (Zentrum Huaraz) und das Mantaro-Gebiet (Zentrum Huancayo) sowie im Süden die Achse Cuzco-Puno, die als international bekanntes Touristengebiet gute Zukunftsaus-sichten bietet (vgl. Abb. 5).

Ein vorläufig noch geringer Teil der abwandernden Andenbevölkerung soll in die Kolonisationsgebiete des Ostens in der tropischen Regenwaldzone gelenkt werden. Um aber auch hier das Prinzip der Konzentration zum Tra-gen zu bringen, werden drei große Kolonisationsregionen ausgewiesen, in denen der Ausbau der Infrastruktur vor-angetrieben werden soll und die durch den Überschuss land-wirtschaftlicher Produkte einen wichtigen Beitrag zur Ver-sorgung des nationalen Marktes liefern sollen. Es sind dies

im Norden die Region Huallaga Central (Zentrum Tarpoto), im Zentrum die Region Pucallpa-Rio Pachitea, während das Gebiet im Süden im Departamento Madre de Dios liegen soll, aber noch nicht genau abgegrenzt ist¹⁹.

c) Integration von Vorzugsgebieten

Die Festlegung von Vorzugsgebieten kann nur ein erster Schritt zu einer wirklich umfassenden Raumplanung sein. Die verschiedenen Vorzugsgebiete lassen sich zu einem regionalen System zusammenfassen, das sich im Norden, im Zentrum und im Süden mit nur geringen Abweichungen wiederholt. Die Elemente dieses Systems sind folgende 4 Typen von Vorzugsgebieten:

- A) Wachstumsgebiete auf Bergbau-Basis (Zonas de ventajas comparativas)
- B) Städtische Agglomerationen (Centros urbano-industriales)
- C) Zonen mit ausgeschöpfter Bevölkerungskapazität (Zonas de alta saturación poblacional)
- D) Landwirtschaftliche Kolonisationsgebiete (fronteras económicas)

Die Zusammenhänge des Systems sind in Abb. 6 dargestellt. Jedes der drei regionalen Systeme besitzt an der Küste ein Bergbauggebiet mit großem Wachstumspotential. Da diese Bergbauggebiete jedoch erfahrungsgemäß nicht eine allzu große Bevölkerungszahl anziehen (hoher Mechanisierungsgrad), ist nicht daran gedacht, die städtischen Zentren von morgen in diesen Gebieten zu schaffen, sondern auf der Basis bestehender Städte wie Chiclayo-Trujillo, Lima und Arequipa. Dieser Typ B von Vorzugsgebieten ist also räumlich vom Typ A getrennt, jedoch mit ihm durch vielfältige Verflechtungen verbunden. Geographisch östlich an die beiden in der Costa (Arequipa liegt in 2300 m Höhe am Übergang zwischen Costa und Sierra) gelegenen Typen schließt sich der Typ C an, die Zonen mit ausgeschöpfter Bevölkerungskapazität in den Anden. Diesen wiederum östlich vorgelagert sind die landwirtschaftlichen Kolonisationsgebiete im Bereich der feuchten Tropen (Montana oder Selva-Typ D).

Das Kernstück dieses Modells der regionalen Systeme bilden die intra- und interregionalen Verflechtungen zwischen den einzelnen Elementen oder Vorzugsgebieten (vgl. Abb. 6).

Die Bergbauzonen liefern den städtischen Agglomerationen Rohstoffe und Halbfabrikate zur industriellen Weiterverarbeitung. Dabei werden die Lieferungen der Berg-

bauggebiete des Zentrums und des Südens geringer sein als die des Nordens (Erdöl, Erdgas, petrochemische Produkte), der außer seiner eigenen Region auch die anderen Regionen mit seinen wichtigen Rohstoffen versorgt. Weiterhin erwartet man, daß aus den Gewinnen der Bergbauzonen erhebliche finanzielle Mittel für Investitionen in die Industrie der städtischen Agglomerationen fließen. Die städtischen Zonen sollen mehr und mehr die industriellen Inputs für die Bergbauggebiete liefern, weiterhin die Dienstleistungen und das qualifizierte Personal, die für das Wachstum dieser Gebiete entscheidend sind. Die Zonen C liefern den Zonen B in begrenztem Umfang Nahrungsmittel (der größere Teil kommt aus den Oasen der Küstenzone selbst), vor allem aber Menschen, die das Wachstum der städtischen Agglomerationen weiter vorantreiben. Die Zonen B wiederum stellen den Markt dar für die Zonen C und D, ohne den diese nicht entsprechend expandieren und den Lebensstandard erhöhen können. Weiterhin stellen die Zonen B alle höheren Handels- und Dienstleistungsfunktionen für die Zonen C und D bereit, die wirtschaftlich nur von größeren Agglomerationen dargeboten werden können. Darüber hinaus versorgen die Zonen B die Sierra- und Selva-Gebiete mit Industriegütern, wie sie im Lande bereits hergestellt werden können. Weiterhin versorgen die Regionen B die Kolonisationsgebiete mit Kapital und technischem „Know-how“, während die Regionen C die menschlichen Ressourcen zur Verfügung stellen – sowohl für D als auch für B.

Neben den intraregionalen Verflechtungen dürfen jedoch die interregionalen nicht vernachlässigt werden. Diese konzentrieren sich hauptsächlich auf die Küstenzone, wo die Bergbauregionen alle drei städtischen Agglomerationen mit Rohstoffen versorgen, während umgekehrt auch die Inputs der Bergbauregionen aus allen drei Zonen B kommen werden. Die Zonen B selbst sind in der vielfältigsten Weise miteinander verflochten, wodurch die regionale Spezialisierung der Industrie und damit der Vorteil des größeren Marktes realisiert werden kann. Andererseits läßt das Modell gut erkennen, daß die Sierra- und Selva-Gebiete in erster Linie mit ihren regionalen Zentren an der Küste verflochten sind und nur sehr wenig mit den Zonen des gleichen Typs in anderen Regionen.

Es ist klar, daß dieses Modell, das durch seine Einfachheit und Klarheit besticht, nur ein allgemeines Schema sein kann, das durchaus Ausnahmen kennt und im Zeitablauf flexibel sein muß. So wird beispielsweise durch den Ausbau von Verkehrsverbindungen eine starke Verflechtung zwischen dem der Nordregion zugehörigen Kolonisationsgebiet Huallaga Central und der Agglomeration Lima sowie zwischen dem Raum Cuzco und dem Litoral Ica und Lima eintreten (vgl. Abb. 6).

Die Grundstruktur der räumlichen Erschließung Perus kann man sich in Form eines „E“ vorstellen, wobei die drei regionalen Systeme unter sich durch die bereits gut ausgebaute Küstenachse verbunden werden. Eine Schließung des „E“ zu einem „B“ scheint für den Planungszeitraum von 20 Jahren wirtschaftlich noch nicht gerechtfertigt und setzt die Schaffung größerer städtischer Agglomerationen auch im Osten des Landes voraus.

¹⁹ Zu den Kolonisationsgebieten im Osten Perus vgl. *Eidt, R.C.*: Pioneer Settlement in Eastern Peru. In: *Annals of the Association of American Geographers*. 52. Jg. (1962) S. 252–278.
Monheim, F.: Agrarreform und Kolonisation in Peru und Bolivien. In: *Beiträge zur Landeskunde von Peru und Bolivien*. – Wiesbaden 1968. S. 1–62.
Stewart, N.R.: Migration and Settlement in the Peruvian Montana. The Apurimac Valley. In: *Geographical Review*. 55. Jg. (1965) S. 143–157.

4. Kritik des peruanischen Modells

a) Die Strategie der Konzentration

Hauptansatzpunkt der Kritik an der Strategie der Konzentration ist der Bereich der Urbanisation. Die klare Aussage des Modells, daß die Wanderungsbewegungen aus den ländlichen Gebieten der Sierra in die Städte der Costa der einzige Weg zum Ausgleich der regionalen Einkommensunterschiede sind und deshalb nicht bekämpft werden können, sondern nur auf mehrere städtische Empfangszentren verteilt werden sollen, steht im klaren Gegensatz zur Ansicht vieler Autoren. Weit verbreitet ist die Ansicht, daß durch die Schaffung attraktiver Arbeitsplätze in der Sierra die Landflucht eingedämmt werden könne und damit sogar ein Verschwinden der städtischen Elendsquartiere, der „barriadas“, möglich sei²⁰. Virgilio Roel, einer der bedeutendsten Planungsexperten Perus, kritisiert den Ausbau von Zentren wie Chiclayo oder Arequipa, da der Unterschied im Einkommen zwischen Lima und Arequipa vergleichsweise gering ist im Verhältnis zu dem extremen Unterschied zwischen Arequipa und einem Dorf in der Sierra²¹. Die vorgesehene Förderung der städtischen Agglomerationen würde die regionalen Einkommensunterschiede nur noch vergrößern, anstatt sie abzubauen.

Diese Kritik betrifft im Grunde die Strategie der Wachstumspole, die in der Raumplanung heute allgemein akzeptiert ist²² und vor allem in Lateinamerika mit gutem Erfolg in der Praxis angewandt wird²³. Die Erfahrungen in der Raumplanung haben nämlich gezeigt, daß die neuen Arbeitsplätze in der Industrie nur an ganz wenigen Orten, die über die nötigen Infrastruktureinrichtungen verfügen, geschaffen werden können (sogenannte Wachstumspole). Die Frage ist nur noch die, ob ein Land wie Peru nur einen einzigen Wachstumspol haben soll oder ob nicht weitere Gegenpole²⁴, die stark genug sind, mit der Attraktion Limas zu konkurrieren, aufgebaut werden können. Wenn man jedoch bedenkt, daß die zweitgrößte Stadt des Landes, Arequipa, noch nicht einmal 10% der Metropolitanzone erreicht²⁵, so kann die Antwort nur in einer konzentrierten

Förderung derartiger Gegenpole liegen. Damit wird nicht nur eine bessere Verteilung der Abwanderer vom Lande erreicht, sondern zugleich gehen vom Wachstum dieser Gegenpole auch positive Wirkungen auf ihr Umland, sogenannte Ausbreitungseffekte, aus²⁶, so daß auch die ländlichen Gebiete einen Entwicklungsimpuls erhalten.

Die Kritik an der Strategie der Wachstumspole übersieht, daß durch die unbedingt notwendige Verbesserung der Landwirtschaft keine neuen Arbeitsplätze geschaffen werden und die Landflucht nicht nur nicht abnimmt, sondern eher zunimmt. Je mehr Schulen und Straßen in den ländlichen Gebieten gebaut werden, desto größer wird der Wunsch und die Möglichkeit insbesondere der jungen Menschen, in die Städte abzuwandern. In einem so hoffnungslos überfüllten Gebiet wie der Sierra ist die Abwanderung tatsächlich die einzige Möglichkeit, das Pro-Kopf-Einkommen zu erhöhen (passive Sanierung).

Diese Aussage gilt natürlich nicht für die Kolonisationsgebiete in der Urwaldzone, doch können sie vorläufig nur einen sehr geringen Teil der aus der Sierra abwandernden Bevölkerung aufnehmen. Auch hier ist jedoch eine Beschränkung auf wenige Vorzugsgebiete unbedingt notwendig, da die bisherige, fast ausschließlich der Einzelinitiative überlassene Kolonisation zu einer großen Verschwendung an staatlichen Infrastrukturinvestitionen führte und somit auch den Fortschritt der Kolonisation selbst stark verzögerte²⁷.

Hat man im Gegensatz zu den Kritikern die Notwendigkeit der Strategie der Wachstumspole für Peru erkannt, so bleibt noch die Frage nach dem Standort dieser Wachstumspole zu klären. Im Gegensatz zu früheren Ansätzen wird im Modell erkannt, daß im engeren Einflußbereich Limas, also in der Zentralregion, ein weiterer Wachstumspol nicht aufgebaut werden kann, da er dem Sog der Metropolitanzone nicht gewachsen wäre. Lediglich Pucallpa, eine aufstrebende Stadt östlich der Anden, könnte bei einer Zunahme der Bevölkerung in den Kolonisationsgebieten in einer späteren Phase die Rolle eines Gegenpols übernehmen.

So bleiben für die nächste Zukunft in der Tat nur das Zentrum der Süd-Region, Arequipa, und die Zentren der Nord-Region, Chiclayo und Trujillo. Einen Mangel bedeutet es allerdings, daß man sich nicht entschließen konnte, eine der beiden Städte als Zentrum der Nordregion auszuweisen, und statt dessen von der „Konurbanisation Chiclayo-Trujillo“ spricht, obwohl beide Städte von etwa je 100 000 Einwohnern durch mehr als 150 km größtenteils unbewohntes Wüstengebiet getrennt sind.

Nach dem Modell werden sich also alle Agglomerationszentren in der Küstenregion befinden. Einen Gegenpol in

²⁰ Vgl. Westphalen, J.: Peru. Population Explosion and Development Policy. In: *Intereconomics* 1969. S. 116.

²¹ Vgl. Roel, Virgilio: La Planificación Económica en el Perú. – Lima 1968. S. 171 ff. Die scharfe Kritik Roels bezieht sich auf die Grundzüge der Raumplanung, wie sie im Nationalen Entwicklungsplan 1967–70 dargelegt wurden, trifft jedoch die neueren Konzepte in gleicher Weise.

²² Zu der von Perroux entwickelten Theorie der Wachstumspole vgl. Hansen, Niles M.: Development Pole Theory in a Regional Context. In: *Kyklos*. 20. Jg. (1967) Nr. 3, S. 709–725.

Perroux, François: L'Economie du XX^e siècle. – Paris 1964. Thumm, Ulrich: Die Regionalpolitik als Instrument der französischen Wirtschaftspolitik. – Berlin 1968. S. 48 ff.

²³ Über die positiven Erfahrungen mit der Förderung des Wachstumspoles Concepcion in Chile berichtet: Achurra Larain, Manuel, op.cit., S. 17.

²⁴ Vgl. Egner, Erich: Regionalpolitik in einer unterentwickelten Volkswirtschaft, dargestellt an Beispielen Latein-Amerikas. In: *Probleme der Wirtschaftspolitik in Entwicklungsländern*. – Berlin 1967. S. 132.

²⁵ Nach dem Bevölkerungszensus von 1961 hatten Lima und Callao 1 626 000 Einwohner und Arequipa 135 000, (8,4 %),

1876 betrug der Anteil Arequipas bei einem Verhältnis von 153 000 zu 29 000 Einwohnern noch 21,5 %. Vgl. dazu Ritter, Ulrich: Siedlungsstruktur und regionale Entwicklung in Peru. In: García, Pätz; Ritter; Schinke: Regionalanalyse und Regionalpolitik im Ibero-Amerikanischen Raum. – Göttingen 1969. S. 23.

²⁶ Sogenannte „spread effects“. Vgl. Hirschman, Albert O.: The Strategy of Economic Development. – New Haven 1958. S. 183 ff.

²⁷ Über ähnliche Probleme in Chile berichtet Stöhr, Walter: Geographische Aspekte, op.cit., S. 390.

der Sierra aufzubauen, dürfte in der Tat vorläufig noch unrealistisch sein. Die einzige Möglichkeit wäre vielleicht ein Wachstumspol auf der Basis einer neuen Hauptstadt, entsprechend den Beispielen Ankara, Brasilia und anderen. Da man sich in Peru immer mehr auf die inkaische Vergangenheit besinnt, käme hierfür vielleicht die alte Inka-Hauptstadt Cuzco in Frage, doch werden hierüber, wohl auch wegen der enormen Kosten, die mit der Verlegung einer Hauptstadt verbunden sind, noch keine Überlegungen angestellt.

Das Konzept der Schaffung von Agglomerationszentren muß noch ergänzt werden durch die Festlegung eines hierarchischen Netzes weiterer zentraler Orte, wie sie in Chile in klarer Form durchgeführt wurde²⁸. Diese kleineren Zentren sind vorläufig vor allem zur Versorgung ihrer Einzugsbereiche auszubauen, können aber beim Fortschreiten des Industrialisierungsprozesses in einer späteren Phase auch Standort von Industrien sein. Versuche in Peru, derartige Zentren durch den Bau von „industrial estates“ bereits jetzt zu Wachstumspolen auszubauen, waren glatte Mißerfolge (vgl. Ausführungen zu Dezentralisierung der Industrie). Egner führt mit Recht aus, daß es in Entwicklungsländern vor allem an dynamischen Klein- und Mittelstädten fehlt und daß sie durch Abwanderung von Führungskräften und Zuwanderung von ungelernten Landarbeitern in ihrer Bedeutung absinken²⁹. In Peru trifft das aber in sehr starkem Maße auch für alle großen Städte außer Lima zu³⁰, so daß dieser Prozeß mit Erfolg erst einmal in den Wachstumspolen zum Stillstand gebracht werden kann und die übrigen Zentren durch Ausbau der staatlichen Infrastruktur, insbesondere durch Dezentralisierung der Verwaltung (vgl. nächsten Abschnitt), stabilisiert werden sollten.

b) Die Strategie der Integration

Die Strategie der Integration komplementärer Vorzugsgebiete bringt eine gewisse Akzentverschiebung zur Planung unter der Regierung Belaunde, in der mehr das Prinzip der Integration homogener Zonen (beispielsweise der Sierra, der Selva) im Vordergrund stand. Bekanntestes Beispiel des letzteren Prinzips war das Projekt der Carretera Marginal de la Selva³¹, einer großen Straße am östlichen Fuße der Anden, die die einzelnen Kolonisationsgebiete der Selva untereinander verbinden soll. Es fragt sich jedoch, ob diese im Grunde gleichartigen Gebiete ein großes Austauschbedürfnis haben. Viel sinnvoller erscheint in der Tat die Verbindung dieser Gebiete mit anderen Zo-

nen, also quer über die Anden, wo ganz andere Güter produziert werden und die Märkte für die eigenen Produkte liegen, so daß ein großes Austauschbedürfnis besteht.

Die Integration der ausgewiesenen Vorzugsgebiete bringt automatisch eine gewisse Vernachlässigung aller übrigen Gebiete des Landes mit sich. In bezug auf die Sierra ist in diesem Zusammenhang jedoch die Frage zu stellen, wie sich diese Strategie mit dem Ziel der Integration marginaler Bevölkerungsgruppen, also vor allem der Hochlandindios, in die peruanische Gesellschaft vereinen läßt.

Auch hier ist davon auszugehen, daß eine volle Integration auch der entlegensten Anden-Hochtäler von einem armen Land wie Peru nicht zu schaffen ist und deshalb die Verbesserung der Lage der Andenbevölkerung nur durch Konzentrierung in Städten und wenigen, aber gut erschließbaren Vorzugsgebieten realisiert werden kann.

Die Konsequenz dieser Strategie ist, daß ein Großteil der andinen Bevölkerung schneller und weitgehender integriert werden kann als bei einer alternativen gleichmäßigen Förderung aller Andengebiete. Jedoch wird ein kleinerer Teil der marginalen Bevölkerungsgruppen in absehbarer Zeit nur in ganz geringem Maße oder überhaupt nicht Anschluß an die peruanische Gesellschaft des 20. Jahrhunderts finden. Was die Integration der Grenzbevölkerung anbelangt, so ist Peru weder an der Grenze nach Ecuador noch nach Bolivien gefährdet, da das Lebensniveau der gleichstämmigen Menschen auf der anderen Seite eher tiefer liegt als das der Peruaner. Die Grenze mit Kolumbien und Brasilien verläuft durch unbewohnten Urwald zu beiden Seiten und ist in keiner Weise umstritten, lediglich an der kurzen Grenze mit Chile gibt es Probleme. Hier wurde auf chilenischer Seite die Hafenstadt Arica sehr großzügig ausgebaut und übt einen starken Sog auf das nur 30 km entfernte peruanische Tacna aus. Durch seine Rolle als sekundäres städtisches Zentrum (neben Arequipa) für das Bergbau-Vorzugsgebiet Matarani-Ilo-Toquepala ist jedoch sein eigenständiges Wachstum gesichert.

c) Die quantitative Untermauerung des Modells

Die schwache Seite des peruanischen Entwicklungsmodells liegt jedoch weniger in der Konzeption als vielmehr in seiner mangelhaften statistischen Untermauerung. Ganz allgemein ist die Regionalstatistik in Peru noch wenig entwickelt; so liegen beispielsweise Einkommensschätzungen auf regionaler Basis nur für das Jahr 1961 vor (vgl. Tabelle). Insbesondere zu der für das Modell entscheidenden Frage der inter- und intraregionalen Verflechtungen fehlen quantitative Angaben, etwa in Form von interregionalen Input-Output-Tabellen³². Damit entbehrt aber die Planung jeglicher Grundlagen, um etwa Aussagen dar-

²⁸ Vgl. Stöhr, Walter: Geographische Aspekte, op.cit., S. 391.

²⁹ Vgl. Egner, Erich: op.cit., S. 104.

³⁰ So sind nach dem Zensus von 1961 von den 233 000 Einwohnern der Provinz Arequipa 80 000 zugewandert, vor allem aus der Sierra, andererseits aber 43 000 der in Arequipa geborenen nach Lima abgewandert. Vgl.: Republica del Perú, Censos Nacionales de Poblacion, Vivienda y Agropecuario 1961, Volumen IV, Departamento de Arequipa, Tabellen 1 und 8.

³¹ Vgl. Denevan, W.M.: Carretera Marginal de la Selva and the Central Huallaya Region of Peru. In: Geographical Review. 56. Jg. (1966) S. 440-443.
Ferner Smith, C. T., op.cit., S. 276 (mit Karte).

³² Einzige Ausnahme ist eine regionale Tabelle für Süd-Peru für das Jahr 1963 in Schreiner, D.; J. Timmons: An Integrated Growth Model for the Basic Sectors of Southern Peru. (Hrsg.: Department of Economics, Iowa State University. - Ames, Iowa 1968). Es ist allerdings zu betonen, daß derartige Input-Output-Tabellen auch nur für wenige andere Entwicklungsländer vorliegen.

über machen zu können, welche Auswirkungen die Produktionssteigerung in einem Bergbaugebiet auf das Wachstum der zugeordneten städtischen Agglomeration hat, oder wie sich das Wachstum der städtischen Agglomeration auf die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion in den Zonen C und D auswirkt. Entsprechende Arbeiten zur Aufstellung von Input-Output-Tabellen sind geplant, doch wird es sicher noch Jahre dauern, bis das konzeptionell sehr weit entwickelte Modell über die nötige statistische Basis verfügt.

Damit aber ist man an dem Grundproblem der peruanischen Planung überhaupt angelangt, nämlich dem weitgehenden Fehlen eines quantitativ faßbaren Entwicklungsmodells. Der allgemeine Entwicklungsplan 1967–70 enthält nur Andeutungen über den Kapitalkoeffizienten; ein sektorales Wachstumsmodell mit Zielgrößen wird nicht entwickelt³³. Die Darstellung des räumlichen Entwicklungsmodells ist nur verbal.

Einen Ansatzpunkt für die Entwicklung eines quantitativen Modells der räumlichen Entwicklung bietet die Untersuchung von *Schreiner* und *Timmons* für Süd-Peru. Die Autoren entwickeln ein regionales Wachstumsmodell auf der Basis der Export-Base- und der Input-Output-Theorie³⁴. Die nationalen und internationalen Exporte der Region werden projiziert und das Wachstum des Brutto-Regionalprodukts über empirisch ermittelte Input-Output-Koeffizienten ermittelt. Als Ergebnis zeigt sich, daß die Disparität zwischen regionalem und nationalem Pro-Kopf-Einkommen nur durch staatliche Maßnahmen verringert werden kann. Die wichtigsten staatlichen Aktionsvariablen sind: 1. Verstärkte Investitionen im Wachstumspol der Süd-Region, Arequipa; 2. Transfer von öffentlichen Ressourcen nach Süd-Peru; 3. Vergrößerung des Anteils der Nahrungsmittelexporte Süd-Perus an der Gesamtversorgung Perus (durch Änderung der Preispolitik, Beschränkung der internationalen Importe usw.).

Weitere Arbeiten in dieser Richtung wurden vom Verfasser mit zwei Arbeitsgruppen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik durchgeführt. Für das Jahr 1968 wurde eine interregionale Input-Output-Tabelle für den Süden erstellt, wobei dieser in die zwei Regionen Stadt Arequipa und Umland (= Einflußgebiet) unterteilt wurde. Damit konnten auch die Stadt-Umland-Beziehungen des Regionalzentrums Arequipa quantitativ erfaßt werden³⁵. Eine erweiterte Vier-Regionen-Tabelle des Südens (Costa, Arequipa, Sierra und Selva) in Verbindung mit einem ein-

fachen Exportbasis-Modell könnte dann beispielsweise für den Süden zu einem einfachen regionalen Entwicklungsmodell ausgebaut werden. Auf der Basis derartiger Modelle für die übrigen Regionen wäre dann in einer späteren Phase auch die Aufstellung eines quantitativen Modells der räumlichen Entwicklung Perus möglich, das dem Schema (Abb. 6) entsprechen würde.

IV. Die Instrumente der regionalen Entwicklungspolitik

Was die konkrete Ausgestaltung des regionalpolitischen Instrumentarismus zur Durchsetzung der Planungsvorstellungen anbelangt, so steht Peru erst am Anfang. Die wichtigste Voraussetzung koordinierter Aktionen, die Regionalisierung des Landes, ist nach verschiedenen Etappen zwar zu einem befriedigenden Abschluß gekommen; eine Dezentralisierung der Verwaltung befindet sich jedoch erst im Beratungsstadium. Die Dezentralisierung der Industrie hat bisher nur im Falle von Arequipa, der zweitgrößten Stadt des Landes, zu Erfolgen geführt. Regionale Planungsbehörden gibt es bis jetzt nur im Süden, in Arequipa (ORDESUR) und im Norden (ORDEN); an einer Regionalisierung des Staatshaushaltes wird gearbeitet, doch ist mit Ergebnissen erst in einigen Jahren zu rechnen. Freilich ist zu betonen, daß derartige national einsetzbare Instrumente mit Ausnahme Chiles auch in anderen Ländern Lateinamerikas nur vereinzelt vorhanden sind. Im folgenden sollen drei dieser Instrumente näher untersucht werden.

1. Die Regionalisierung des nationalen Territoriums

Eine wichtige Voraussetzung für die Durchsetzung der Raumplanung ist in den meisten Ländern eine regionale Neugliederung, entweder in bezug auf die zu schaffenden regionalen Planungsorganisationen oder auf die gesamte staatliche Verwaltung. Auch hier war für Peru die Pionierarbeit Chiles beispielhaft, wo aus 25 Provinzen 11 größere Planungsregionen geschaffen wurden³⁶.

Die Arbeiten zur Neugliederung Perus gehen bis auf das Jahr 1928 zurück, als erste Untersuchungen zur Bildung neuer Regionen in der Universität San Marcos in Lima unternommen wurden³⁷. Umfangreiche Vorarbeiten wurden dann – wie bereits kurz ausgeführt – vom nationalen Planungsinstitut durchgeführt³⁸ und bildeten die Basis für die erste umfassende Regionalisierung des Landes, wie sie im Entwicklungsplan 1967–70 dargestellt wird (vgl. Abb. 7). Die 25 Departamentos Perus wurden zu 8 Planungsregionen zusammengefaßt, wobei die Departamentogrenzen bis auf 2 Ausnahmen erhalten blieben. Als wich-

³³ INP: Plan de Desarrollo Económico y Social 1967–70, Anexo 1.

³⁴ *Schreiner, D.; J. Timmons*, op.cit., S. 40 ff. Ein ähnliches Modell entwickelte *Chenery* für Süd-Italien. Vgl. *Chenery, H. B.*: Development Policies for Southern Italy. In: *Quarterly Journal of Economics*. 76. Jg. (1962) S. 515 ff.

Zur Exportbasis-Theorie vgl. *Rittenbruch, Klaus*: Zur Anwendbarkeit der Exportbasiskonzepte im Rahmen von Regionalstudien. – Berlin 1968.

³⁵ *Waller, Peter P.*, et al.: La Cuantificación de las Relaciones Ciudad-Area de Influencia mediante el Método de Insumo-Producto – El Caso de Arequipa, Peru. – Deutsches Institut für Entwicklungspolitik 1970.

³⁶ Vgl. *Stöhr, Walter*: Geographische Aspekte, op.cit., S. 390.

³⁷ *Romero, Emilio*: Geografía Económica del Perú. – Lima 1968. S. 127.

³⁸ INP: Regionalización del Perú. – Lima 1965. Dazu weiter: INP: Polos regionales. – Lima, April 1966.

tigste Kriterien für die Abgrenzung der Regionen wurden angegeben³⁹:

1. Geographische, wirtschaftliche und kulturelle Integration
2. Gleichgewicht der Bevölkerung und der Ressourcen
3. Optimale Größe für die sektorale Verwaltung und regionale Planungsbehörden
4. Technische Einheit von Großprojekten
5. Einzugsbereiche zentraler Orte

Unter geographischer, wirtschaftlicher und kultureller Integration ist zu verstehen, daß man nicht homogene, sondern komplementäre Regionen schaffen wollte, deren einzelne Gebiete sich ergänzen könnten. Wie ein Blick auf Abb. 7 zeigt, erstrecken sich mit Ausnahme der Regionen Nor-Oriente und Lima-Metropolitana alle anderen über mehrere sehr unterschiedliche natürliche Zonen, zwei Regionen (Centro und Sur) ziehen sich von Ost nach West über das gesamte Staatsterritorium hinweg. Im Gegensatz zu *Harold Wood*, der diese Heterogenität kritisiert und nur homogene Regionen als Planungsregionen anerkennen möchte, erscheint das Prinzip der Komplementarität für die regionale Entwicklung wesentlich günstiger, was sich sofort bei Kriterium 2 zeigt. Nur innerhalb derartiger heterogener Regionen ist es möglich, ein Gleichgewicht der Bevölkerung zu erreichen, das heißt, die Wanderungsbewegungen auf intraregionale zu beschränken und die Gesamtbilanz der Region ausgeglichen zu erhalten. Zu Kriterium 3 ist zu sagen, daß ihm eine eingehende Untersuchung der bisherigen Regionalgliederung der einzelnen Ministerien zugrundegelegt wurde, die ja nur in wenigen Fällen Außenstellen in jedem einzelnen Departamento unterhalten. Die neuen Regionen sollten in Zukunft nur jeweils eine Außenstelle jedes Ministeriums enthalten und außerdem auch die Mindestgröße für die Errichtung einer regionalen Planungsorganisation erreichen. Unter Kriterium 4 ist zu verstehen, daß regionale Großprojekte wie etwa große Bewässerungsanlagen jeweils ganz zu einer Region gehören sollten und ihre technisch bedingte Einheit nicht durch eine Regionalgrenze zerschnitten werden sollte. Kriterium 5 schließlich postuliert, daß die Einzugsbereiche zentraler Orte ebenfalls nicht durch Regionalgrenzen durchschnitten werden sollten. Dieses Kriterium machte umfangreiche Vorstudien erforderlich. So wurde für alle Städte über 10 000 Einwohner nach einem Punkteschema die Zentralität festgestellt und eine hierarchische Ordnung erstellt. Eine genaue Abgrenzung der Einflußbereiche dieser zentralen Orte konnte allerdings nicht vorgenommen werden.

Als Kritik zu diesem Regionalisierungsansatz läßt sich in erster Linie anführen, daß die selbst aufgestellten Kriterien in vieler Hinsicht nicht erfüllt werden konnten. Um beispielsweise ein Gleichgewicht der Bevölkerung zu erreichen, sind einige Regionen, wie etwa Sur-Oriente,



Abb. 7: Die Regionalisierung Perus nach dem Entwicklungsplan 1967-70

noch zu einseitig strukturiert und zu klein. Vor allem aber fehlt die Übereinstimmung des Regionalisierungsschemas mit den gleichzeitig entwickelten interregionalen Wachstumspolen (vgl. Abb. 7). Mehrere Regionen weisen überhaupt keinen Wachstumspol auf, sondern lediglich Regionalzentren erster und zweiter Stufe. Die beiden Pole Chiclayo und Huancaayo liegen direkt an der Grenze zweier Regionen, so daß ihr funktionaler Einzugsbereich mit Sicherheit durchschnitten wird. Die harte Kritik *Roels* an diesem doch noch recht willkürlichen Regionalisierungsschema erscheint deshalb berechtigt⁴⁰.

In der „Estrategía del Desarrollo Nacional a Largo Plazo“ vom November 1968 erschien ein neuer Regionalisierungsvorschlag⁴¹, der eine Gliederung des Landes in vier große Planungsregionen und elf Subregionen vorsah (vgl. Abb. 8). Departamentogrenzen mußten dabei in zunehmendem Maße aufgegeben werden, jedoch wurden Provinzgrenzen in jedem Fall eingehalten. Die Gliederung in große Planungsregionen und Subregionen war ein Fortschritt, da nunmehr für die Planungsregionen Kriterien wie Gleichgewicht der Bevölkerung u. a. tatsächlich erfüllt werden konnten. Die Abgrenzung der großen Planungsregionen war jedoch kaum verständlich, funktionale Gesichts-

³⁹ Vgl. dazu *Wood, Harold*: Ejemplos de Regionalización. El Caso del Perú. In: *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*. (1967) Dezember, S. 28.

⁴⁰ *Roel, Virgilio*, op.cit., S. 171.

⁴¹ INP: *Estrategía del Desarrollo Nacional a Largo Plazo*. „Resumen.“ – Lima 1968. (Ohne Seitenangabe.)



Abb. 8: Die Regionalisierung Perus nach der langfristigen Strategie vom November 1968



Abb. 9: Die Regionalisierung Perus nach den Vorstellungen des INP vom Januar 1970

punkte jedenfalls wurden nicht berücksichtigt. Ein Blick auf Abb. 8 zeigt, daß beispielsweise Planungsregion II nicht mit dem Einflußbereich Limas übereinstimmen konnte, da dieser an der Küste weit über deren Grenzen hinausging und sicherlich die gesamte Subregion Sur-Medio und große Teile der Subregion Nor-Medio umfaßte. Völlig willkürlich aber ist bei diesem Regionalisierungsschema die Aufteilung der Regional- und Subregionalzentren (interregionale Wachstumspole waren vorübergehend nicht mehr vorgesehen). So rückte das Regionalzentrum für die Nordregion von Chiclayo nach Piura (aus politischen Gründen?), also in die äußerste Nordwestecke, während Chiclayo als drittgrößte Stadt des Landes nicht einmal mehr als Subregionalzentrum ausgewiesen wurde. Für die Südregion schließlich wies man überhaupt kein Regionalzentrum mehr aus, sondern nur noch 4 Subregionalzentren.

Im vorläufig letzten Regionalisierungsvorschlag sind diese Fehler behoben worden (vgl. Abb. 9). Die vier großen Planungsregionen decken sich weitgehend mit den Einzugsbereichen der vier großen Regionalzentren Chiclayo-Trujillo, Lima, Arequipa und Iquitos, die Subregionen decken sich ebenfalls weitgehend mit den Einzugsbereichen ihrer Subzentren. Wo dies noch nicht der Fall ist, erscheint ein Ausbau dieser Zentren durchaus sinnvoll. Die drei großen Planungsregionen (Region IV ist eine reine Urwaldregion und spielt in der mittleren Frist noch kaum

eine Rolle) entsprechen dabei auch den im regionalen Entwicklungsmodell beschriebenen regionalen Systemen, die sich vor allem auf jeweils eine die Anden überquerende Verkehrsachse aufbauen. Damit ist die Regionalisierung auch mit dem Entwicklungsmodell in Einklang gebracht worden. Dieses Regionalisierungsschema gewinnt nun insofern noch außergewöhnliche Bedeutung, als die ausgewiesenen Subregionen mit dem im Zuge der Dezentralisierung der Verwaltung neu zu schaffenden, größeren Departamentos identisch sein sollen.

2. Die Dezentralisierung der Verwaltung

Die neue Revolutionsregierung hat von Anfang an eine durchgreifende Verwaltungsreform zu ihren wichtigsten Aufgaben erklärt⁴². Ein zentrales Anliegen besteht darin, die übertriebene verwaltungsmäßige Konzentration im Raum Groß-Lima zu durchbrechen, die ja auch eine der wichtigsten Ursachen für die starke wirtschaftliche Konzentration ist. Man schätzt, daß über die Verwendung von etwa 96% aller staatlichen Mittel allein in Lima entschieden wird⁴³.

⁴² Vgl.: Perus Reform-Ziele. In: Mitteilungen der Bundesstelle für Außenhandelsinformation. (1969) Mai, S. 7.

⁴³ Stöhr, Walter: Regional Development, op.cit., S. 31.

Eine Dezentralisierung der Verwaltung könnte sicherlich eines der wesentlichsten Instrumente der Regionalpolitik darstellen. Einmal würde allein von dem Transfer von Staatsbediensteten aus der Hauptstadt in regionale Zentren ein starker regionaler Einkommensredistributionseffekt ausgehen. Zum anderen würde eine Verstärkung der Entscheidungsbefugnisse auf regionaler Ebene ein wichtiger Beitrag zur „Entwicklung von unten“ sein und Initiativen auf regionaler Ebene fördern.

Es war jedoch klar, daß die traditionellen 25 Departamentos mit wenigen Ausnahmen zu kleine Einheiten darstellen, um als Träger für eine entsprechende qualifizierte Verwaltung in Frage zu kommen. Sie bestanden in einigen Fällen aus völlig getrennten Teilen, zwischen denen es keinerlei Verkehrsverbindung gab. Die in Abb. 9 dargestellten vorgeschlagenen 13 neuen Departamentos umfassen deshalb meist mehrere der alten Departamentos, und die vorgesehenen Hauptstädte zählen zu den größeren Hauptstädten der alten Departamentos oder sind als potentielle Entwicklungspole zur Förderung vorgesehen.

Durch diese Konzentration auf wirklich ausbaufähige Regionalzentren entsteht jedoch das Problem, daß eine Reihe alter Departamentohauptstädte, vor allem in den Anden, ihre Bedeutung verlieren. Das wird in der Phase der politischen Durchsetzung der Verwaltungsreform sicher große Widerstände erzeugen. Allerdings muß noch erwähnt werden, daß der bisherigen Departamentoverwaltung, auch was die Zahl der Staatsbediensteten anbelangte, nur geringe Bedeutung zukam. Die meisten Ministerien Perus haben nach dem Verwaltungsaufbau dieses Landes ihre eigenen Außenstellen, die sich jedoch bei weitem nicht in allen Hauptstädten der Departamentos befinden. So hat das Erziehungsministerium beispielsweise nur 8 Außenstellen, so daß hier die 25 Departamentos schon zu größeren Regionen zusammengefaßt sind. Eine einheitliche regionale Gliederung würde damit auch wesentlich zu einer Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Außenstellen der Ministerien und damit ganz allgemein zu einer Verbesserung der Effizienz der Verwaltung beitragen.

Es wird interessant sein zu sehen, mit welchen Modifizierungen die Regierung das Gesetz zur Verwaltungsreform vorlegen wird und wie die Bevölkerung darauf reagiert. In Chile ist eine ähnliche regionale Neugliederung der Verwaltung bereits sehr weit vorangekommen, wobei allerdings sehr vorsichtig Schritt für Schritt vorgegangen wurde. Die einzelnen Ministerien und anderen staatlichen Stellen bekamen eine längere Frist gesetzt, während der sie ihre regionale Gliederung den Planungsregionen anzupassen hatten⁴⁴.

3. Die Dezentralisierung der Industrie

Bereits im Jahre 1940 wurde mit dem Gesetz 9140 die Möglichkeit geschaffen, für industrielle Neugründungen in bevorzugten Sektoren oder Regionen steuerliche Vorteile

zu gewähren. Insbesondere können Industriebetriebe von Importzöllen auf Maschinen befreit werden, was in der Tat ein wichtiger Anreiz für Investitionen in bevorzugten Gebieten sein kann. Da diese Möglichkeiten jedoch nicht mit anderen Anreizen kombiniert und auf bestimmte Wachstumspole beschränkt wurden, waren die regionalpolitischen Auswirkungen dieses Gesetzes gering.

Der einzige ins Gewicht fallende Erfolg einer industriellen Dezentralisierungspolitik wurde in Arequipa erreicht, wo steuerliche Vorteile mit wirtschaftlicher und technischer Unterstützung kombiniert wurden. In den Decretos Supremos 95 H und 205 H aus dem Jahre 1964 betreffs des Industrieparkes von Arequipa wurden als zusätzliche Anreize für Industriegründungen für 15 Jahre eine Reihe von Steuern erlassen⁴⁵. Weiterhin war von der lokalen Entwicklungsgesellschaft ein umfangreicher Industriepark angelegt worden, und interessierte Firmen gelangten in den Genuß vergünstigter Kredite der Industriebank. Diese Kombination von Anreizen führte dazu, daß sich im Industriepark von Arequipa seit seiner Eröffnung im November 1966 ca. 20 Industriebetriebe mit mehr als 1000 Beschäftigten niedergelassen haben. Versuche, derartige Industrieparks in kleineren Orten zu errichten, haben bisher noch zu keinen Erfolgen geführt.

Solange der Staat jedoch nicht selbst Ernst macht mit der Dezentralisierung, kann er auch nicht erwarten, daß die Privatindustrie, deren wichtigster Standortfaktor nun einmal die Infrastrukturausstattung ist, hier mit gutem Beispiel vorangeht. Wenn man sich beispielsweise vor Augen hält, daß in einem Land von der Größe Perus der einzige Flugplatz mit internationalen Verbindungen Lima ist und man beispielsweise, um von Arequipa nach Bolivien oder Chile zu gelangen, erst einmal 1000 km zurück nach Lima fliegen muß, wird man erkennen, daß der Schlüssel zum Erfolg einer Regionalpolitik in der gegenwärtigen Phase bei der Dezentralisierung der staatlichen Infrastruktur und des Verwaltungsapparates liegt.

V. Integrierte oder isolierte Raumplanung

Wie zu Beginn dieser Ausführungen bereits kurz angedeutet wurde, betreiben nur einige wenige Länder Lateinamerikas Raumplanung auf nationaler Ebene, dagegen haben fast alle irgendwelche isolierte regionale Programme, regionale Entwicklungsgesellschaften und dergleichen⁴⁶. Stöhr unterscheidet deshalb interregionale und regionale Programme; man könnte auch von integrierter und von isolierter Raumplanung sprechen.

Isolierte Raumplanung liegt dann vor, wenn sie sich mit einer bestimmten Region befaßt, ohne daß diese mit den Plänen für andere Regionen oder mit nationalen Global- und Sektorzielen abgestimmt ist⁴⁷. Von integrierter Raum-

⁴⁵ Vgl. Junta de Rehabilitacion y Desarrollo de Arequipa: Arequipa Industria y Desarrollo. – Arequipa 1969. S. 19.

⁴⁶ Vgl. Stöhr, Walter: Regional Development, op.cit., Tabellen 1 und 2.

⁴⁷ ebda., S. 10.

⁴⁴ Vgl. Achurra, op.cit., S. 24 ff.

planung kann man dagegen nur sprechen, wenn das gesamte Territorium regionalisiert ist und die einzelnen Regionalpläne auf einen nationalen Rahmen bezogen sind und die Probleme und Potentiale aller Regionen und ihre Verflechtungen berücksichtigen⁴⁸. Das bedeutet nicht notwendigerweise, daß für alle Regionen des Landes Entwicklungspläne vorliegen müssen, sondern nur, daß in den Plänen, die erstellt werden, nationale Gesichtspunkte und Strategien berücksichtigt sind.

Während nun die meisten Entwicklungsländer nur sehr langsam von einer isolierten Raumplanung zu einer integrierten kommen, ist Peru, nach zwei folgenlosen Versuchen mit isolierter Raumplanung, sofort zum Entwurf einer nationalen Strategie, also zu einem umfassenden Konzept integrierter Raumplanung übergegangen, auf dessen Basis dann die Aufstellung einzelner Entwicklungspläne für bestimmte Regionen erfolgen soll.

Gegen diesen integrierten Raumplanungsansatz werden jedoch trotz seiner theoretischen Attraktivität von *Perloff* einige grundsätzliche Einwände erhoben und demgegenüber der isolierte Planungsansatz empfohlen. *Perloff* sieht folgende Gefahren⁴⁹:

1. Politisch führt er zu „local raiding of the treasury“, also einem Wettlauf und gegenseitigem Übervorteilen bei der Vergabe der knappen öffentlichen Mittel.
2. Wirtschaftlich besteht die Gefahr, daß die notwendige Abwanderung aus Regionen mit geringem Entwicklungspotential unterbleibt, weil durch das Bestehen des Regionalplanes unerfüllbare Hoffnungen geweckt werden.
3. Technisch besteht das Problem darin, daß nicht genügend Planungsfachleute vorhanden sind, die dann noch auf die vielen Regionen verteilt werden.
4. Zeitlich ergibt sich die Schwierigkeit, daß sich die Grenzen von Regionen im Laufe der Entwicklung verändern und ein nationales System nicht flexibel genug ist, sich diesem Prozeß anzupassen.

Diese Einwände gegen die integrierte Raumplanung sind jedoch unbegründet. Der Konflikt um die staatlichen Gelder besteht in jedem Fall, doch kann man ihn bei Vorliegen einer nationalen Strategie durchsichtig machen und wenigstens versuchen, ihn in rationale Bahnen zu leiten, während bei isolierter Planung die Gebiete, die zufällig über eine Planungsorganisation verfügen, erhebliche Mittel

locker machen können, ohne daß man weiß, ob dies im nationalen Rahmen sinnvoll ist. Das Argument der unterbleibenden Auswanderung trifft gerade die isolierte Planung, wenn für ein Rückstandgebiet große Pläne entworfen werden, die im nationalen Rahmen eine Verschwendung von Ressourcen bedeuten. Der Engpaß der Planungsexperten läßt sich bei integrierter Planung dadurch beheben, daß Regionalpläne ja nicht für alle Regionen und gleichzeitig erstellt werden müssen, sondern daß man, wenn das Konzept auf nationaler Ebene steht, mit den so erkannten Problemregionen beginnen kann. Was die zeitliche Verschiebung der Grenzen anbelangt, so ist klar, daß die integrierte Planung hier nicht so flexibel ist wie die isolierte, doch sollte eine gewisse Anpassung durchaus möglich sein. Der Entwurf des peruanischen Verwaltungsreformgesetzes sieht beispielsweise vor, daß die neuen Departamentogrenzen in bestimmten Zeitabständen überprüft und gegebenenfalls geändert werden sollen.

Lassen sich somit die Vorbehalte gegen die integrierte Raumplanung weitgehend ausräumen, so zeigt die Erfahrung die großen Gefahren der isolierten Planung und die Notwendigkeit, so früh wie möglich zu einem integrierten System zu kommen. So berichtet *Pätz* aus Kolumbien, daß von den isoliert nebeneinander bestehenden regionalen Entwicklungsgesellschaften starke negative Wirkungen auf benachbarte Gebiete ausgingen, die nicht im Bereich einer regionalen Entwicklungsgesellschaft waren⁵⁰. Dies wurde dadurch verstärkt, daß die wichtigsten Gesellschaften in Gebieten operieren, deren Einkommensniveau ohnehin über dem Durchschnitt liegt, so daß sich durch diese isolierte Raumplanung die regionalen Einkommensunterschiede eher vergrößert als verkleinert haben. Der Erfolg der Raumplanung kann nur dann erreicht werden, „wenn sich die regionalpolitischen Bemühungen nicht nur auf einige wenige Gebiete, sondern unter Beachtung der regionalwirtschaftlichen Interdependenzen auf die Gesamtwirtschaft in ihrer territorialen Ausdehnung erstrecken“⁵¹.

Damit erweist sich der peruanische Ansatz, erst ein umfassendes raumplanerisches Konzept auf nationaler Ebene zu entwickeln, als durchaus richtig. In der nächsten Phase sollte dieses Konzept sowohl durch quantitative Konkretisierung auf nationaler Ebene als auch durch die Erarbeitung erster Entwicklungspläne auf regionaler Ebene weiter ausgebaut werden.

⁴⁸ ebda., S. 14.

⁴⁹ *Perloff, Harvey S.*: Regional Planning in Less-Developed Countries. In: *Hufschmidt, M.* (ed.): Regional Planning, Challenge and Prospects. – New York 1969. S. 328.

⁵⁰ *Pätz, Hans-Jürgen*: Die regionalen Entwicklungsgesellschaften als Träger der Raumordnungspolitik in Kolumbien. In: *García; Pätz; Ritter; Schinke*, op.cit., S. 64.

⁵¹ ebda., S. 67.