

Regionale Umweltpolitik in den USA*

Das Beispiel der Chesapeake-Bay

1. Vorbemerkung

Seit 1983 unternimmt die nationale Umweltschutzbehörde der USA, die Environmental Protection Agency (EPA), den Versuch, zusammen mit den Anrainer-Staaten der Chesapeake-Bay (Maryland und Virginia) sowie dem Staat Pennsylvania und dem District of Columbia (Washington) das größte Ästuar Nordamerikas

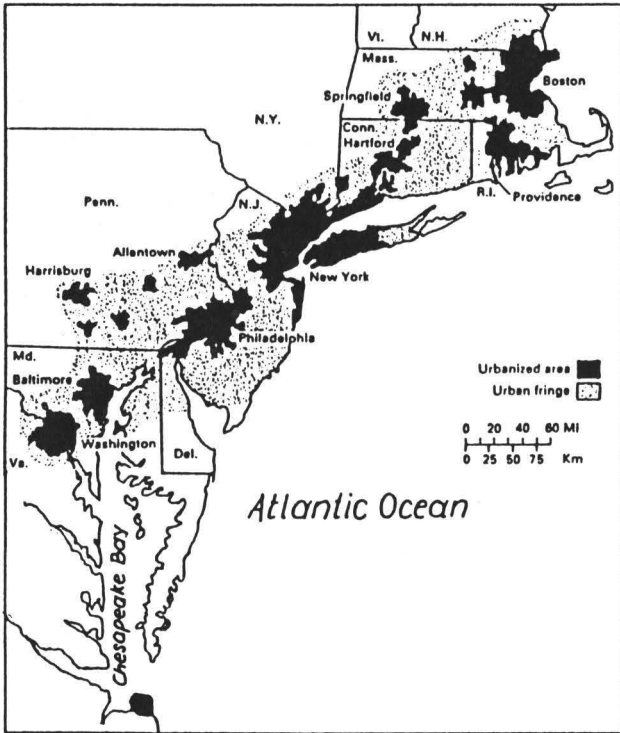
- vor weiterer Umweltverschmutzung zu schützen,
- Sanierungsmaßnahmen (clean-up's) einzuleiten und
- Nutzungsrestriktionen durchzusetzen¹.

Diese auf die Chesapeake-Bay-Region orientierte Umweltpolitik hat in den USA exemplarischen Charakter. Sie soll demonstrieren, wie große Ästuarien in ihrer Umweltqualität wiederhergestellt und erhalten werden können, auch dann, wenn scheinbar unvereinbare Nutzungsinteressen und administrative Hoheitsansprüche derartige Ziele unerreichbar erscheinen lassen.

Die Chesapeake-Bay, einst fischreichstes Ästuar in den USA, droht seit Beginn der Kolonialzeit (erste intensive Besiedlungsphase) einem Zustand biologischer Inaktivität zuzustreben. Diese siedlungsbedingte Entwicklung scheint ihren Kulminationspunkt jedoch noch nicht erreicht zu haben, was folgender Umstand deutlich macht: Die am Südwestzipfel der "Megalopolis Bo-Wash" (Boston-Washington)² gelegene Bay umfaßt in ihrem Wassereinzugsgebiet ca. 13 Mio. Einwohner oder 1/3 der Einwohner dieser Megalopolis. Die gesamte Bay-Region steht unter gewaltigem Wachstumsdruck, der vor allem von der Hauptstadtfunktion Washingtons sowie den Industrie- und Handelszentren Baltimore und Philadelphia ausgeht. Die Chesapeake-Bay ist für die Region nicht nur "Wasserlieferant", "Verkehrsader" und "Entsorgungsader", sondern auch ein attraktives Freizeitrevier — und somit wichtig als Standortfaktor im ökonomischen Konkurrenzkampf um tertiäre und quartäre Arbeitsplätze.

In diesem Beitrag sollen die wesentlichen Elemente der diesbezüglichen regionalen Umweltpolitik skizziert werden. Da seit der Entwicklung entsprechender Programme auf den verschiedenen Ebenen staatlichen Handelns erst einige Jahre vergangen sind, ist eine Evaluation zur Zeit nur in vorläufiger Form möglich. Eine Bewertung wird auch durch die starke Personenbezogenheit (statt der Institutionenorientierung) der Politik in den USA erschwert.

Abbildung 1:
"Megalopolis Bo-Wash"



Quelle: Hartsorn, T.A.; Alexander, J.W.:
Economic Geography. — New Jersey 1988.

Die Ansätze der Umweltpolitik der Chesapeake-Bay-Region scheinen dem Verfasser in Teilbereichen auf europäische und deutsche Verhältnisse übertragbar zu sein, wie besonders auf die Rhein-Problematik und die Nordsee-Verschmutzung.

2. Ausgangssituation

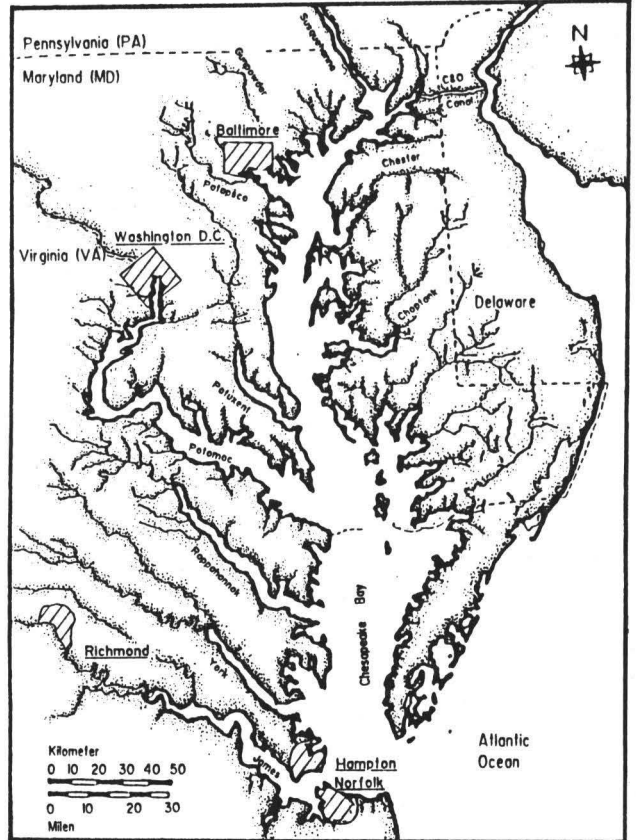
2.1 Geographische Daten

Die Chesapeake-Bay ist etwa 314 km lang und zwischen 5 und 56 km breit. Insgesamt bedeckt sie 8 384 km² (zum Größenvergleich: Dollart-Ästuar = 100 km²), von denen 4 470 km² zu Maryland gehören. Die Küstenlinie ist insgesamt 12 872 km lang (Maryland 6 597 km). Die Durchschnittstiefe des Wassers beträgt etwa 6 m (maximale Tiefe: 53 m); die Bay ist über weite (ufernahe) Bereiche als Flachwassergebiet zu bezeichnen. Das gesamte System steht unter Tideeinfluß³.

In die Bay münden — und das ist ein entscheidendes Umweltproblem — über 150 große und kleine Flüsse. Um nur die wichtigsten in Maryland zu nennen: Susquehanna (im Norden, von Pennsylvania kommend), Patapsco River (durch Baltimore fließend) und Potomac (der Grenzfluß zwischen Virginia und Maryland, Washington querend und im Süden einmündend (vgl. Abb. 2). Insgesamt entwässert die Bay ein Gebiet von 165 760 km², etwa 2/3 der Größe der Bundesrepublik Deutschland.

Da die Mündung in den Atlantik am südlichen Ende der Bay liegt, nimmt die Salinität von 35 ppt (parts per thousand) im Süden bis zu 0 ppt im Norden ab und variiert erheblich in den verschiedenen Jahreszeiten. Die spezifischen Umweltbedingungen der Bay-Region ermöglichen in Kombination mit ausgedehnten tideabhängigen und -freien Feuchtgebieten und im

Abbildung 2:
Übersicht über die Chesapeake-Bay



Quelle: Dilisio, J.E.: Maryland. — Boulder 1983.

Zusammenspiel mit heißfeuchten Sommern und meist relativ milden Wintern eine außerordentlich hohe biologische Vielfalt und Produktivität.

2.2 Aspekte der Siedlungsentwicklung

Die Chesapeake-Bay, in der Eisschmelze vor ca. 10 000-12 000 Jahren entstanden, ist mindestens seit dieser Zeit besiedelt. Die Indianer bevorzugten die Region als Jagd-, Fischfang- und Sammlerrevier. Als die Spanier die Bay im 16. Jahrhundert entdeckten, gaben sie ihr voller Begeisterung den Namen "Bay der Mutter Gottes". Die Engländer benannten die Bay, als sie 1608 mit der kartographischen Aufnahme des Gesamtgebietes begannen, "Chesapeack" oder "Khesepiock", was etwa "Große Schalentierbucht" bzw. "Land der großen Flüsse" bedeutet⁴.

Die Bay-Region nahm im 18. und 19. Jahrhundert rasch und stetig mehr Bevölkerung auf. Baltimore war ein idealer Einwanderungshafen, bot Arbeitsplätze im Straßen-, Kanal- und Eisenbahnbau, später in der rasch sich entwickelnden Rohstoff- und Schwerindustrie, in den umliegenden (Tabak-)Plantagen, Farmen und den im Westen von Maryland gelegenen Kohlenfeldern⁵. Heute umfaßt das Gesamtgebiet (als Wassereinzugsgebiet abgegrenzt) ca. 13 Mio. Einwohner. Für das Jahr 2020 werden 15 Mio. Einwohner prognostiziert⁶.

Dramatisch ist an dieser Entwicklung, daß sich das Wachstum ausschließlich im Umland der großen Agglomerationen Philadelphia, Baltimore-Washington, d.h. auf nicht besiedel-

ter Fläche bzw. agrarisch genutztem Land, vollzogen hat und vermutlich weiter vollziehen wird. Dies macht eine Prognose deutlich, die sich auf die fünf Landkreise nördlich der Hauptstadt Washington bezieht: Von 1,8 Mio. Einwohnern im Jahre 1985 wird die Bevölkerung bis zum Jahr 2000 um rund 240 000 Einwohner zunehmen⁷.

Parallel zu dieser Suburbanisierung verläuft die Entwicklung von Landwirtschaft, sekundärem und tertiärem Sektor. Landwirtschaftliche Flächen verschwinden zunehmend und werden zu schier unübersehbaren Einfamilienhaus-Landschaften. Altindustriegebiete verbleiben — trotz staatlicher Dekontaminationshilfe⁸ — als Brache in den Cities zurück. Neue "Science-and-Technology"-Industrie entsteht in den Randbereichen, gekoppelt mit einer unendlich großen Zahl von Einkaufszentren, Business-Distrikten etc.

2.3 Aspekte der Raumplanung

Für die Megalopolis "Bo-Wash" gibt es auf den jeweiligen staatlichen Handlungsebenen eine große Anzahl von spezifischen Planungsgesetzen und -regelungen. Die Planungsgesetze von Maryland beispielsweise gestatten nicht nur der staatlichen Planungsbehörde eine Reihe von Eingriffen, sondern erfordern eine flächendeckende Planung auf Landkreise- und Stadtebene. Je nach Siedlungsstruktur existieren "Master"-Pläne und "Zoning"-Programme für fast alle Teilregionen. Ob diese Planungswerke jedoch dem Druck der Wirtschaft, den privaten "Developern" von Wohngebieten, Industrie- und Servicevierteln widerstehen können, steht auf einem anderen Blatt.

Die meisten Landkreise von Maryland sind bestrebt, den "ländlichen" Charakter weitgehend zu erhalten und das Wachstum auf "Entwicklungsräume" zu konzentrieren. Baltimore County hat beispielsweise eine "Demarkationslinie" entwickelt, die höher verdichtete Zonen um Baltimore herum von ländlichen Zonen ("rural areas") abgrenzt und entsprechende Nutzungen hier ermöglicht und dort verbietet.

Die "Planer" befinden sich zwischen der Front der "Developer" und den "grünen" Verbänden und Umweltbehörden. Je nach Geschick und Managementtalent lassen sich mehr oder weniger der aufgestellten Planungsziele realisieren⁹.

3. Umweltprobleme

3.1 Die "Bay" als Akzeptor von Schadstoffen

Die Umweltsituation der Bay kann/soll hier nur schlaglichtartig und durch wenige Indikatoren aufgezeigt werden:

1) Fischvorkommen

Bei fast allen Fischarten ist ein dramatischer Rückgang zu verzeichnen, der nur teilweise durch Überfischung und Staudammbau in den Laichgewässern erklärt werden kann. So ging der Fangertrag des "Striped Bass" dramatisch zurück; ähnliches gilt für "River Herring" oder den "American Shad". Verglichen mit der Fangperiode 1966-1975 ging der Ertrag der fischereiwirtschaftlich wichtigen Arten 1976-1985 um 82 % zurück (vgl. Tab. 1). Inzwischen mußten einzelne Fangverbote ausgesprochen werden.

2) Krebse und Muscheln ("Shellfish")

Angesichts der großen ökonomischen Bedeutung des Fanges von Austern (mehr als 50 % des US-Aufkommens) und "Blue Crabs" (mehr als 95 %) ist es verständlich, daß diesen Arten eine besondere Aufmerksamkeit gehört. Hier ist (noch) nicht der Rückgang der Fangerträge das Hauptproblem, son-

Tabelle 1:
Rückgang der Fangerträge in der Chesapeake-Bay

Fangerträge in t pro Jahr für je eine Dekade				
Fischarten		1966-1975	1976-1985	Rückgang in %
American Eel (Aal)	VA	427.1	257.0	40
	MD	117.8	106.7	9
American Shad*	VA	1.114.0	454.0	59
	MD	409.7	37.4	91
Hickory Shad*	VA	18.8	0.5	97
	MD	8.7	0.6	93
River Herring*	VA	9.486.0	725.0	92
	MD	1.094.7	71.0	94
Striped Bass**	VA	1.059.0	226.0	79
	MD	1.803.3	642.4	64
White Perch**	VA	173.8	65.0	63
	MD	650.8	341.9	47
Yellow Perch**	VA	1.9	0.2	90
	MD	51.8	14.9	71
Insgesamt	VA	12.280.6	1.727.7	86
	MD	4.136.8	1.214.6	71
Insgesamt	Bay	16.417.4	2.942.6	82

* = Heringsartige Fische

** = Barscharten

VA = Virginia

MD = Maryland

Quelle: Chesapeake Executive Council: Removing Impediments to Migratory Fishes. — Annapolis 1988.

dern die abnehmende Reproduktionsrate und die verminderte Vitalität der Larvenstadien¹⁰.

3) Aquatische Vegetation

Die in den ausgedehnten Flachwasserbereichen der Bay ehemals reich entwickelte Vegetation, die u.a. für viele Tierarten ökologische Funktionen erfüllt, ist seit 1950 stark zurückgegangen¹¹.

4) Wasserqualität

Seit 1950 hat der Sauerstoffgehalt der Bay ständig abgenommen. Ausgeweitet haben sich insbesondere Bereiche mit 5 bis 0 ml/L Wasser, wobei ausgedehnte Teilgebiete seit den 80er Jahren völlig sauerstofffrei sind. Zugenommen haben auch der Chlorophyllgehalt des Wassers und die N- und P-Frachten¹².

5) Toxizität

Im Jahre 1985 sind in Sedimentproben von 44 erfaßten Verdachtsstoffen 26 festgestellt worden. Insbesondere im Bereich des Hafens von Baltimore wurden hohe Konzentrationen aromatischer Kohlenwasserstoffe (Polynuclear Aromatic Hydrocarbons "PAH's") festgestellt (bis zu 10 000 ppt). Stichproben ergaben Schwermetalle in Sedimenten, Muscheln, Würmern und auch Fischen, vornehmlich in der Nähe der Häfen und der Industriestandorte. Flächendeckende Langzeituntersuchungen fehlen noch¹³.

6) Feuchtgebiete

Die Feuchtgebiete der Bay werden jährlich in einem Umfang von etwa 1 100 ha dezimiert¹⁴. In Maryland allein werden die noch verbliebenen ca. 84 000 ha jährlich um 400 ha kleiner.

3.2 Hauptverursacher der Umweltbelastung

Es ist bisher nicht gelungen, über das gesamte riesige Einzugsgebiet der Bay spezifizierte Daten der Verursacherkomponenten zu erfassen, zu analysieren und zu publizieren¹⁵. Sie wären aber notwendig, um mit planerischen Mitteln gezielt auf die Verursacherkomponenten einwirken zu können. Augenblicklich liegen verlässliche Daten nur für die — allerdings wesentlichen — Belastungselemente Phosphor (P) und Stickstoff (N) vor. Neben den Klärwerken sind es in erster Linie die Flächennutzungen Landwirtschaft (insbesondere in Pennsylvania) und Siedlungstätigkeit (in allen Staaten und in Washington), die als Belastungen eine Rolle spielen. Insofern ist es logisch, daß die Staaten in der Regionalplanung einen bedeutenden Hebel zur positiveren Umweltgestaltung der Bay sehen (vgl. das Beispiel Maryland).

Den Rahmen dafür bildet das Chesapeake-Bay-Programm, das wegen seiner Einzigartigkeit (regionaler Ansatz) in der nationalen Umweltpolitik der USA hier etwas ausführlicher dargestellt werden muß, um die von den Staaten zur Zeit entfalteten umweltpolitischen Aktivitäten verstehen zu können.

4. Regionale Umweltpolitik

4.1 Historischer Rückblick

Seit dem National Environment Protection Act (NEPA) von 1970 hat sich das nationale Umweltrecht der USA ständig weiterentwickelt. Insbesondere hat sich die Stellung der ebenfalls 1970 neuetablierten Environmental Protection Agency (EPA) gefestigt. Die verschiedenen Umweltgesetze räumen ihr Eingriffs-, Aufsichts- und Genehmigungsrechte und auch einen großen Spielraum bei der Vergabe von Geldmitteln ein.

Im Jahre 1975 autorisierte der Kongreß die EPA, die Federführung für ein Großforschungsvorhaben "Chesapeake Bay" zu übernehmen. Mit Hilfe von 27 Mio. Dollar sollte in sieben Jahren die Umweltsituation analysiert werden. Die umfassenden Erhebungen führten 1983 zu einem Report, der große Aufmerksamkeit nicht nur in der Chesapeake-Bay-Region erregte. Bereits im Jahr der Veröffentlichung kam es zu einem ersten Übereinkommen zwischen den drei betroffenen Staaten, der Hauptstadt Washington und der EPA, dem "Chesapeake Agreement 1983".

Dieses Übereinkommen bildete die Basis für eine Reihe von Aktivitäten im Staat Maryland, die weiter unten beispielhaft beschrieben werden sollen. Es bestätigte die Führungsrolle der EPA, die mit der Ausarbeitung eines Planes beauftragt wurde.

Im Jahre 1985 wurde der "Chesapeake Bay Restoration and Protection Plan" fertiggestellt. Angesichts unzureichender Erfolge in der Gesamtregion kam es dann 1987 in Baltimore zu einem zweiten Übereinkommen. Diesmal wurden striktere Ziele gesetzt. So wurde u.a. eine 40%ige Reduktion der P- und N-Frachten bis zum Jahr 2000 (gegenüber 1985) vereinbart. Daneben wurden die verschiedenen Programmziele mit festen Zeitspannen versehen, so daß eine bessere Erfolgskontrolle möglich ist.

4.2 Der "Chesapeake Bay Restoration and Protection Plan"

Der Chesapeake Bay Restoration and Protection Plan gilt als wichtiges gemeinsames Programm der beteiligten Länder, Washingtons und der EPA in der sog. Phase II der Chesapeake-Bay-Sanierung. Während die Phase I die wissenschaftliche Analyse der EPA umfaßt, gilt Phase II als "Implementationsphase".

In Kombination mit den Übereinkommen, die konkrete Ziele und Maßnahmen zum Inhalt haben, bildet der "Plan" das methodisch-fachliche und langfristig ausgerichtete Instrumentarium der Chesapeake-Bay-Politik.

Er kann als ein die verschiedenen staatlichen Ebenen koordinierender Rahmenplan charakterisiert werden und ist in acht Phasen unterteilt, die den Programmen der einzelnen Staaten und Institutionen als Leitlinie dienen sollen:

- (1) Definition von Nutzungszielen für Mensch und Tier;
- (2) Definition von Kriterien für Wasserqualität und Umwelt;
- (3) Entwicklung von alternativen Wasser- und Umweltqualitätszielen;
- (4) Definition der jeweils maximal zulässigen Verschmutzungsgrade in den einzelnen Medien;
- (5) Benennung von Umwelttechnologien;
- (6) Erarbeitung von alternativen Programmpaketen;
- (7) Kosten-Nutzen-Analysen für die alternativen Programme;
- (8) Akzeptanz-Analyse der alternativen Programme.

Es ist interessant und politisch gewollt, daß am Anfang der zu entwickelnden staatlichen Programme jeweils die Nutzungsziele der Menschen und der ökonomisch wichtigen Tiere (so die Definition für "living resources" im Plan) stehen. Dieses soll die Beteiligung möglichst breiter Bevölkerungsschichten fördern.

Der Plan enthält für die Bereiche Lebewesen, Nährstoffe, Toxizität, Umgebung und Management genaue Erläuterungen über die zu verfolgenden Ziele und einzusetzenden Mittel auf den Ebenen von "Bund" (Federal agencies), "Ländern" (die 3 Staaten) und Kommunen und gibt Handlungsempfehlungen für die je spezifischen Akteure.

Der Plan wird ständig fortgeschrieben durch die seit dem Übereinkommen 1983 neu geschaffenen Gremien.

4.3 Managementstruktur

Der Bay-Plan wird getragen von verschiedenen Gremien und "Committees". Zu viele, wie Fachleute meinen. Das wichtigste Gremium ist der "Executive Council" (CEC), in dem die "Ministerpräsidenten" (Governors) der drei Staaten, die fachlich zuständigen Behördenleiter von Washington und die EPA vertreten sind. Damit ist die Chesapeake-Bay-Politik quasi zur Chefsache der Staaten gemacht worden mit weitreichenden Konsequenzen: Durch die alle Politikbereiche ihres Staates umfassende Richtlinien- und Durchsetzungskompetenz ist es den Governors möglich, die baybezogenen Umweltschutzziele integrativ in alle relevanten Ressorts einzubringen. Entsprechend hat diese Struktur in den einzelnen Staaten zu einer aktiven und relativ umfassenden Umweltschutzpolitik geführt, die unter 4.5 am Beispiel des Critical-Area-Gesetzes von Maryland dargestellt wird. Sitzungen des CEC sind mindestens zweimal im Jahr, meist öfters.

Dem CEC steht das "Citizens Advisory Committee" (CAC), das einen Querschnitt der Bay-Bevölkerung darstellt, beratend zur Seite. Die Mitglieder des CAC werden nach dem Staatenquorum von den Governors direkt berufen. Sie werden in erster Linie nach dem Kriterium, "Nutzer" der Bay zu sein, ausgewählt. Regionalrepräsentanz und Multiplikatoreffekt sind aber ebenso wichtige Gesichtspunkte der Auswahl. Damit ist ein im Hinblick auf Beruf, politische und soziale Herkunft

sehr vielschichtiger Personenkreis in die Managementstruktur eingebunden.

Das "Implementation Committee" umfaßt die in den einzelnen Fachministerien zuständigen Direktoren. Sie treffen sich mindestens achtmal pro Jahr und haben die Vorgaben des Executive Council umzusetzen. Diesem Gremium arbeitet das "Scientific and Technical Advisory Committee" zu, das Fachleute aus den umliegenden Universitäten umfaßt. Das "Implementation Committee" hat mehrere Subcommittees; sie sind zuständig für Datenverarbeitung, Forschungsdesign, Monitoring, Nonpoint-Verursacher und Planung.

Die Managementstruktur ist unter politischen Gesichtspunkten wohl das Interessanteste an der Chesapeake-Bay-Politik. Diese Art von Managementstruktur besteht in vereinfachter Form bereits seit 1977, um die in der Phase I ablaufenden Forschungsprogramme zu koordinieren. Es ist nicht nur die Kontinuität, die Beachtung verdient, es ist auch die Flexibilität, die diese Struktur kennzeichnet. Sie ist im Laufe der

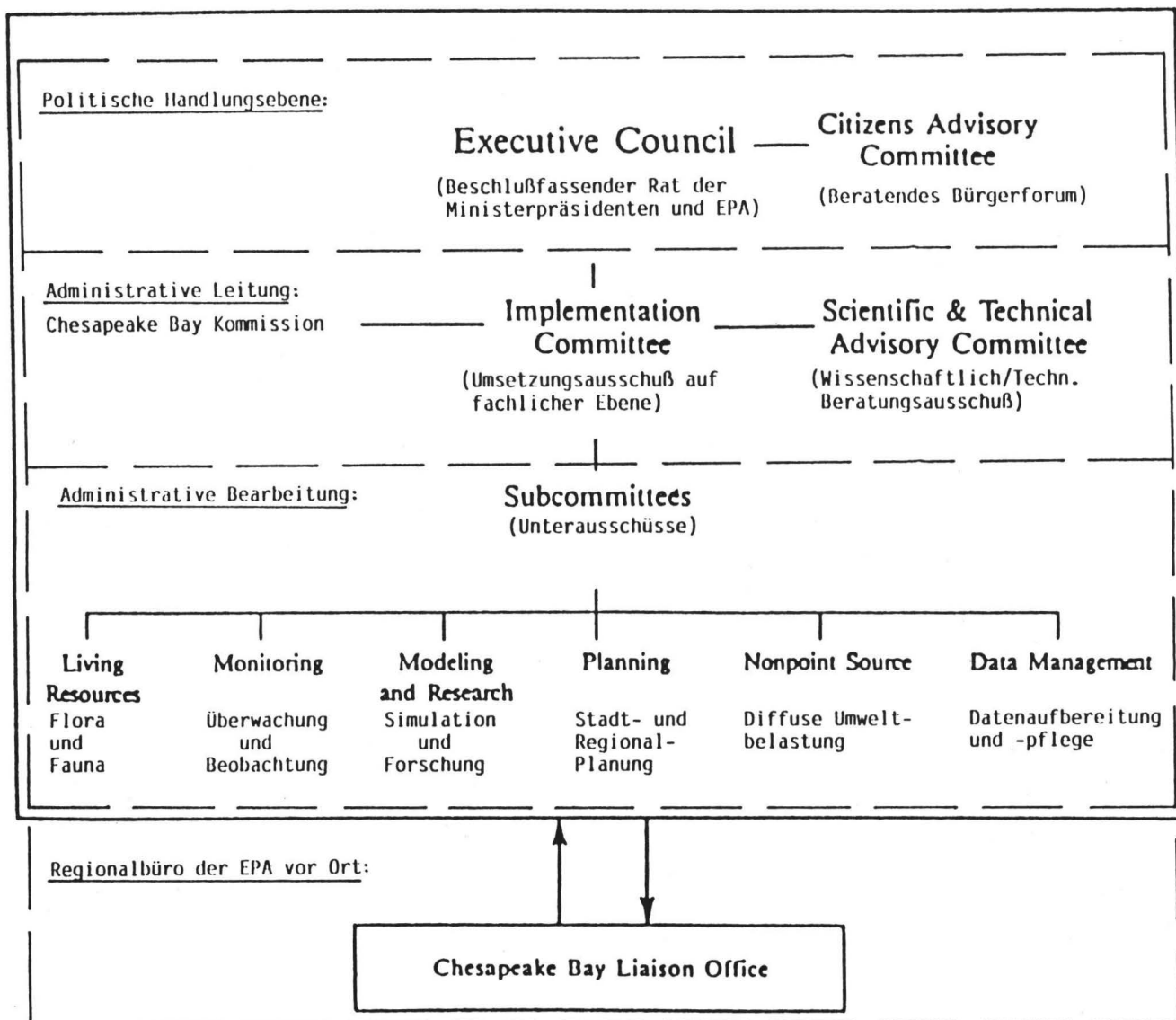
Jahre mehrfach ergänzt und verändert worden (Übersicht 1 zeigt den Stand 1988). Maßgeblich Anteil an der Kontinuität und Flexibilität der Gesamtstruktur haben sowohl das Citizen Advisory Committee als auch andere "Citizen-Groups", die weniger formal in die Managementstruktur eingebunden sind.

4.4 Die Rolle der Umweltverbände

Anders als in den meisten europäischen Staaten wird in den USA viel "Politik von unten" gemacht, d.h. Einzelne (Individuen oder Gruppen) nehmen direkt auf die politischen Entscheidungsträger, nicht über Parteien, Einfluß (sog. "Lobby-Demokratie"). Eine entscheidende Rolle spielt im Chesapeake-Beispiel die seit über 20 Jahren existierende "Alliance for the Chesapeake Bay" und die "Chesapeake Bay Foundation" (CBF).

Die Alliance ist seit dem Start der Phase I des Programms aktiv und sorgt für den Transfer der technisch/naturwissenschaftlichen und politischen Erkenntnisse und Programme in

Übersicht 1:
Managementstruktur des Bay-Programms



Quelle: Implementation Committee: Chesapeake Bay Program. — Annapolis 1988.

den "öffentlichen Raum". Sie ist die Dachorganisation aller Institutionen und Verbände, die sich mit der Umweltsituation in der Bayregion in irgendeiner Weise befassen. Sie ist damit gleichermaßen das "Zentralorgan" vielfältigster Interessengruppierungen. Schon während der Forschungsphase ist über die der Alliance (damals noch gering an Zahl) angeschlossenen Organisationen "public relations" betrieben worden. Die stets zum Ausdehnen und Erweitern ihrer Forschungen neigenden Wissenschaftler sind durch den öffentlichen "feed back" zur Konzentration auf das Wesentliche und Machbare gezwungen worden, die Politiker zum Durchhalten ihrer Baypolitik über die Wahlperiode hinaus. Die Argumentation der Alliance basierte stets auf der einfachen Erkenntnis, daß politische Unterstützung die Clean-up-Strategie tragen müsse, weil Budget- und Gesetzesentscheidungen erforderlich seien. Diese wiederum könnten ohne die Zustimmung an der "Basis" nicht gefällt werden, was eine informierte und weitgehend "involvierte" Bevölkerung notwendig mache.

Die Alliance hat ihr eigenes Publikationsorgan, das monatlich erscheint, organisiert Kongresse und koordiniert die Aktivitäten der einzelnen Organisationen, wenn dieses sinnvoll zur Durchsetzung von Zielen erscheint.

Eine mehr auf die Sache an sich konzentrierte Gruppierung ist die "Chesapeake Bay Foundation" (CBF), mit mehr als 70 000 Mitgliedern eine der größten und erfolgreichsten Umweltorganisationen in den USA. Die CBF beschäftigt einen Stab von 70 Wissenschaftlern, darunter eine große Zahl an Lehrern. Das Hauptziel dieser Vereinigung, eine bessere Umweltqualität, wird nicht nur über eigene Forschungsprojekte und Lobbytätigkeit erreicht, sondern vor allem über Bildungs- und Erziehungsmaßnahmen. Diese erstrecken sich auf das Betreiben von Musterfarmen ebenso wie auf die Organisation von umweltorientierten Betriebs- und Schulausflügen. Nicht zuletzt wird durch die CBF auch ein sehr umfassendes Freiwilligen-Programm ("Voluntary Initiatives") getragen. Auch dieses Element der freiwilligen Umweltfürsorge ist der Aufmerksamkeit wert.

Insgesamt kann die Managementstruktur der Chesapeake-Bay unter die Maxime gestellt werden: "Mehr Institutionen sind gut". Sie erhöhen Bewußtsein und Engagement und erleichtern letzten Endes die Umsetzung der Planung. Dafür ist der Preis des höheren Koordinationsaufwandes nicht zu hoch.

4.5 Die "Critical Area"-Politik von Maryland¹⁶

Maryland hat als hauptbetroffener Staat am weitestgehenden versucht, durch Gesetzgebung und politisches Handeln Einfluß auf die Umweltprobleme zu gewinnen. Unmittelbar nach dem ersten Bay-Agreement von 1983 wurde 1984 ein Gesetz zur Regulierung der Flächennutzung in Baynähe beschlossen. Es betrifft 60 kommunale Einheiten, darunter 16 Landkreise.

Zur Ausarbeitung der entsprechenden Kriterien wurde eine unabhängige staatliche Behörde geschaffen mit 25 Mitgliedern verschiedenster "Bay-Interessenten", die sogenannte "Critical Area Commission". Als "kritisch" wurde der gesamte Küstenstreifen der Bay in einer Breite von ca. 300 m eingestuft. Zur Erfassung der vorfindlichen Nutzungsintensitäten wurde ein Kriterienraster von "IDA" (Intensely Developed Areas),

"LDA" (Limited Development Areas) und "RCA" (Resource Conservation Areas) vorgegeben. Zukünftige Siedlungstätigkeit sollte entweder unter Beachtung neuer Umwelt-Kriterien nur noch außerhalb der "Critical Areas" oder unter Auflagen in den IDAs und LDAs stattfinden.

Neue Projekte in den IDAs müssen nach 1989 die Umweltbelastung des Gesamtgebietes um 10 %, in den LDAs um 20 % gegenüber dem vorherigen Zustand verbessern. Dieses ermöglicht neue Entwicklungen und Investitionen, bürdet den Verursachern derselben aber eine erhebliche (finanzielle) Last auf. (Ein von dem Verfasser mitarbeitetes Gutachten für den Nordseeraum, das zu einer ähnlichen Ziel-Aussage — hier allerdings nur "Erhalt" des ökologischen Gesamtwertes — kam, führte zu einem Sturm der Entrüstung bei den betroffenen Industrieunternehmen und Fremdenverkehrsbetrieben¹⁷.)

Das Gesamtprogramm sieht eine Implementation in drei Schritten vor: Bis 1986 Verabschiedung von Kriterien; bis 1988 Entwicklung von Fachplänen auf lokaler Ebene, einschließlich Revision bestehender Planwerke; danach Durchsetzung der angestrebten Ziele und Monitoring.

Während 1986 die Kriterien zeitgerecht verabschiedet wurden, hatte 1988 erst die Hälfte der 60 kommunalen Gebietskörperschaften ihre Programmarbeit geleistet, so daß die "Critical Area Commission" z.Z. Hilfen anbietet oder androht, den Plan für die entsprechende Kommune selbst auszuarbeiten, wozu sie im Zweifel das Recht hat!

Die wichtigsten Implementationsebenen sind also die Landkreise und Kommunen, die entsprechende Entwicklungsprogramme selbständig und in Eigenverantwortung — jedoch mit Genehmigungsverpflichtung durch den Staat — erarbeiten und verabschieden müssen.

Über die Inhalte des Gesetzes ist viel gestritten worden¹⁸. Der Zusammenhang von Nutzung und Umweltbeeinflussung ist in allen Kommunen erstmals und in sehr großer Breite diskutiert worden. Wichtiges "Vehikel" sind dabei zahlreiche Umweltinitiativen und mehrere Umweltverbände, auf deren Rolle bereits oben ausführlicher eingegangen wurde.

5. Schlußbemerkung

Je mehr Umweltprobleme es gibt, desto intensivere Koordination und Kooperation wird notwendig sein, um Katastrophen zu verhindern oder eben auch nur einer Verschlechterung unserer Lebensbedingungen entgegenzuwirken.

Die Chesapeake-Bay-Politik besticht durch den Versuch, eine fachlich übergreifende regionale Umweltpolitik auf einen langen Zeitraum hin zu implementieren und durchzuhalten. Die Hoheitsrechte der Staaten, der administrativen Strukturen und der kommunalen Instanzen werden dabei nicht eingeschränkt. Der Grad an regionaler "Entwicklung" ist beträchtlich und wird durch unbürokratische Unterstützung der verschiedenen "Citizengroups" maßgeblich verbessert. Hierdurch wird letztendlich die Akzeptanz der Maßnahmen zum Umweltschutz in der Bay-Region erheblich erhöht. Es ist eine Politik der gegenseitigen "Übereinkommen", die nicht einen juristisch abgesicherten Parlamentsbeschluß zum Gegenstand haben, sondern die baldmögliche effektive Erreichung der gesetzten Umweltziele.

Der finanzielle, sachliche und personelle Aufwand für eine derartig angelegte Politik scheint hoch zu sein. Gemessen an den bisher erreichten Verbesserungen ist er aber vertretbar.

Anmerkungen

* Der Verfasser lehrte für 2 Semester an der Towson State University in Baltimore (1988-1989). Die Towson State University schloß einen Austauschvertrag (Exchange) mit der Universität Oldenburg.

1 Vgl. Chesapeake Bay Agreement of 1983. — Washington 1983.

2 Vgl. *Gottmann, L.*: Megalopolis: The urbanized Northeastern Seaboard of the US. — New York 1961.

3 Vgl. *Dilizio, James E.*: Maryland, 1983. Aus diesem Buch stammen alle geographischen Daten.

4 Ebd., S. 44.

5 Ebd., S. 61 ff.

6 Chesapeake Executive Council (CEC): Population Growth and Development in the Chesapeake Bay Watershed to the Year 2020, Summary. — Annapolis 1988.

7 Vgl. *Szanton, Peter L.*: Baltimore 2000, 1986.

8 Vgl. *Müller, Frank G.*: Zur Finanzierung der Altlasten der US-Superfonds. — Berlin 1985.

9 Vgl. *Syphard, B.*: Zoning . . . , unveröff. Manuskript, Towson State University, 1988.

10 Vgl. CEC: Second Annual Progress Report. — Annapolis 1987.

11 Vgl. CEC: Chesapeake Bay Restoration and Protection Plan. — Annapolis 1985.

12 Vgl. Maryland Dep. of Natural Resources et al.: Marylands Chesapeake Bay Program, Annual Report for 1984. — Annapolis 1985.

13 Vgl. Maryland Dep. of the Environment: Survey of organochlorine Pesticide and Metal Concentrations in Chesapeake Bay Finfish. — Annapolis 1988.

14 Vgl. The Sun, nach Informationen der Maryland Agricultural Land Preservation Foundation. — Baltimore 1989.

15 Vgl. EPA: Chesapeake Bay Program. — Washington 1983.

16 Vgl. *Plano, Stephen L.*: The Chesapeake Critical Area, unveröff. Manuskript, Towson State University, 1988.

17 Vgl. ARSU: Ökologische Potential- und Belastungsanalyse für den Jadebusen. Gutachten für das UBA. — Berlin, Oldenburg 1988, Kurzfassung veröff. 1989.

18 Vgl. *Hillyer, Saunders C.*: The Maryland Critical Area Program, CBF, 1988.

*Prof. Dr. Jens Windelberg
Universität Oldenburg
Institut für Öffentliche Planung
Postfach 2503
2900 Oldenburg*