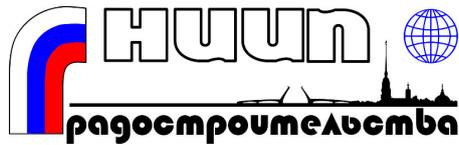




Leibniz-Institut
für ökologische
Raumentwicklung



Projekt „Integration ökologischer Belange in die Territorialplanung Russlands (EkoRus)“

Arbeitspaket 2/7 – 2. Handreichung:
Zur stärkeren Berücksichtigung von Umweltaspekten
in Planungsverfahren der Russischen Föderation



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit



МИНИСТЕРСТВО
РЕГИОНАЛЬНОГО
РАЗВИТИЯ
Российской Федерации

Bearbeiter in Deutschland:

Elena Közle

Dr. Peter Wirth

Prof. Dr. Wolfgang Wende (Projektleiter)

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. (IÖR)

Weberplatz 1, 01217 Dresden

Tel.: 0351 / 46 79 232

Fax.: 0351 / 46 79 212

E-Mail: robenok@gmail.com, P.Wirth@ioer.de, W.Wende@ioer.de

Prof. Adrian Hoppenstedt

HHP Hage+Hoppenstedt Partner

Fridastr. 24, 30161 Hannover

E-Mail: hoppenstedt@hhp-raumentwicklung.de

Bearbeiter in Russland:

Dr. Pavel Spirin (Projektleiter)

Tatjana Vargina

Dr. Valeri Mjakinenkow

Julia Vjasilova

Forschungs- und Projektierungsinstitut zur Erarbeitung von Generalplänen und Städtebaulichen Projekten (NIIP Gradostroitelstva)

Ul. Torschkovskaja 5, 197342 Sankt Petersburg

E-Mail: pavelsp@list.ru, vargina@niipgrad.spb.ru

Titelbild: NIIP / Präsentation von Tatjana Vargina am 8.3.2013 in Dresden

Dieses Projekt wurde vom Bundesumweltministerium mit Mitteln des Beratungshilfeprogramms für den Umweltschutz in den Staaten Mittel- und Osteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens gefördert und vom Bundesamt für Naturschutz und dem Umweltbundesamt begleitet. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

In der Russischen Föderation wurde das Projekt mit dem Ministerium für regionale Entwicklung abgestimmt.

Dresden, St. Petersburg, 2014

2. Handreichung: Zur stärkeren Berücksichtigung von Umweltaspekten in Planungsverfahren der Russischen Föderation

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung.....	1
2	Zum Status quo von Planungsverfahren.....	2
2.1	Planungsprozesse in Deutschland – Abläufe, Integration von Umweltaspekten, Beteiligung	2
2.2	Planungsprozesse in Russland – Abläufe, Integration von Umweltaspekten, Beteiligung	6
3	Empfehlungen von deutscher Seite zur Optimierung der Territorialplanung der Russischen Föderation	11
4	Vorschläge der russischen Partner zur Nutzung deutscher Erfahrungen im russischen Planungssystem.....	15

1 Einführung

Die Welt steht vor einer Reihe von Herausforderungen, die keine Nation allein lösen kann. Dazu zählen der Klimawandel, der Schutz der Biodiversität, ein nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum und Fragen der Verteilungsgerechtigkeit. Lösungen für die genannten Probleme sind auf internationaler, nationaler, regionaler und lokaler Ebene zu suchen. Auch die räumliche Planung kann dazu einen Beitrag leisten.

In dieser Handreichung stehen Fragen des Umweltschutzes und der planerischen Umweltvorsorge im Mittelpunkt der Überlegungen. Im Deutsch-Russischen Regierungsabkommen zum Umwelt- und Naturschutz von 1992 bildet die Entwicklung umweltplanerischer Instrumente für Russland einen Arbeitsschwerpunkt. Das Projekt EkoRus, das 2012 bis 2014 als deutsch-russisches Gemeinschaftsvorhaben durchgeführt wird, ist diesem Ansatz verbunden. Ziel des Projektes ist es wissenschaftlich begründete Vorschläge zu erarbeiten, um ökologisch orientierte Ansätze in der russischen Territorialplanung besser zu verankern.

Die inhaltlichen Aspekte der räumlichen Planung (insbesondere Schutzgüter und Nutzungen) wurden bereits untersucht und in Arbeitspapieren für Deutschland und Russland dargestellt. Aus dem Vergleich des Umgangs mit Schutzgütern und Nutzungen in beiden Ländern wurden in der Handreichung №1 von der deutschen Seite Empfehlungen abgeleitet, die von den russischen Partnern hinsichtlich ihrer Eignung für die Russische Föderation bewertet wurden.

In dieser zweiten Handreichung stehen nun die planungsmethodischen Fragen im Mittelpunkt. Konkret geht es um den Ablauf der Planungsverfahren, um die Integration von Umweltaspekten in den Planungsprozess sowie um die Öffentlichkeitsbeteiligung in beiden Ländern. Auch diese Handreichung knüpft an zwei Arbeitspapiere an, die von den deutschen und russischen Projektpartnern parallel nach einem abgestimmten Konzept erstellt wurden. Zwischenergebnisse wurden auf einem gemeinsamen Workshop am 12. März 2014 in Bonn vorgestellt. In die Diskussion wurden weitere Fachexperten aus Deutschland und Russland einbezogen.

Die Resultate des deutschen und des russischen Arbeitspapiers werden zunächst zusammengefasst (Abschnitt 2). Dabei zeigen sich wesentliche Unterschiede zwischen den beiden Ländern. Ausgehend von diesen Befunden werden von den deutschen Projektpartnern Schlussfolgerungen gezogen und so formuliert, dass sie als Empfehlungen für die russische Seite dienen können (Abschnitt 3). Auf dieser Grundlage formulieren die russischen Partner konkrete Vorschläge für Änderungen im russischen System der Territorialplanung (Abschnitt 4).

2 Zum Status quo von Planungsverfahren

2.1 Planungsprozesse in Deutschland – Abläufe, Integration von Umweltaspekten, Beteiligung

Planungssystem und Verfahren

Die Gesamtplanung (Raumplanung) Deutschlands ist querschnittsorientiert, das heißt, sie strukturiert das Gesamtgebiet der Bundesrepublik von der Gemeindeebene (Bauleitplanung) bis zur Raumordnung des Bundes. Sie dient der Koordination aller räumlichen Nutzungsansprüche und Einzelinteressen und somit der zielorientierten Entwicklung von Planungsräumen.

Die Raumordnung in Deutschland ist eine überörtliche Planung, deren Ergebnisse gegenüber allen öffentlichen Stellen verbindlich sind. Für die kommunale Bauleitplanung besteht eine Anpassungspflicht an die raumordnerischen Vorgaben. Gleichzeitig werden aber auch Interessen und Bedarfe der unteren Ebenen auf übergeordneten Planungsebenen berücksichtigt (Gegenstromprinzip).

Die Raumordnung auf der Bundesebene hat begrenzte Kompetenzen. Sie beschränkt sich auf die Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung, länderübergreifende Standortkonzepte für See-, Binnen- und Flughäfen sowie Raumordnungspläne für die ausschließliche Wirtschaftszone (§17 ROG).

Die Aufstellung von Raumordnungsplänen liegt im Wesentlichen in der Zuständigkeit der Bundesländer. Diese haben landesweite Raumordnungspläne und Regionalpläne (für die Teilräume der Länder) zu erstellen (§8 (1) ROG). Die landesweiten Raumordnungspläne haben die Funktion, die grundlegenden Festlegungen zur Entwicklung und Ordnung des Bundeslandes zu treffen, die raumbezogenen Planungen und Maßnahmen der Fachplanungsträger auf Landesebene aufeinander abzustimmen und das Abstimmungsergebnis als Grundsätze und Ziele der Raumordnung in eine rechtsverbindliche Form zu bringen.

Zu den Inhalten der Raumordnungspläne gehören Ziele und Grundsätze der Raumordnung sowie Festlegungen zur Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur (§7-8 ROG). Diese Festlegungen können in folgenden Formen getroffen werden (siehe auch Abbildung 1):

- Vorranggebiete
- Vorbehaltsgebiete
- Eignungsgebiete
- Grünzüge¹
- Grünzäsuren²
- Zentrale Orte

¹ Regionale Grünzüge sind zusammenhängende Bereiche des Freiraumes mit unterschiedlichen ökologischen und Erholungsfunktionen, die von Bebauung oder anderen funktionswidrigen Nutzungen freizuhalten sind.

² Grünzäsuren sind kleinräumige Bereiche, die zur Verhinderung des Zusammenwachsens von Siedlungen und für die Erholung von Bebauung oder anderen funktionswidrigen Nutzungen freizuhalten sind.

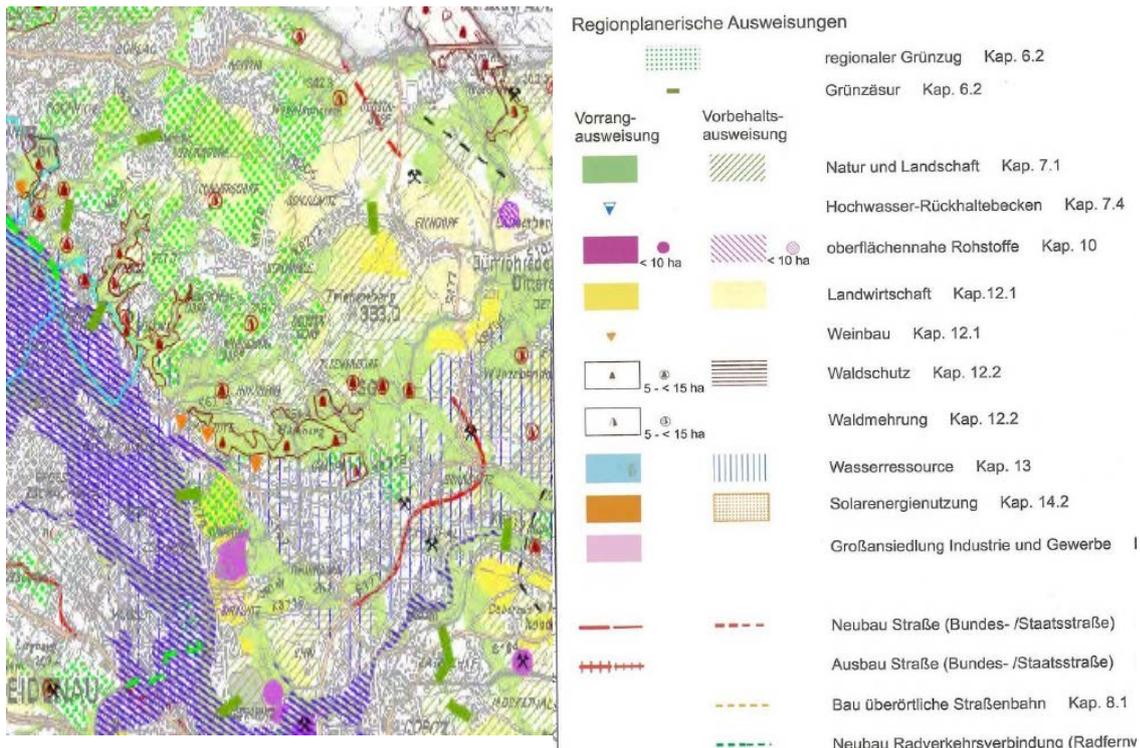


Abbildung 1: Regionalplan Oberes Elbtal-Osterzgebirge (Karte Festlegungen, Ausschnitt)

Außerdem sind die Aussagen von Fachplanungen zu berücksichtigen. Unter Fachplanung werden Planungsformen für einzelne gesetzlich oder fachlich definierte Themenfelder verstanden. Die Daseinsvorsorge in den Bereichen Infrastruktur, Wirtschaft, Landwirtschaft, Verkehr und Versorgung wird von den zuständigen Fachplanungsträgern wahrgenommen. Die Ergebnisse umweltrelevanter Fachplanungen (Verkehrspläne, Abfallwirtschaftspläne, Lärminderungspläne, Wasserwirtschaftliche Rahmenpläne, Hochwasserschutzpläne usw.) können durch die Integration in Raumordnungspläne (§8 Abs. 6 ROG) Verbindlichkeit erlangen. Die Schnittstelle zwischen den Fachplanungen und der Gesamtplanung bilden Raumordnungsklauseln³ in den Fachgesetzen. Diese sichern, dass die Erfordernisse der Raumordnung und die Ziele der Landesplanung bei der Aufstellung von Fachplänen berücksichtigt werden. So sind zum Beispiel nach §10 BNatSchG bei der Erstellung von Landschaftsrahmenplänen die Ziele der Raumordnung zu beachten und die Grundsätze und Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen.

Die Planaufstellungsverfahren werden in dem jeweiligen Bundesland selbstständig geregelt, haben aber deutschlandweit ein ähnliches Muster. Das Raumordnungsgesetz gibt folgende Verfahrensbestandteile vor:

- Durchführung einer Umweltprüfung bei der Aufstellung/Änderung eines Raumordnungsplans (§9 ROG)

³ Rechtsvorschriften, nach denen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die Erfordernisse der RO und Landesplanung zu beachten oder zu berücksichtigen sind oder die Landesplanungsbehörden zu beteiligen sind, damit diese die Erfordernisse der RO und Landesplanung geltend machen können.

- Beteiligung der Öffentlichkeit, der berührten öffentlichen Stellen und Nachbarländer (§10)
- Abwägung aller einschlägigen öffentlichen und privaten Belange, abschließende Abwägung zu den Zielen der Raumordnung sowie Berücksichtigung des Ergebnisses der Umweltprüfung (§7 ROG)
- Verbindlicherklärung des Raumordnungsplans
- Bekanntmachung von Raumordnungsplan und zusammenfassender Umwelterklärung.

In Sachsen erfolgt die Planaufstellung entsprechend Abbildung 2 in einem zweistufigen Verfahren. In der ersten Phase der Planausarbeitung werden zunächst die Träger öffentlicher Belange⁴ am Vorentwurf des Regionalplans beteiligt. In der zweiten Phase des Aufstellungsverfahrens erfolgt dann neben der erneuten Beteiligung dieser öffentlichen Stellen auch die Beteiligung der breiten Öffentlichkeit (vgl. auch 1.2.3). Nach jeder Beteiligung werden die Einwendungen abgewogen und bei Relevanz im Plan berücksichtigt.

Der Regionalplan wird durch den Planungsverband beschlossen, von der höchsten Landesplanungsbehörde geprüft und genehmigt sowie öffentlich bekannt gemacht.



Abbildung 2: Planaufstellungsverfahren in Sachsen

Berücksichtigung und Integration von Umweltbelangen

Die Landschaftsplanung ist eine Fachplanung des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Mit nur wenigen Ausnahmen werden Inhalte der Landschaftsplanung erst dann verbindlich, nachdem sie in Raumordnungspläne integriert worden sind. So liefert die Landschaftsplanung für die Raumordnung ein Naturschutz- und Umweltmaßnahmenkonzept, das fachlich und rechtlich prioritäre Maßnahmen und

⁴ Träger öffentlicher Belange sind Behörden und andere Stellen, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes Aufgaben und Planungen im öffentlichen Interesse zu vertreten oder wahrzunehmen haben.

Erfordernisse herausstellt. Man unterscheidet drei Modelle der Integration der Landschaftsplanung:

Die Primärintegration ist eine Form, bei der die Landschaftsplanung von Anfang an in die Raumordnungspläne integriert ist; dabei haben die Naturschutzbelange unmittelbare Einwirkungsmöglichkeit schon während der Erarbeitung der Raum- und Bauleitpläne. Dieses Integrationsmodell kommt z. B. in Sachsen, Bayern und Rheinland-Pfalz zur Anwendung.

Bei der *Sekundärintegration* wird zunächst eine eigenständige Landschaftsplanung erstellt. Deren Inhalte werden nachträglich – nach der Abwägung mit anderen Belangen der Raumordnung – mit Einschränkungen in die Raumordnungspläne integriert. Dieses Modell wird in den meisten Bundesländern bevorzugt.

Das dritte Modell ist die *Eigenständigkeit der Landschaftsplanung* („Nicht-Integration“), bei der kommunale Landschaftspläne eine selbstständige Rechtsverbindlichkeit haben (erlassen in Form von Rechtsverordnungen oder Satzungen). Dabei sollen die Landschaftspläne dem Bebauungsplan nicht widersprechen. Dieses Modell wird auf der kommunalen Ebene in Nordrhein-Westfalen und in den „Stadtstaaten“ Berlin, Hamburg und Bremen angewendet.

Öffentlichkeitsbeteiligung

Zur Öffentlichkeit im Sinne der Beteiligung bei Raumordnungsplänen gehört jede natürliche und juristische Person, die in ihren Belangen betroffen sein kann oder ein sonstiges Interesse an der Planung zeigt, einschließlich deren Zusammenschlüsse in Verbänden etc. Die *Beteiligung der Öffentlichkeit* im Planaufstellungsverfahren hat einen hohen Stellenwert im Planungsprozess. Sie soll dazu beitragen, die raumordnerischen Entscheidungen qualitativ zu verbessern und die folgenden Effekte zu erreichen:

- Erhöhung der Rechtssicherheit
- Unterstützung einer nachhaltigen Raumordnung
- Verbesserung der Informations- und Entscheidungsgrundlage
- Erhöhung der Transparenz
- Frühzeitige Identifikation von Handlungsspielräumen zur Vermeidung, Minderung und Lösung von Flächennutzungskonflikten
- Erhöhung der Akzeptanz raumordnerischer Belange und Entscheidungen
- Planungsmarketing durch Erhöhung des Bekanntheitsgrades der Raumordnung.

2.2 Planungsprozesse in Russland – Abläufe, Integration von Umweltaspekten, Beteiligung

Planungssystem und Verfahren

Im heutigen Russland ist die strategische Planung⁵ das Entscheidende Instrument bei der Entwicklung der Einzelterritorien, die in Form von komplexen Programmen der sozialwirtschaftlichen Entwicklung des ganzen Landes, der Subjekte der Russischen Föderation und der Kommunen umgesetzt wird. Sie wird in Form von sektoralen Strategien (Programmen) überwiegend im Bereich der sozialen und ingenieurtechnischen Verkehrsinfrastruktur konkretisiert.

Der Zweck der genannten Dokumente besteht in der Erreichung von makroökonomischen Zielvorgaben, bezogen auf alle administrativ-territorialen Einheiten und Kommunen. Die genannten Dokumente enthalten in der Regel keine territorialen Aspekte. Sie sehen auch keine Ausarbeitung von komplexen Schemata der Entwicklung und Verteilung der Produktionskräfte sowie keine sektoralen Schemata vor. Deshalb können sie nicht als vollwertige Grundlage für die Schemata der komplexen Organisation eines Territoriums dienen. Die territoriale Planung in der Russischen Föderation ist ein Bestandteil dieses Systems der strategischen Planung. Die „Grundlagen der strategischen Planung in der Russischen Föderation“ sind durch den Erlass Nr. 536 des Präsidenten der RF vom 12. Mai 2009 angenommen worden.

Im Gegensatz zur deutschen Raumordnung haben die Dokumente der Territorialplanung in Russland keinen übergreifenden, sondern einen sektoralen Charakter. Sie sind vor allem auf die Standortfindung von föderalen, regionalen und kommunalen Objekten ausgerichtet. Dazu zählen nicht nur Objekte der Investitionstätigkeit, sondern auch flächenhafte Objekte (z. B. besondere Naturschutzgebiete/OOPT, besondere Wirtschaftszonen oder Zonen der territorialen Entwicklung, kulturhistorische Schutzgebiete usw.). Dabei werden nur solche Objekte planerisch dargestellt, die in den Investitionsprogrammen der Haushaltsfinanzierung auf den entsprechenden Verwaltungsebenen enthalten sind, oder die durch Gesellschaften mit staatlicher Beteiligung finanziert werden müssen.

Die beschränkte Anzahl solcher Objekte vor allem in den Sektoren der Infrastruktur, limitiert durch die aktuellen Haushaltsmöglichkeiten, ist jedoch nicht als materielle Basis für eine perspektivische, komplexe Raumordnung von administrativ-territorialen Einheiten und Kommunen geeignet. Deshalb verlangt man im Rahmen der Territorialplanung keine Begründung und Genehmigung von komplexen Schemata, wie es in der Raumordnung in Deutschland der Fall ist.

⁵ Unter strategischer Planung versteht man in der Russischen Föderation die Bestimmung von Hauptrichtungen, Verfahren und Mitteln für die Erreichung von strategischen Zielen der nachhaltigen Entwicklung der Russischen Föderation und der Gewährleistung ihrer nationalen Sicherheit.

Eine Ausnahme bilden die Generalpläne von Kommunen (kreisfreien Städten und Siedlungen), zu denen auch verpflichtend funktionale Zonierungspläne gehören, die in etwa den deutschen Flächennutzungsplänen entsprechen. Die Erstellung der funktionellen Zonierungspläne bezieht sich aber vorwiegend auf die Feststellung der aktuellen Nutzung und des Potentials eines planerisch begrenzten Gebietes sowie auf die Erfassung von Objekten, die auf anderen Planungsebenen (föderale, regionale) festgelegt wurden. Solche Objekte sind nicht auf dem zu genehmigenden Standortplan einer kreisfreien Stadt oder einer Siedlung anzugeben, sondern auf dem Plan der funktionalen Zonierung der Kommune. Dabei stützt sich auch der funktionale Zonierungsplan der Kommune (kreisfreie Stadt und Siedlung) auf keine ähnlichen Pläne höherer territorialer Ebenen, da auf den anderen Planungsebenen im Rahmen des Städtebau-Gesetzbuches keine funktionale Zonierung vorgesehen ist. Es fehlt also das Gegenstromprinzip.

Die Begründung der Standorte geplanter Objekte in den Dokumenten der Territorialplanung soll auf einer Nutzungsanalyse des entsprechenden Territoriums, der aktuellen und prognostizierten Einschränkungen seiner Nutzung sowie auf der Bewertung möglicher Wirkungen geplanter Objekte bzgl. der komplexen Entwicklung des entsprechenden Territoriums basieren.

In der russischen Gesetzgebung fehlen, im Gegensatz zu Deutschland, verbindliche Anforderungen hinsichtlich einer komplexen Organisation des Territoriums. Vor diesem Hintergrund ist es schwierig, die nachfolgenden städtebaulichen Konzepte und Planungen zu begründen. Auch sonstige sektorale territoriale Schemata (Boden-, Wald-, Gewässernutzung u. a.) werden mit der territorialen Planung momentan kaum koordiniert.

Das Verwaltungssystem in Russland ist gekennzeichnet durch eine strikte Aufteilung der Kompetenzen zwischen mehreren Ministerien. Im Ergebnis gibt es kein einheitliches Dokument der territorialen Planung auf der Ebene der Russischen Föderation. Durch die Fragmentierung des Verwaltungsapparates auf allen territorialen Ebenen mit einer starken Position der einzelnen Ressorts ist eine Abstimmung über Ressortinteressen durch die Territorialplanung praktisch nicht möglich. Lediglich zwischen dem Ministerium für Bauwesen, Wohnungs- und Kommunalwirtschaft, das für technische Regelungen im Bereich des Städtebaus verantwortlich ist, sowie den städtebaulichen Planungs-, Bodennutzungs- und Bebauungsvorschriften der örtlichen Selbstverwaltungsorgane von Siedlungen und kreisfreien Städten findet eine Abstimmung statt.

Die Folgen dieser Unterschiede der Verwaltungssysteme spiegeln sich in den Besonderheiten der territorialen Planungsleistungen in der Russischen Föderation wieder. Es gibt in der Regel keine verbindlichen Dokumente der Landschaftsplanung und der Raumordnung wie in Deutschland. Die Territorialpläne beschränken sich auf das Auflisten von geplanten Objekten föderaler, regionaler und örtlicher Bedeutung sowie deren Darstellung in Karten der geplanten Objekte als Bestandteil der Dokumente entsprechender Ebene.

Das Planaufstellungsverfahren für Territorialpläne ist im Städtebaukodex geregelt und gestaltet sich auf allen Planungsebenen identisch. Je nach Planungsebene unterscheiden sich aber die Kompetenzen und die administrativen Regelungen der Verwaltungsorgane bzw. der Selbstverwaltung. Das Planaufstellungsverfahren in der Territorialplanung der Russischen Föderation beinhaltet folgende Schritte:

- (1) Formulieren der technischen Aufgabe, Ausschreibung der Leistung
- (2) Auftragsvergabe an ein Planungsbüro
- (3) Erarbeitung eines Entwurfs des Territorialplans (mit Beteiligung von Fachbehörden der **gleichen Planungsebene**, zum Teil über das Informationssystem der Territorialplanung)
- (4) Vorläufige Übergabe des Plandokuments an den Auftraggeber
- (5) Abstimmungen mit Verwaltungen und Fachbehörden **anderer Planungsebenen** (Gegenstand – ökologische Belange)
- (6) Auf der kommunalen Ebene (Siedlungen und kreisfreie Städte) – öffentliche Anhörungen
- (7) Evtl. Überarbeitung des Plans entsprechend den eingegangenen Stellungnahmen
- (8) Endgültige Übergabe des Planungsdokuments an den Auftraggeber
- (9) Genehmigung des Territorialplans
- (10) Umsetzung (u. a. durch Programme)

Ein großes Problem besteht darin, dass für die Planerstellung laut dem Gesetz № 94-FS eine öffentliche Ausschreibung erfolgen muss. Den Zuschlag erhält in der Regel der Anbieter, der die kürzesten Fristen und den günstigsten Preis bietet. Die Planungskompetenz spielt dabei eine untergeordnete Rolle. Die letzten Änderungen des Gesetzes haben die Situation zwar etwas verbessert. Das reicht aber nicht aus, um eine gute fachliche Qualität der Pläne zu gewährleisten.

Zur Integration der Belange anderer Planungsebenen sind Abstimmungsverfahren durchzuführen (Schritt 5). Gegenstände dieser Abstimmung sind überwiegend die ökologischen Belange, die auf den anderen territorialen Ebenen definiert werden. Falls eine oder mehrere Behörden den Entwurf eines Schemas der Territorialplanung der Russischen Föderation (RF) bzw. eines ihrer Subjekte ablehnt und diese Ablehnung begründet, hat das höchste staatliche Exekutivorgan des RF-Subjektes innerhalb von dreißig Tagen nach Ablauf der Abstimmungsfrist vom entsprechenden Projekt einen Beschluss über die Bildung einer Schlichtungskommission zu treffen. Die maximale Frist für die Entscheidung der Schlichtungskommission darf drei Monate nicht überschreiten. Als Ergebnis ihrer Arbeit übergibt die Schlichtungskommission dem höchsten staatlichen Exekutivorgan des RF-Subjektes:

- das Dokument über die Abstimmung des Entwurfes des Schemas der Territorialplanung des RF-Subjektes und den für die Annahme vorbereiteten Entwurf

des Schemas der Territorialplanung des RF-Subjektes mit den eingetragenen Änderungen;

- die Textunterlagen sowie Karten zu den nicht abgestimmten Punkten (entsprechend der Fassung des Föderalen Gesetzes vom 20.03.2011 N 41-FS).

Berücksichtigung und Integration von Umweltbelangen

Die ökologischen Anforderungen des Städtebau-Gesetzbuchs der Russischen Föderation haben einen deklarativen Charakter und werden lediglich als städtebauliche Prinzipien verankert. Allerdings sind diese Prinzipien in den Territorialplanungsdokumenten schwer realisierbar, da die weiteren Artikel des Städtebau-Gesetzbuches, die den Inhalt der Territorialplanungsdokumente regeln müssten, keine entsprechenden ökologischen Anforderungen enthalten. Die Integration von ökologischen Prinzipien und Anforderungen in die Dokumente der Territorialplanung beschränkt sich deshalb auf die Festlegung und Angabe der „Gebiete mit besonderen Nutzungsbedingungen“⁶ sowie katastrophengefährdeter Gebiete. Dabei ist lediglich eine fragmentarische Flächenanalyse vorgesehen, so dass nur eingeschränkt von einer „Integration“ der Umweltaspekte gesprochen werden kann.

Nur auf der kommunalen Ebene (in Generalplänen der Siedlungen und der kreisfreien Städte) ist eine flächendeckende *funktionale Zonierung* vorgesehen, die anschließend in Form von *territorialen Zonen*⁷ bei der Ausarbeitung der Bodennutzungsvorschriften und städtebaulichen Reglements (Bebauungsvorschriften) einer Kommune konkretisiert wird.

Folglich werden in Russland die meisten ökologischen Anforderungen nicht im Rahmen der Territorialplanung berücksichtigt, sondern in den nachfolgenden Arbeiten zur städtebaulichen Zonierung, Gebietsplanung und architektonisch-baulichen Planung. Ob dabei die Umweltbelange gründlich genug berücksichtigt werden, wird im Rahmen der staatlichen ökologischen Expertise jedes einzelnen Projektvorhabens geprüft. Für Dokumente der Territorialplanung ist keine Expertise vorgesehen.

Verfahrenstechnisch erfolgt die Integration der ökologischen Anforderungen in die Planung hauptsächlich in den folgenden Phasen:

- nach der Projektveröffentlichung in den Medien im Rahmen des Diskussionsverfahrens;
- bei der Abstimmung des Planentwurfes mit den Behörden anderer territorialen Ebenen, deren Fokus sich auf die möglichen negativen Auswirkungen der geplanten Objekte richtet. Jede Planungsebene überprüft die negativen Auswirkungen der geplanten Objekte auf ihr Territorium und ihre Objekte;

⁶ Z. B. Naturschutzgebiete, Wasserschutzgebiete, Küstenschutzstreifen, Trinkwasserschutzgebiete, Schutzwälder, wertvolle Landwirtschaftsgebiete, Fischfanggebiete, Jagdgebiete, Kulturerbe usw.

⁷ Wohngebiete, Gebiete für Gemeinbedarfseinrichtungen, Gewerbegebiete, ingenieurtechnische und Verkehrsinfrastruktur, Erholungsgebiete, Gebiete mit landwirtschaftlicher Zweckbestimmung usw.

- im Laufe der öffentlichen Anhörungen (nur auf der Ebene der Siedlungen und kreisfreien Städte).

Die fachspezifischen territorialen Schemata, die derzeit nach einzelnen Richtlinien des Naturschutzes und der rationalen Naturnutzung (Umsetzung der Bestimmungen des Boden-, Forst- und Wassergesetzbuches der Russischen Föderation) erstellt werden, werden nicht untereinander abgestimmt. Es sind auch keine komplexen Schemata des Umweltschutzes und der Gewährleistung der ökologischen Sicherheit vorgesehen, die zu den Dokumenten der Territorialplanung gehören.

Öffentlichkeitsbeteiligung

Ein Verfahren der öffentlichen Anhörung im Planungsprozess ist in Russland nur auf der kommunalen Ebene vorgesehen, um die Einhaltung des Menschenrechtes auf gute Lebensbedingungen sowie die Einhaltung der Rechte und legitimen Interessen von Grundstücksinhabern sicherzustellen – in Bezug auf die Generalpläne der kreisfreien Städte und Siedlungen, die Vorschriften der Bodennutzung und Bebauung sowie die Dokumente der Flächennutzungsplanung (Art. 2 StBauGB).

Die Einwendungen der Grundstücksinhaber und der Inhaber von Investitionsbauobjekten werden nur dann im Verfahren berücksichtigt, wenn ihre Rechte und legitimen Interessen durch die Genehmigung der Territorialplanungsdokumente verletzt werden oder werden könnten. Die Interessenten dürfen ihre Vorschläge zu den Projektdokumenten der Territorialplanung aller Ebenen äußern, jedoch ohne Anspruch auf die tatsächliche Berücksichtigung ihrer Stellungnahme.

Mittels des Informationssystems der Territorialplanung (FGIS TP) und der offiziellen Webseite der zuständigen föderalen Behörde wird der Zugang der staatlichen und kommunalen Behörden, der natürlichen und Rechtspersonen zu allen für die Territorialplanung erforderlichen Informationen gewährleistet. Dadurch erfolgt die Information der Bevölkerung über die Planungsentscheidungen.

Anders als in Deutschland, wo die Integration und Abwägung der Belange in Bezug auf die Nutzung der Flächen sowie die gemeinsame Entwicklung der Dokumente mit der Heranziehung von Vertretern der Fachplanung und anderer territorialer Verwaltungsebenen während des Planungsprozesses erfolgen, findet in Russland keine ausgewogene Integration von staatlichen, kommunalen und öffentlichen Interessen in der Entwicklungsphase der Territorialplanungsdokumente statt. Die Beteiligung der Öffentlichkeit, also von potenziell interessierten natürlichen und Rechtspersonen an der Diskussion über öffentliche Planungen, erfolgt erst nach der Übergabe an den Auftraggeber, aber nicht während des Planungsprozesses.

3 Empfehlungen von deutscher Seite zur Optimierung der Territorialplanung der Russischen Föderation

Ausgehend von den unter 2 dargestellten Planungssystemen und -verfahren der beiden Länder können nun Ansatzpunkte für eine Weiterentwicklung des russischen Systems der räumlichen Planung in Bezug auf die Planungsabläufe vorgeschlagen werden. Sie beziehen sich auf den Planungsprozess insgesamt, auf die Integration von Umweltaspekten in die Territorialplanung und auf die Öffentlichkeitsbeteiligung.

Dabei ist zu bedenken, dass es nicht um eine holzschnittartige Übertragung der deutschen Praxis geht. Vielmehr sind die Spezifik russischer Rechtsgrundlagen und das darauf aufbauende Planungssystem sowie die Strukturen und Befugnisse der Behörden zu berücksichtigen.

Empfehlungen zu den Planungsverfahren:

1. Der Austausch von Planinhalten zwischen den Planungsebenen bedarf einer Verbesserung und kann ähnlich dem „**Gegenstromprinzip**“ in Deutschland organisiert werden. Insbesondere geht es hier um den Kommunikationsprozess „von unten nach oben“, der momentan in der Russischen Föderation kaum verankert ist. Dabei werden die meisten ökologischen Belange gerade auf der kommunalen Ebene planerisch berücksichtigt und dargestellt. Demnach sollte eine Möglichkeit geschaffen werden, die Planinhalte (geplante Objekte) während der Planaufstellung auf föderaler und regionaler Ebene mit der darunter liegenden Ebene abzustimmen. Zumindest sollte die Verträglichkeit der geplanten Objekte mit den lokal definierten Funktionalzonen überprüft werden. Alternativ können diese Funktionalzonen „nachrichtlich“ in die Pläne höherer Ebene übernommen und bei der Standortauswahl berücksichtigt werden.
2. Im Planaufstellungsverfahren fällt auf, dass die „**vertikalen**“ **Abstimmungen** (zwischen den Planungsebenen) erst nach der Übergabe des (vorläufig) fertigen Territorialplans durch die Bearbeiter an den Auftraggeber durchgeführt werden. Empfehlenswert ist, die Abstimmung in einer früheren Phase vorzunehmen, am besten noch im Prozess der Ausarbeitung der Planunterlagen, damit die Umweltbelange und sonstige Belange anderer Ebenen besser berücksichtigt werden können.
3. Die territorialen Schemata, die derzeit nach einzelnen Richtungen des Naturschutzes und der rationalen Naturnutzung (als Realisierung der Bestimmungen von Boden-, Forst- und Wassergesetzbuch der Russischen Föderation) erstellt werden, sind untereinander nicht abgestimmt. Es sind auch keine komplexen Schemata des Umweltschutzes und der Gewährleistung von ökologischer Sicherheit vorgesehen, die zu den Dokumenten der Territorialplanung gehören oder selbständig sein könnten. Dementsprechend empfiehlt es sich, das „**horizontale**“ **Verhältnis** zwischen der Territorialplanung und den (umweltorientierten) Fachplanungen zu verbessern. Als mögliche Lösungen bieten sich hier die Integration von Fachplanungen in die Territorialplanung oder die Schaffung

einer eigenständigen Umweltfachplanung (ähnlich der Landschaftsplanung in Deutschland) an, die alle Umweltbelange einschließt und im Rahmen der Territorialplanung beachtet wird.

4. Problematisch ist in Russland die **Vergabe von Planungsaufträgen an private Büros** per Ausschreibung. Dabei berücksichtigt die Entscheidung häufig nicht die praktischen Erfahrungen und fachliche Qualifikation des potenziellen Auftragnehmers, sondern nur Kosten und Fristen der Arbeit. Im Hinblick auf eine gute fachliche Qualität der Territorialpläne ist diese Vorgehensweise problematisch. Zielführend wäre es, die fachlichen Anforderungen an Territorialpläne rechtlich festzulegen und einen gesetzlichen Rahmen für die Honorierung der Planungsleistungen zu schaffen (z. B. in Anlehnung an die HOAI⁸ in Deutschland). Außerdem sollte erwogen werden, Planaufstellung, Monitoring und Fortschreibung der Territorialpläne in einem konkreten Planungsbüro für jedes Planungsgebiet fest zu verankern (etwa wie in Deutschland die regionalen Planungsstellen der Planungsverbände).

Empfehlungen zur Integration der Umweltaspekte in die räumliche Planung:

5. Es fehlen die rechtlichen Voraussetzungen für die Integration der Umweltbelange in die Territorialplanung. So enthält das Städtebaugesetzbuch der Russischen Föderation nur allgemeine Aussagen zum Umweltschutz, aber keine konkreten Anforderungen zu deren Verankerung in der Planung. Es ist deshalb ratsam, die bestehenden Regelungen zu ergänzen, z. B. durch das Erfordernis einer umweltschonenden und nachhaltigen Entwicklung des Planungsgebietes (mit Betonung und Konkretisierung ökologischer Anforderungen). Außerdem könnten ergänzende Klauseln (als Bindeglied zu anderen Gesetzen) für eine stärkere und eindeutige Verbindung zwischen dem Städtebaugesetzbuch und den ökologischen Fachgesetzen dafür sorgen, dass umweltbezogene Anforderungen besser berücksichtigt werden (Umweltschutzgesetz, Wald-, Wasser-, Bodengesetzbuch der Russischen Föderation).
6. Die Territorialplanung Russlands ist als Ergänzung und Konkretisierung der Strategischen Planung konstituiert. Deshalb sind eine flächendeckende Betrachtung des Raumes und eine detaillierte Untersuchung der Umweltsituation bei der Erstellung der Territorialpläne nicht vorgesehen. Um das zu ändern, muss die Strategische Planung um einen zusätzlichen Aspekt ergänzt werden, der auf eine umweltschonende bzw. nachhaltige Raumentwicklung orientiert ist. Umweltbelange sind den sozialen und ökonomischen Interessen gleichzustellen. Außerdem ist es erforderlich, diese umweltbezogene strategische Planung im Rahmen der Territorialplanung flächenbezogen zu konkretisieren (z. B. durch die Erarbeitung von „Schemata der umweltschonenden/nachhaltigen Raumentwicklung“), eine flächendeckende ganzheitliche Bestandaufnahme durchzuführen und auf deren Basis Nutzungsaufgaben

⁸ Honorarordnung für Architekten und Ingenieure.

zu definieren. Hierbei wäre es auch sinnvoll, Leitbilder zu erstellen, auf deren Basis die Nutzungen untereinander abgewogen werden, um Nutzungskonflikten vorzubeugen.

7. Zur Stärkung der ökologischen Belange auf der kommunalen Ebene wird empfohlen, eine neue Flächenkategorie bzw. Funktionalzone „Natur und Landschaft“ (für Freiräume ohne besonderen Schutzstatus) einzuführen. Diese Zone kann auf der kommunalen Ebene festgelegt und auf die höheren Ebenen übernommen bzw. dort berücksichtigt werden. Deren Grenzen sollen in den Territorialplänen dargestellt werden.
8. Im Rahmen der Territorialplanung der Russischen Föderation werden Bodennutzungskategorien (z. B. Flächen für die Landwirtschaft, für Siedlungszwecke, für Industrie, Energiewirtschaft, Transport usw., Waldflächen, Wasserflächen, besonders geschützte Flächen) berücksichtigt. Dabei wird innerhalb einer Kategorie ein sehr breites Spektrum von Nutzungen zugelassen, was im Sinne des Umweltschutzes kontraproduktiv sein kann. Vor diesem Hintergrund sind Möglichkeiten für eine Präzisierung der zugelassenen Nutzungsarten zu prüfen und ggf. Einschränkungen zu definieren. Auch eine zusätzliche Differenzierung der Bodenkategorien ist denkbar.
9. In der russischen Territorialplanung fehlt es an Instrumenten zur Darstellung und Berücksichtigung der Umweltbelange in Verbindung mit der Nutzungsregelung in der Territorialplanung. Dabei könnte das so genannte Öko-Gerüst⁹ des Territoriums genutzt werden, das Zonen der Nutzungsintensität und Naturschutzaufgaben definiert. Seine rechtliche Begründung und methodische Ausformung sollten weiterentwickelt und gestärkt werden.

Empfehlungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung:

10. Die Öffentlichkeitsbeteiligung sollte nicht nur auf die kommunale Ebene (Siedlungen und kreisfreie Städte) beschränkt, sondern auch für die höhere Ebenen (Föederal-, Regionalpläne) eingeführt werden.
11. Auf der kommunalen Ebene (Siedlungen und kreisfreie Städte) werden öffentliche Anhörungen durchgeführt, nachdem das beauftragte Planungsbüro dem Auftraggeber das fertige Dokument der Territorialplanung übergeben hat. Danach bleiben nur sehr geringe Spielräume zur Änderung des Territorialplans. Die öffentliche Beteiligung sollte deshalb in Zukunft so geregelt werden, dass eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bereits im Stadium der Erarbeitung des Planentwurfs, stattfinden kann. So wären Änderungen im Planentwurf leichter möglich und spätere Konflikte könnten vermieden werden.

⁹ Öko-Gerüst des Territoriums ist ein System aus Einzelgebieten mit solchen Regimen der Naturnutzung im Rahmen eines Territoriums, die den Verlust an biologischer Vielfalt und die Verschlechterung der Landschaft verhindert, sowie ihre optimale Funktion und dynamische Stabilität unterstützen.

12. Es sollten rechtliche Mindestanforderungen für die öffentliche Auslegung der Pläne eingeführt werden, z. B.:

- Bekanntmachung der öffentlichen Auslegung
- Gegenstand der öffentlichen Auslegung
- Fristsetzung für Auslegung und Stellungnahme
- Information über die Auslegungsorte
- Ggf. Erforderlichkeit einer neuen Auslegung

13. Eine Weiterentwicklung der Möglichkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung über das Internet durch das Föderale Informationssystem der Territorialplanung (FGIS TP) ist ins Auge zu fassen. Anzustreben ist eine Kommunikationsform, die neben der Information der Bürger auch Einwendungen zu den Planinhalten vorsieht. Dazu könnten zusätzliche Beteiligungsformen eingerichtet werden, wie Diskussionsforen oder Online-Formulare für die Stellungnahme.

4 Vorschläge der russischen Partner zur Nutzung deutscher Erfahrungen im russischen Planungssystem

Bei der Erarbeitung von Vorschlägen für eine bessere Berücksichtigung ökologischer Belange in der Russischen Territorialplanung werden maßvolle Veränderungen des Territorialplanungssystems der Russischen Föderation erwartet, die das vorhandene System nicht generell in Frage stellen, sondern sinnvoll ergänzen und modifizieren. Nachfolgend werden die entsprechenden Vorschläge von den russischen Projektpartnern kommentiert.

Verbesserung von Rechtsgrundlagen zur Territorientwicklung

Gegenwärtig bieten sich zwei Ansatzpunkte für die Verbesserung des Systems der Territorialplanung an. Der erste ist die Erweiterung und Ergänzung der Unterlagen, die laut Städtebaukodex der Russischen Föderation zur Begründung der Territorialpläne benötigt werden. Diese Dokumente haben obligatorischen Charakter und stellen somit eine Einflussnahme auf die Planung sicher. Zweiter Anknüpfungspunkt ist der Gesetzentwurf „Über die strategische Planung“, der sich zurzeit in Vorbereitung befindet.

Generell besteht in der Russischen Föderation ein Bedarf an wissenschaftlichen Forschungsarbeiten auf dem Gebiet des Städtebaus und der räumlichen Planung. Dringend zu empfehlen ist, die Wirkungen des Städtebaukodex zu untersuchen, um so wissenschaftlich begründete Aussagen zu seiner Weiterentwicklung zu erhalten. Im Zusammenhang damit sollte angestrebt werden, die „städtebauliche Tätigkeit“ als Ansatz zur Verbesserung der Lebensqualität der Menschen und einer nachhaltigen Entwicklung der Gesellschaft zu begreifen.

Gegenwärtig würde eine ganzheitliche („komplexe“) Raumordnung, so wie sie in Deutschland praktiziert wird, den Regelungsrahmen der russischen Territorialplanung sprengen und sollte deshalb zunächst im Rahmen der Gesetzgebung über die strategische Planung ermöglicht werden. Dabei wird angestrebt, die ganzheitliche, das heißt Ebenen übergreifende Raumordnung als Konkretisierung der allgemeinen Strategie der Raumentwicklung zu etablieren.

Anzustreben sind weiterhin Konkretisierungen der Festsetzungen des StBauGB „über mögliche Entwicklungen des Planungsgebietes“ und „über den Einfluss auf die ganzheitliche Entwicklung des Planungsgebietes“ bei der Standortwahl und Folgenabschätzung geplanter Objekte. Diese sollten u. a. auch die Umweltbewertung, Umweltentwicklung und mögliche Umweltfolgen beinhalten.

Alle genannten Erfordernisse sind auch für den anliegenden Meeresraum zu konkretisieren – für küstennahe Makroregionen und Subjekte der Russischen Föderation.

Gemeinsame Erarbeitung der Territorialpläne

Aus Sicht des russischen Projektpartners wäre im Artikel 27 des StBauGB eine Veränderung nötig. Zurzeit sind nur vier Situationen vorgesehen, die eine gemeinsame Erarbeitung der

Territorialpläne durch unterschiedliche Planungsträger ermöglichen (z. B. gemeinsame Pläne für die Föderation und einzelne Subjekte oder für Subjekte und einzelne Kommunen). In der Realität gibt es aber viel mehr Fälle, die eine derartige Zusammenarbeit erfordern würden (u. a. in großstädtischen Agglomerationen), die aber gesetzlich nicht geregelt sind.

Öffentlichkeitsbeteiligung in der Territorialplanung

Von grundsätzlicher Bedeutung ist die Erweiterung des Kreises der an der Diskussion der Planungsentwürfe Beteiligten. Anzustreben ist, dass auch öffentliche Organisationen, Verbände und nichtkommerzielle Organisationen (NKO) zu den Diskussionen zugelassen werden. Um dies zu ermöglichen, sollten auf allen Ebenen verpflichtend einheitliche Anforderungen über die Veröffentlichung von Planungsinformationen eingeführt werden. Dies betrifft:

- den Aufstellungsbeschluss des Territorialplans
- den Entwurf des Raumordnungskonzeptes für Makroregionen, Subjekte der Russischen Föderation, kommunale Bezirke, kreisfreie Städte und Siedlungen
- die Entwürfe der Verordnungen zum Plan, zu den Plan-Karten in der Genehmigungsphase sowohl zu den obligatorisch zu erstellenden Karten für die Begründungsunterlagen eines Territorialplans (unter Berücksichtigung der Einschränkungen zum Schutz von Staatsgeheimnissen).

Abstimmung der Territorialpläne

Das zurzeit existierende Verfahren zur Abstimmung von Territorialplänen ist in der aktuellen Fassung des Städtebaukodex ausführlich dargestellt. Die Abstimmungen mit den Verwaltungsorganen und den kommunalen Organen der Selbstverwaltung anderer territorialer Ebenen und benachbarter Gebiete betreffen ausschließlich ökologische Fragen, während andere Aspekte nicht Gegenstand der Abstimmung sind.

Trotz dieser Regelungen gibt es einige Probleme betreffs des „formalen Gegenstands“ der Abstimmungen. So wurde das Erfordernis, die Grenzen der Objekte in den Planungsdokumenten darzustellen, mit der Novelle des StBauGB 2011 abgeschafft, um den Planungsprozess zu vereinfachen. Dadurch wurde auch der „formale Gegenstand“ für Abstimmungen der Plandokumente zwischen den Planungsebenen liquidiert. Als Folge davon können auch die Grenzen von Zonen mit besonderen Nutzungsbedingungen nicht mehr darstellt werden. Dadurch ist es unmöglich, die Umweltwirkungen von Objekten, die auf höherer Ebene geplant wurden, bei der planerischen Einordnung auf der kommunalen Ebene zu beurteilen. Vor allem betrifft das lineare Objekte der höheren Ebene, für die lediglich der kommunale Bezirk bzw. die Siedlung angegeben wird, nicht aber der konkrete Verlauf. Bei Zonen mit besonderen Nutzungsbedingungen wird nur die Zweckbestimmung angegeben (z. B. Gesundheitsschutzzone).

Für die Generalpläne soll ein zusätzlicher „Gegenstand der Abstimmung“ eingeführt werden, wenn es auf dem Gebiet des Kommunalen Bezirks historische Siedlungen föderaler oder

regionaler Bedeutung gibt. Dann soll die Abstimmung mit dem Beauftragten der Regierung der Russischen Föderation erfolgen.

Entwicklung eines neuen Typs Strategischer Planung

Neuheiten auf dem Gebiet der Raumentwicklung Russlands sind die „Strategie der Raumentwicklung der Russischen Föderation“ sowie die Vorschläge zur Optimierung des Siedlungssystems und zu den Prioritäten bei der Verteilung von Produktionskräften. Diesbezüglich wird vorgeschlagen, eine neue Art von Plänen einzuführen: „Schemata der Raumentwicklung der Makroregion“ und „Schemata der Raumentwicklung von Subjekten der Russischen Föderation“.

Die Frage der Berücksichtigung der Umweltbelange ist mit der Notwendigkeit der Konkretisierung von allgemeinen strategischen Prinzipien der Planung verbunden. Dabei müssen auch Anforderungen an das zu beplanende Gebiet gestellt werden. Hauptsächlich geht es darum, das Plangebiet in Zonen zu unterteilen, die im Einklang mit der ökonomischen, ökologischen und sozialen Entwicklung des Planungsraumes stehen. Diese Vorgehensweise zeigt Ähnlichkeiten mit der deutschen Raumordnung (einschließlich Landschaftsplanung). Die Erstellung solcher Schemata der territorialen Entwicklung entspricht den Anforderungen des Städtebaukodex in Teil 8, Art. 10, 14 und 18.

Integration der ökologischen Fachgesetze in die Territorialplanung

Es wird vorgeschlagen, die allgemeinen Vorschriften zur Territorialplanung im StBauGB durch einen neuen Punkt „Erarbeitung von Dokumenten der Territorialplanung auf der Basis der SUP unter Berücksichtigung von ökologischen Anforderungen, die in anderen normativen Dokumenten enthalten sind“ zu ergänzen. Die Rechtsgrundlagen der SUP sollen in einem Grundsatzdokument, z. B. in der „Strategie der Raumentwicklung der Russischen Föderation“, festgelegt und in einer „methodischen Anleitung zur Durchführung von SUP“ konkretisiert werden. Im StBauGB soll eine obligatorische Umweltprüfung für große Infrastrukturprojekte verankert werden.

Die Begründungsunterlagen zu den Dokumenten der Territorialplanung sollen zusätzliche Informationen über problematische, d. h. mit hohem Konfliktpotenzial behaftete Nutzungen, und eine Karte der Flächenzonierung nach Nutzungsarten und ökologischen Kompensationsmaßnahmen enthalten.

Als Kriterien der Umweltbewertung in der Territorialplanung werden von den Bearbeitern empfohlen:

- Sicherheit der Bevölkerung: langjährige Umweltverschmutzung, Gefährdung des Lebens
- Gesundheit der Bevölkerung: Umweltverschmutzung, die zur Verschlechterung des Gesundheitszustandes der Bevölkerung führen kann
- Schutz der einzelnen Naturgüter: Gewässer, Luft, Böden, Wälder, Flora und Fauna.

- Rationale Nutzung der Naturressourcen: Bodenschätze, Grund- und Oberflächenwasser, Tier- und Pflanzenwelt.

Zur Schaffung von Kompromissen zwischen geplanten Nutzungsarten auf einer Fläche ist es notwendig, eine normativ-rechtliche Basis zu schaffen, die alle vorhandenen Arten der ökologischen Reglementierung der Naturnutzung einschließt. Solche „Öko-Gerüste“ sollen auf allen Ebenen der Planung in Zusammenarbeit mit der Fachplanung (Verkehrsinfrastruktur, Siedlungsplanung usw.) erarbeitet werden.

Ganzheitliche Schemata des Umweltschutzes sollen Vorschriften der Umweltgesetzgebung berücksichtigen (Gesetze über Naturschutzgebiete, Bodenkodex, Wasserkodex, Waldkodex, Gesetzgebung über den Meeresraum). Konkrete Umweltschutzmaßnahmen und deren Flächenbezug sollen weiterhin auf der Basis der Umweltgesetzgebung (und nicht der Städtebaulichen Gesetzgebung) erfolgen, aber in den Dokumenten der Territorialplanung umfassend berücksichtigt werden.