Leibniz-Institut
für ökologische
Raumentwicklung

НИИП градостроительства

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

Arbeitspaket 1/7 – Rechtsvergleichende Studie: Vergleich und Analyse der gesetzlichen Regelungen zur Berücksichtigung ökologischer Belange in der deutschen Raumplanung und in der russischen Territorialplanung

Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

BfN Bundesamt für Naturschutz

Umwelt Bundesamt

МИНИСТЕРСТВО
РЕГИОНАЛЬНОГО
РАЗВИТИЯ
Российской Федерации

Autoren:
Antje Neumann
Ina Magel
Dr. Juliane Albrecht (Leitung des Teilprojekts Recht)
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. (IÖR)
Weberplatz 1, 01217 Dresden
Tel.: 0351 / 46 79 223
Fax.: 0351 / 46 79 212
E-Mail: J.Albrecht@ioer.de

Unter Berücksichtigung fachlicher Grundlagen von:
Svetlana Mochalova (Ministerium für Regionalentwicklung der Russischen Föderation)
E-Mail: Svetlana.Mochalova@minregion.ru
Tatiana Vargina
Forschungs- und Projektierungsinstitut zur Erarbeitung von Generalplänen und städtebaulichen Projekten
NIIP Gradostroitelstva
Ul. Torschkovskaja 5, 197342 Sankt Petersburg
Tel.: (007) 812 496-50-41
Fax: (007) 812 496-50-51
E-Mail: tat.vargina@mail.ru

Titelfoto: IÖR / I. Magel, N. Leutert

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, Juli 2014

Vergleich und Analyse der gesetzlichen Regelungen zur Berücksichtigung ökologischer Belange in der deutschen Raumplanung und der russischen Territorialplanung
und
Vorschläge für eine stärkere Berücksichtigung ökologischer Belange im Recht der Territorialplanung der Russischen Föderation

Projekt EkoRus

Arbeitspakete 1/6 und 1/7

Inhaltsverzeichnis

Vorwort **1**

1 Einleitung **3**

2 Gegenüberstellung einzelner Planungsebenen und -instrumente **6**

2.1 Planungsebenen und Planungsdokumente 6
2.1.1 Deutschland 6
2.1.2 Russland 7
2.2 Aufgaben und Leitvorstellungen 11
2.2.1 Aufgabe und Leitvorstellung der deutschen Raumordnung 11
2.2.2 Ziele der russischen Territorialplanung 12
2.3 Grundsätze und Prinzipien der Planung 13
2.3.1 Grundsätze der deutschen Raumordnung 13
2.3.2 Grundlegende Prinzipien der russischen Territorialplanung 14
2.4 Planungsgegenstand und Inhalte 17
2.4.1 Inhalte deutscher Raumplanung 17
2.4.2 Gegenstand und Inhalte russischer Territorialplanung 17
2.5 Umweltbezogene Festlegungen 20
2.5.1 Festlegungen auf Bundes- und Landesebene 20
2.5.2 Umweltbezogene Regelungen im russischen Städtebaurecht 22
2.6 Planaufstellungsverfahren (Vorbereitung und Abstimmung) 27
2.6.1 Berücksichtigung ökologischer Belange bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen in Deutschland 27
2.6.2 Berücksichtigung ökologischer Belange bei der Aufstellung von Territorialplänen in Russland 28
2.7 Öffentlichkeitsbeteiligung 34
2.7.1 Die Aarhus-Konvention und die Beteiligung der Öffentlichkeit an Umweltfragen 34
2.7.2 Öffentlichkeitsbeteiligung in der deutschen Raumordnung 36
2.7.3 Öffentlichkeitsbeteiligung in der russischen Territorialplanung 37

2.8 Umweltprüfung 40
2.8.1 Internationale Abkommen und Richtlinien der Europäischen Union 40
2.8.2 Die Umweltprüfung im deutschen Raumordnungsrecht 42
2.8.3 Bewertung der Umweltauswirkungen und Ökologische Expertise in Russland 43
3 Rechtsvergleichende Analyse 49
3.1 Gemeinsame Regelungsansätze 49
3.1.1 Planungsebenen 49
3.1.2 Leit- und Zielvorstellungen 49
3.1.3 Grundsätze und Prinzipien 49
3.1.4 Umweltbezogene Festlegungen 50
3.2 Wesentliche Unterschiede in den gesetzlichen Regelungen 51
3.2.1 Verhältnis der Raumordnungs- bzw. Territorialpläne zueinander: Anpassungs- und Berücksichtigungspflichten 51
3.2.2 Verhältnis der Raumordnungs- und Territorialpläne zu umweltrechtlichen Fachplanungen: Integration bzw. Subsidiarität 52
3.2.3 Unterschiede in der Ausrichtung der Planung und deren Inhalten 53
3.2.4 Arten und Reichweite umweltbezogener Festlegungen 54
3.2.5 Öffentlichkeitsbeteiligung 56
3.2.6 Umweltprüfung 57
4 Empfehlungen 59
LITERATURVERZEICHNIS 63

Vorwort

In der Russischen Föderation gab es in den vergangenen Jahren eine Reihe von politischen Initiativen zur Neuausrichtung des Systems der räumlichen Planung (Territorialplanung). Dies betrifft z. B. die Etablierung der Umweltverträglichkeitsprüfung und die Umweltfolgenabschätzung von Plänen und Infrastrukturprojekten. Von deutscher Seite wurden diese Bemühungen im Rahmen des Abkommens über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes unterstützt[1]. In diese Bemühungen reiht sich auch das Projekt EkoRus mit seiner Zielstellung – der Erarbeitung von Vorschlägen zur besseren Verankerung ökologischer Belange in der russischen Territorialplanung – ein. Das Projekt hat eine Laufzeit von zwei Jahren (05/2012 – 05/2014), wird mit Mitteln des Beratungshilfeprogramms des Bundesumweltministeriums für den Umweltschutz in den Staaten Mittel- und Osteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens gefördert und vom Bundesamt für Naturschutz und Umweltbundesamt begleitet.

Der gegenständliche Rechtsvergleich ist Bestandteil des Gesamtprojekts EkoRus. Ihm gingen bereits verschiedene Arbeitsschritte voran, wie z. B. die Zusammenstellung der rechtlichen Grundlagen der Systeme der gesamträumlichen Planung in Deutschland[2] und der Russischen Föderation[3] sowie eine Untersuchung der Berücksichtigung ökologischer Belange im Raumordnungsrecht bzw. dem Recht der Territorialplanung in jeweils beiden Staaten.[4] [5]

Der vorliegende Vergleich beinhaltet zunächst eine Gegenüberstellung relevanter rechtlicher Regelungen beider Planungssysteme, die bereits ökologische Belange berücksichtigen oder sich für deren Berücksichtigung eignen; beginnend mit den jeweiligen Planungsebenen und Leitvorstellungen beider Systeme, über Arten umweltbezogener Festlegungen, bis hin zu Regelungen, die sich im Raumordnungsrecht bzw. im Recht der Territorialplanung mit Öffentlichkeitsbeteiligung und Umweltprüfung befassen. Hierbei fokussieren sich die Darstellungen zum deutschen Planungssystem auf das deutsche Raumordnungsrecht mit seinen Regelungen für Bund und Länder. Von einer Darstellung der Regelungen zur deutschen Bauleitplanung (kommunale Ebene) wurde hingegen abgesehen, da der Schwerpunkt des Projekts auf der regionalen Ebene liegt.

---

[1] BGBl. II, 1992, 1240.

[2] Albrecht/Klimmer/Büttner, Rechtsgrundlagen des deutschen Raumplanungssystems, Dresden 2013.

[3] NIIP Gradostroitelstva – Lappo, A. D.; Spirin, P. P. (2012) Integration ökologischer Belange in die Territorialplanung Russlands. 1. Arbeitsbericht im Rahmen des Projektes EkoRus). NIIP Gradostroitelstva St. Petersburg. 64 S. (unveröffentlicht)

[4] Albrecht/Klimmer/Büttner, Die Berücksichtigung ökologischer Belange im deutschen Raumordnungs- und Bauleitplanungsrecht, Dresden August 2013.

[5] NIIP GRADOSTROITELSTVA – SPIRIN, P.P.; MITJAGIN, S. D.; VARGINA, T. V. (2013) Integration ökologischer Belange in die Territorialplanung Russlands. 2. Arbeitsbericht im Rahmen des Projektes EkoRus). NIIP Gradostroitelstva St. Petersburg. 152 S. (unveröffentlicht)..

Der Gegenüberstellung schließt sich in einem zweiten Teil die rechtsvergleichende Analyse mit einer Darstellung wesentlicher Gemeinsamkeiten und Unterschiede rechtlicher Regelungen sowie möglicher Regelungsansätze für eine stärkere Berücksichtigung ökologischer Belange auf russischer Seite an. Auf Grundlage dieser Analyse werden in dem letzten Teil der Studie entsprechende Empfehlungen für die russische Territorialplanung formuliert.

1 Einleitung

Generell zielt die Raum- bzw. Territorialplanung in beiden Staaten, sowohl in Deutschland als auch in der Russischen Föderation, auf eine ausgewogene Entwicklung im Gesamtstaat unter Berücksichtigung sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Faktoren ab (vgl. hierzu die Leitvorstellung der deutschen Raumordnungsplanung in § 1 des Raumordnungsgesetzes des Bundes bzw. das Ziel der russischen Territorialplanung in Artikel 9 des Städtebaugesetzbuches der Russischen Föderation). Die Berücksichtigung ökologischer Belange spielt mithin in beiden Planungssystemen eine Rolle.

Bevor allerdings einzelne Parameter beider Planungssysteme gegenübergestellt werden, sollen vorab folgende kompetenz- und staatsorganisationsrechtliche Grundlagen erläutert werden:

Die *Gesetzgebungskompetenz* für die Raum- bzw. Territorialplanung ist in beiden Staaten in den jeweiligen Verfassungen geregelt. Während in Deutschland die Raumordnung seit der Föderalismusreform von 2006 Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern ist, Artikel 74 Absatz 1 Nr. 31 Grundgesetz (zuvor unterlag die Raumordnung der Rahmengesetzgebung des Bundes), unterliegt die Territorialplanung in der Russischen Föderation, als Teil der administrativen Gesetzgebung, der gemeinsamen Kompetenz zwischen Föderation und Föderationssubjekten, Artikel 72 Absatz 1 (k) Verfassung der Russischen Föderation. Im Falle eines Konfliktes zwischen föderalem und nachgeordnetem Recht überwiegt ersteres, Artikel 76 Absatz 5 Verfassung der Russischen Föderation.

Im Recht der Russischen Föderation ist die Territorialplanung Teil der strategischen Planung, die kürzlich mit der Verabschiedung des föderalen Gesetzes „Über die strategische Planung“ vom 28.06.2014[6] in Russland etabliert wurde. Auf diese Weise sollen die sozio-ökonomische Planung, die sektorale Planung sowie die Haushaltsplanung mit der Territorialplanung koordiniert und den Prinzipien der strategischen Planung wie u. a. Einheitlichkeit, Transparenz und Effektivität der Planung gemäß Artikel 7 Absatz 1 des Gesetzes entsprechen. Die deutsche Raumplanung ist hingegen nicht in ein entsprechendes System der strategischen Planung eingebettet. Ein wesentlicher Unterschied zwischen dem deutschen und russischen Raum- bzw. Territorialplanungssystem besteht auch im Hinblick auf den Gegenstand der Planung. Während in Deutschland eine komplexe Planung durchgeführt wird, erfolgt die Territorialplanung in Russland regelmäßig nur punktuell und konzentriert sich vor allem auf die Platzierung des jeweiligen Objekts. Diese Praxis kann als Folge des rasanten Übergangs von der sozialistischen Planwirtschaft zur kapitalistischen Marktwirtschaft gesehen werden, infolge dessen der Wachstums- und Wettbewerbsgedanke zur Leitidee des russischen Wirtschaftssystems wurde. In diesem Zusammenhang haben die

[6] Föderales Gesetz „Über die strategische Planung vom 28.06.2014 N 172-FZ ("О стратегическом планировании в Российской Федерации" от 28.06.2014 N 172-ФЗ).

bauliche Entwicklung sowie die Realisierung von Großprojekten eine enorme Bedeutung erlangt und bilden seitdem den Schwerpunkt der russischen Territorialplanung.

Auch in der Ausgestaltung des *nationalen Umweltrechts* gibt es wichtige Unterschiede: Das Umweltrecht Deutschlands, geregelt durch Fachgesetze (die letzte Initiative, ein einheitliches Umweltgesetzbuch (UGB) für Deutschland zu schaffen, scheiterte 2009), beruht zum einen auf der Implementierung internationaler Umweltabkommen (z. B. Biodiversitätskonvention, Kyoto-Protokoll etc.), vor allem aber auf der Umsetzung europäischer Vorgaben, die die deutsche Umweltpolitik heute zu ca. 80 % bestimmen.[7] Trotz der Regulierung durch verschiedene Umweltfachgesetze, haben viele umweltrechtliche Regelungen in andere Regelungen des öffentlichen Rechts Eingang gefunden, wie beispielsweise die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in den Bereich des Baurechts. Dies bezieht sich auch auf das deutsche Raumordnungsrecht, in das große Teile der Natur- oder Landschaftspflege integriert sind.[8] Das russische Umweltrecht besteht ebenfalls aus einer Reihe föderaler Fachgesetze, aber auch aus vielen nachgeordneten Rechtsakten wie Regierungsverordnungen, Richtlinien etc., die zu vielen dieser Fachgesetze erlassen worden sind.[9] Obwohl Russland gerade in den 90er Jahren viele bilaterale Umweltabkommen abgeschlossen und zahlreichen regionalen Umweltregimen beigetreten ist, mangelt es derzeit noch an einer effektiven Implementierung entsprechender rechtlicher Vorgaben.[10] Des Weiteren lassen bisherige Untersuchungen im Rahmen des EkoRus-Projekts den Schluss zu, dass umweltrechtliche Vorgaben aus föderalen Fachgesetzen kaum in andere Bereiche des öffentlichen Rechts integriert sind, was insbesondere auch auf die russische Territorialplanung zutrifft.

Dem Status eines föderalen Staates entsprechend, sind die *Befugnisse und Aufgaben* in der russischen Föderation grundsätzlich zwischen Föderation und Föderationssubjekten aufgeteilt (Artikel 71 bis 73 der Verfassung der Russischen Föderation); allerdings mit einer übergeordneten Bedeutung und äußerst durchsetzungsfähigen Kompetenz der Föderationsorgane. Dies wird ferner unterstützt durch die umfangreichen gesetzgeberischen Befugnisse des Präsidenten. Nach Artikel 90 der Verfassung der Russischen Föderation kann dieser quasi jeden Sachverhalt per Verordnung oder Erlass regeln, vorausgesetzt diese verstoßen nicht gegen die Verfassung oder föderales Recht. Überdies erfolgte in den letzten 15 Jahren eine starke Rezentralisierung der Föderationskompetenzen, einhergehend mit einer Abschwächung der Kompetenzen der Föderationssubjekte durch eine Reihe

[7] Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMU), Kurzinfo Europa und Umwelt, 01.09.2011, http://www.bmub.bund.de/themen/europa-international/europa-und-umwelt/kurzinfo/.
[8] Közle/Wirth/Wende/Albrecht, AP 2/5 Planungsverfahren in Deutschland, Dresden 2014, S. 15 ff.
[9] Sapozhnikova, Environmental Protection in Russia: The Evolution from Strict Enforcement Measures and Compliance Control to New Combined Approaches Based Upon Preventive Strategies, Seventh International Conference on Compliance and Enforcement, 2005, S. 184.
[10] Henry/Douhovnikoff, Environmental Issues in Russia, Annual Review of Environment and Resources, 2008, S. 451.

gesetzgeberischer Maßnahmen.[11] Ähnliches gilt für die Aufgabenzuweisungen und Kompetenzen der Kommunen, die nach Artikel 12 der Verfassung der Russischen Föderation das Recht auf kommunale Selbstverwaltung besitzen. Besonders nach der Verwaltungsreform im Jahre 2003 wurden die kommunalen Selbstverwaltungsorgane stärker in das föderale politische und administrative System integriert, indem sie politisch, verwaltungs- und finanztechnisch unter stärkere föderale Leitung und Kontrolle gestellt wurden.[12] Diese „Dominanz" föderaler Befugnisse hatte auch klare Auswirkungen auf die Territorialplanung Russlands. Während vor der Verwaltungsreform im Jahre 2011 und den damit einhergehenden Bestimmungen im Städtebau beispielsweise noch umfängliche Abstimmungspflichten bezüglich der Inhalte der Schemata zwischen Föderation, Föderationssubjekten und Kommunen bestanden, beschränkten sich diese Pflichten nach der Novellierung lediglich noch auf jene föderalen und regionalen Objekte, die eine Bedeutung für die gemeindliche sozial-ökonomische Entwicklung haben.[13] Das planerische Abstimmungserfordernis wurde mithin zu Lasten der Gemeinden erheblich eingeschränkt.

[11] Bankes, Legal and institutional framework: A comparative analysis, in: Mikkelsen und Langhelle (eds.), Arctic oil and gas: sustainability at risk, London, New York, 2008, Routledge, S. 113 – 116.

[12] Wollmann/Gritsenko, Local Self-Government in Russia: between de-centralisation and re-centralisation, in: Ross/ Campbell (eds.), Federalism and local politics in Russia, S. 246, 2009.

[13] Vgl. hierzu insbesondere die Entwicklung von Artikel 12 und 16 des Russischen Städtebaugesetzbuches und nähere Ausführungen hierzu in: Dementieva, Städtebauliche Tätigkeiten der kommunalen Selbstverwaltungsorgane: Die Tendenz der gesetzlichen Regulierung (orig. russ.: Дементьева О.А. Градостроительная деятельность муниципальных образований: тенденции законодательного регулирования), in: Конституционное и муниципальное право. 2012. N 2. S. 58 - 66).

2 Gegenüberstellung einzelner Planungsebenen und -instrumente

2.1 Planungsebenen und Planungsdokumente

2.1.1 Deutschland

Die deutsche Raumplanung unterscheidet zunächst zwischen der übergeordneten, großräumigen Betrachtung der Raumentwicklung auf Bundes- und Länderebene einerseits, und der detaillierten Bauleitplanung auf kommunaler Ebene andererseits. Diese Unterscheidung spiegelt sich auch in den Rechtsgrundlagen wider: Während das Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) mit der Neuregelung aus 2008[14] die Raumordnung in Bund und Ländern umfasst, beinhaltet das zeitlich früher verabschiedete Baugesetzbuch des Bundes in der Fassung von 2004[15] die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke der Städte und Gemeinden.

Die wichtigsten Planungsdokumente der deutschen Raumordnung sind die Raumordnungspläne des Bundes und der Länder als zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Pläne, § 3 Absatz 1 Nr. 7 ROG.

Während die Länder über eine umfassende Kompetenz zum Erlass von Raumordnungsplänen verfügen, hat der Bund nur eine punktuelle Kompetenz zur

a) Konkretisierung einzelner Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 für die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes in einem Raumordnungsplan, § 17 Absatz 1 Satz 1 ROG;
b) Aufstellung von Raumordnungsplänen für das Bundesgebiet mit Festlegungen zu länderübergreifenden Standortkonzepten für See- und Binnenhäfen sowie für Flughäfen als Grundlage für ihre verkehrliche Anbindung im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung, § 17 Absatz 2 Satz 1; und
c) Aufstellung von Raumordnungsplänen für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ), § 17 Absatz 3 Satz 1 ROG.

[14] Raumordnungsgesetz des Bundes vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585).

[15] Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1548). Der Vorläufer des jetzigen Baugesetzbuches, das Bundesbaugesetz (BBauG) wurde bereits am 23. Juni 1960 mit den Regelungen zum allgemeinen Städtebaurecht verabschiedet.

Auf Länderebene wird zwischen landesweiten Raumordnungsplänen, *„Raumordnungsplan für das Landesgebiet“*, und Regionalplänen, *„Raumordnungsplänen für die Teilräume der Länder“*, unterschieden, siehe § 8 Absatz 1 Nrn. 1 und 2 ROG. Zusätzlich gibt es noch *regionale Flächennutzungspläne*, die durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemeinschaften aufgestellt werden und die Funktion eines Regionalplans und eines gemeinsamen Flächennutzungsplans in einem Planwerk vereinigen, siehe § 8 Absatz 4 Satz 1 ROG.

Auf der kommunalen Ebene unterscheidet man zwischen dem *Flächennutzungsplan* und dem *Bebauungsplan* als wichtigste Planungsdokumente der Bauleitplanung. Gemäß § 5 Absatz 1 BauGB wird im Flächennutzungsplan für das gesamte Gemeindegebiet die Art der Bodennutzung in den Grundzügen dargestellt. Er gilt als sogenannter vorbereitender Bebauungsplan. Demgegenüber enthält der Bebauungsplan rechtsverbindliche Festsetzungen, wie z. B. Regelungen zu Art und Maß der baulichen Nutzung, zur Bauweise oder zu Abstandsflächen etc., vgl. § 9 Absatz 1 BauGB.[16]

2.1.2 Russland

In der Rechtsordnung der russischen Föderation existieren ebenfalls drei Planungsebenen: die föderale Ebene, die Subjektebene sowie die kommunale Ebene. Das zentrale Planungsdokument für alle drei Ebenen sind die Territorialpläne - sogenannte Schemata der Territorialplanung - welches grundlegend in den Vorschriften des Städtebaugesetzbuchs[17] der Russischen Föderation (StBauGB), in Kraft seit 2005, geregelt ist. Entsprechend dem politischen und administrativen Aufbau der Russischen Föderation gibt es folgende Arten der Territorialpläne:

- Territorialpläne der Russischen Föderation (Artikel 10 Absatz 1 StBauGB)
- Territorialpläne der Föderationssubjekte (Artikel 14 Absatz 1 StBauGB)
- Territorialpläne der munizipalen Rayons (Artikel 18 Absatz 1 Nr. 1 StBauGB)
- Generalpläne der Siedlungen (Artikel 18 Absatz 1 Nr. 2 StBauGB)
- Generalpläne der Stadtkreise (Artikel 18 Absatz 1 Nr. 3 StBauGB).

[16] Während unter diesem Gliederungspunkt die kommunale Ebene mit der Bauleitplanung noch mit behandelt wird, konzentrieren sich die folgenden Abschnitte für den deutschen Teil auf die Regelungen zum Raumordnungsrecht des Bundes und der Länder. Für eine ausführliche Darstellung der betreffenden Regelungen auf der kommunalen Ebene wird auf die Studie „Die Berücksichtigung ökologischer Belange im deutschen Raumordnungs- und Bauleitplanungsrecht“, 08/2013, verwiesen.

[17] Städtebaugesetzbuch der Russischen Föderation vom 29.12.2004, N 190-FZ ,in der aktuellen Fassung vom 01.01.2014 (Градостроительный кодекс Российской Федерации, № 190-ФЗ от 29.12.2004, действующая редакция от 01.01.2014).

Die *Schemata der Territorialplanung der RF* setzen sich gemäß Artikel 10 Absatz 4 StBauGB aus den Vorschriften zur Territorialplanung sowie den Karten zur Festlegung von Objekten föderaler Bedeutung zusammen. Näheres regelt die Regierungsverordnung vom 13.11.2006 N 680 sowie die Verordnung vom 23.03.2008, N-198 (in der Fassung vom 28.03.2014, N-242),[18] der genauere Anforderungen an den Inhalt und die Zusammensetzung der Planungsdokumente entnommen werden können. Den Schemata sind gemäß Artikel 10 StBauGB Materialien zur Begründung der Schemata in schriftlicher Form (Absatz 8) sowie in Form von Karten (Absatz 9) beizufügen.

Die schriftlichen Dokumente zum Planungsvorhaben in der RF beinhalten dabei:

- Informationen über Strategien (Programme) zur Entwicklung einzelner Wirtschaftszweige, vorrangiger nationaler Projekte, zwischenstaatlicher Programme (bei Vorhandensein), deren Umsetzung der Festlegung von Objekten föderaler Bedeutung bedarf;
- die Begründung der gewählten Variante zur Festlegung eines Objekts föderaler Bedeutung auf Basis einer Analyse zur Nutzung des betreffenden Territoriums, seiner Entwicklungsmöglichkeiten sowie der voraussichtlichen Einschränkungen seiner Nutzung;
- die Bewertung der möglichen Auswirkungen der für die Festlegung geplanten Objekte föderaler Bedeutung auf die umfassende Entwicklung des Territoriums.

Begründungsmaterialien in Form von Karten beinhalten dabei Informationen über:

- die Lage der bestehenden und in der Konstruktion befindlichen Objekte föderaler Bedeutung auf den jeweiligen Gebieten;
- die Grenzen der Föderationssubjekte sowie der kommunalen Körperschaften, auf deren Territorien die Festlegung eines Objekts föderaler Bedeutung auf dem jeweiligen Gebiet geplant ist;
- Investitionsbauobjekte, sonstige Objekte, Territorien und Zonen, die Auswirkungen auf die Festlegung des geplanten Objekts föderaler Bedeutung gezeigt haben.

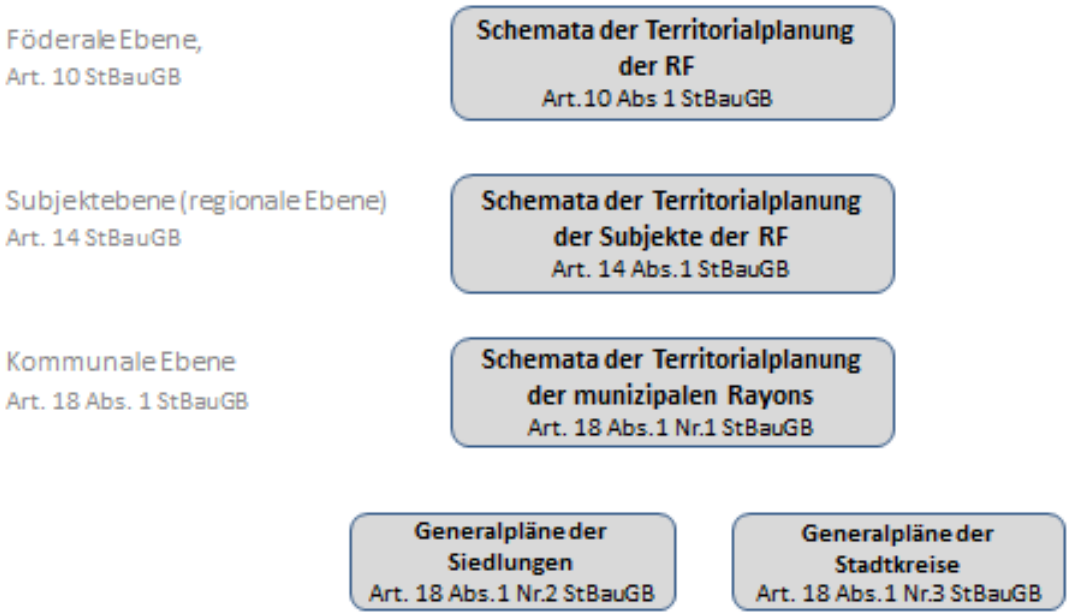
Für letztere sind im Artikel 10 Absatz 9 Regelbeispiele enthalten, unter anderem, solche wie besondere Wirtschaftszonen, besondere Naturschutzgebiete föderaler, regionaler oder kommunaler Bedeutung oder Territorien mit einem erhöhten Risiko von Naturkatastrophen bzw. Katastrophen technischer Art.

[18] Regierungsverordnung vom 13.11.2006 Nr. 680, „Über die Zusammensetzung der Schemata zur Territorialplanung in der RF“; in der Fassung vom 06.02.2012; Regierungsverordnung Nr. 198 „Über das Verfahren der Vorbereitung und Abstimmung von Schemata der Territorialplanung der RF“ vom 23.03.2008, in der Fassung vom 28.03.2014 N-242 („О составе схем территориального планирования Российской Федерации, Постановление Правительства РФ от 13.11.2006 года № 680, в редакции № 99 от 06.02.2012; Постановление Правительства РФ от 23.08.2008 № 198 «О порядке подготовки и согласования проекта схемы ТП РФ»; в редакции №-242 от 28.03.2014).

Für die *Ebene der Föderationssubjekte* gelten diese Ausführungen im Wesentlichen gleichermaßen, allerdings mit spezifischen Abweichungen. Grundlegende Unterschiede für den Regelungsbereich bestehen insofern, als anstelle der staatlichen Sicherheit und Verteidigung oder Energie die Verhütung von außerordentlichen Ereignissen, Naturkatastrophen und Epidemien regionaler und interkommunaler Bedeutung, sowie der Beseitigung deren Folgen in den Bereich der Föderationssubjekte fallen. Weiterhin sind den Subjekten die Planungsbereiche für Kultur und Sport sowie weitere typischerweise von ihrer Zuständigkeit umfasste Themenfelder zugewiesen.

Für die *kommunale Ebene* auf dem Gebiet der kommunalen Bezirke (im Russischen: munizipale Rajons; im Deutschen vergleichbar mit: Landkreisen) werden ebenfalls Schemata zur Territorialplanung erstellt, Artikel 19 StBauGB. Hier werden auf den jeweiligen Karten unter anderem Autostraßen kommunaler Bedeutung, Objekte zur Elektrizitäts- und Gasversorgung oder zur Verwertung und Weiterverarbeitung von industriellen und Haushaltsabfällen detailliert dargestellt. Darüber hinaus gibt es auf kommunaler Ebene zwei weitere Arten von Planungsdokumenten: die Generalpläne der Siedlungen, die sowohl städtische Siedlungen (zumeist eine Stadt) als auch ländliche Siedlungen (eine oder mehrere durch ein gemeinsames Territorium verbundene ländliche Ortschaft) umfassen, sowie die Generalpläne der städtische Bezirke (im Russischen: Gorodsky Okrug, auch Stadtkreis genannt; im Deutschen vergleichbar mit: kreisfreien Städten), Artikel 23 StBauGB.[19] Für die Generalpläne der Siedlungen haben die Schemata der Territorialplanung der munizipalen Rayons eine überörtliche Bedeutung. Die Stadtkreise gehören jedoch keinem munizipalen Rayon an, sodass deren Generalpläne nicht auf den Schemata der Rayons aufbauen. Das nachfolgende Schema bietet einen Überblick über die Planungsdokumente nach dem StBauGB.

[19] Gemäß Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes „Über die grundlegenden Prinzipien der Organisation der kommunalen Selbstverwaltung in der Russischen Föderation“ vom 06.10.2003 N 131-FZ in der Fassung vom 02.07.2013 (Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации) gibt es fünf Arten kommunaler Gebietseinheiten: die städtischen und ländlichen Siedlungen; die munizipalen Rayons; die Stadtkreise und die innerstädtischen Gebiete von Städten mit Subjektcharakter.



Schema: Dokumente der Territorialplanung nach dem StBauGB

2.2 Aufgaben und Leitvorstellungen

Leitbilder in der räumlichen Entwicklung können als übergeordnete übergreifende Zielkonzepte definiert werden, die in der Planung darauf ausgerichtet sind, die räumliche Entwicklung zu leiten und zu lenken.[20] Mit den Leitbildern begrifflich verwandte Leitvorstellungen und Ziele finden sich sowohl in der deutschen Raumordnung als auch in der russischen Territorialplanung.

2.2.1 Aufgabe und Leitvorstellung der deutschen Raumordnung

Die *Aufgabe der deutschen Raumordnung* wird in § 1 Absatz 1 ROG normiert. Danach sollen der Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne, durch Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen entwickelt, geordnet und gesichert werden. Im Zuge dessen sind unterschiedliche Anforderungen an den Raum abzustimmen, Konflikte auszugleichen und Vorsorge für die einzelnen Nutzungen und Funktionen des Raumes zu treffen (§ 1 Absatz 1 Satz 2 ROG). Diese Aufgabenzuweisung ist abschließend.[21]

Die deutsche Raumordnung unterliegt bestimmten *Leitvorstellungen*, die in § 1 Absatz 2 ROG normiert sind. Gefordert wird eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt. Dies geschieht im Rahmen einer umweltgerechten und umweltverträglichen Zielbestimmung bei gleichzeitiger Abwägung sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Aspekte. Obwohl diese Aspekte grundsätzlich gleichwertig sind, muss die besondere Bedeutung des ökologischen Aspekts betont werden, da alle anderen Funktionen eines Raumes mit diesem in Einklang gebracht werden müssen.[22] Zudem soll die Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führen.

Die Entwicklung, Ordnung und Sicherung dieser Teilräume soll sich in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamtraums einfügen. Als Gegenstück dazu soll die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraums die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen. Dieses sogenannte „Gegenstromprinzip“ beschreibt die wechselseitige Beeinflussung der verschiedenen räumlichen Planungsebenen von Bund und Ländern.

[20] Dehne, Leitbilder in der räumlichen Entwicklung, in: Ernst-Hasso Ritter eds., Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover 2005, S. 609 und 610.
[21] Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG Kommentar, 2010, § 1 Rn. 46.
[22] Werk, in: Schumacher/Werk/Albrecht (Hrsg.), ROG-Kommentar, 2012, §1 Rn.33.

2.2.2 Ziele der russischen Territorialplanung

Im russischen Recht wird die Territorialplanung in Artikel 1 Nr. 2 StBauGB als Planung zur Territorialentwicklung definiert, deren Ziel unter anderem die Festlegung von funktionalen Zonen, die Bestimmungen zur Festlegung von Objekten föderaler Bedeutung sowie Objekten regionaler und kommunaler Bedeutung ist. In Kapitel 3 des StBauGB (Artikel 9 - 28) finden sich einzelne Vorschriften zur Territorialplanung. *Ziel* der russischen Territorialplanung ist es, gemäß Artikel 9 Absatz 1 StBauGB, die Zweckbestimmung der Territorien in Form von Planungsdokumenten festzulegen. Ausgangspunkt ist dabei die Gesamtheit der sozialen, ökonomischen, ökologischen und sonstigen Faktoren.

Im Rahmen der systematischen Auslegung wird allerdings deutlich, dass die Territorialplanung im Recht der RF in erster Linie dem Städtebau und der Stadtentwicklung dient.[23] Bereits die Einordnung der Vorschriften zur Territorialplanung in das Städtebaugesetzbuch lässt darauf schließen, dass beide Tätigkeiten untrennbar miteinander verknüpft sind. Dabei ist jedoch nicht abschließend geklärt, welches Gewicht den in Artikel 9 Absatz 1 StBauGB angeführten ökologischen Faktoren im Falle eines Planungs- oder Nutzungskonflikts zukommt.[24] Angesichts der zentralen Rolle des Städtebaus scheinen die ökologischen Faktoren weniger Gegenstand der russischen Territorialplanung zu sein, sondern vielmehr der Einschränkung städtebaulicher Tätigkeit bei bestimmten Planungsvorhaben zu dienen.[25]

[23] So auch Bogolyubov, in: Bogolyubov, Kommentar StBauGB 2010, Artikel 9, S. 41(orig. russ.: С. А. Боголюбов, Комментарий к Градостроительному кодексу РФ 2010).
[24] NIIP Gradostroitelstva, Integration ökologischer Belange in die Territorialplanung Russlands (EkoRus), Bericht zur 3. Phase, St. Petersburg, 2013, S.18.
[25] Ebenda, S. 16.

2.3 Grundsätze und Prinzipien der Planung

Grundsätze oder Prinzipien bauen generell auf die vorab unter 2.2 genannten Leitvorstellungen auf, legen diese sozusagen zu Grunde, unterscheiden sich aber von diesen im Grade der Ausdifferenzierung und Operationalisierung.[26] Obwohl sie insofern als konkreter und normativer angesehen werden können, gibt es wesentliche Unterschiede zwischen den Grundsätzen der deutschen Raumordnung und den Prinzipien der russischen Territorialplanung, was vor allem in ihrer inhaltlichen Differenzierung und Konkretisierung zum Ausdruck kommt.

2.3.1 Grundsätze der deutschen Raumordnung

Die *Grundsätze der deutschen Raumordnung* sind in § 2 ROG enthalten. Sie sind entsprechend der vorab genannten Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung zu konkretisieren, § 2 Absatz 1 ROG. Damit werden auch die Grundsätze der Raumordnung entscheidend durch das Erfordernis der Nachhaltigkeit geprägt. § 2 ROG stellt insofern eine Konkretisierung und materielle Unterfütterung der Leitvorstellung der nachhaltigen Entwicklung dar[27]. Ökologische Belange – in diesem Rahmen vor allem von Naturschutz und Landschaftspflege reflektiert – werden durch eine Reihe von Grundsätzen näher ausgeformt:

a) Freiraumschutz, § 2 Absatz 2 Nr. 1 ROG

Der Freiraum ist durch übergreifende Freiraum-, Siedlungs- und weitere Fachplanungen zu schützen und es ist ein großräumig übergreifendes, ökologisch wirksames Freiraumverbundsystem zu schaffen (§ 2 Absatz 2 Nr. 2 S. 5 ROG). Die weitere Zerschneidung der freien Landschaft und von Waldflächen ist dabei so weit wie möglich zu vermeiden und die Flächeninanspruchnahme im Freiraum ist zu begrenzen (§ 2 Absatz 2 Nr. 2 Satz 6 ROG).

b) (Kultur-) Landschaftsschutz, § 2 Absatz 2 Nr. 5 ROG

Kulturlandschaften sind, wie es in § 2 Absatz 2 Nr. 5 Satz 1 und 2 ROG heißt, in ihren prägenden Merkmalen und mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern zu erhalten und zu entwickeln. Die unterschiedlichen Landschaftstypen und Nutzungen der Teilräume sind mit den Zielen eines harmonischen Nebeneinanders zu gestalten und weiterzuentwickeln. Insbesondere sind die räumlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Land- und Forstwirtschaft ihren Beitrag zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in den ländlichen Räumen sowie zur Pflege und Gestaltung von Natur und Landschaft leisten kann (§ 2 Absatz 2 Nr. 5 Satz 4 ROG).

c) Umweltvorsorge, § 2 Absatz 2 Nr. 6 ROG

[26] Vgl. generell zur Abgrenzung von Leitbildern zu anderen Begriffen: Dehne, Leitbilder in der räumlichen Entwicklung, in: Ritter (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover 2005, S. 610.
[27] Werk, in: Schumacher/Werk/Albrecht (Hrsg.), ROG-Kommentar 2012, §1 Rn.38.

Die Umweltvorsorge spiegelt sich in § 2 Absatz 2 Nr. 6 ROG wider, wonach der Raum in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt sowie des Klimas einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen zu entwickeln, zu sichern oder, soweit erforderlich, möglich und angemessen, wiederherzustellen ist (§ 2 Absatz 2 Nr. 6 Satz 1 ROG). Wirtschaftliche und soziale Nutzungen des Raums sind gemäß § 2 Absatz 2 Nr. 6 Satz 2 ROG unter Berücksichtigung seiner ökologischen Funktionen zu gestalten; dabei sind Naturgüter sparsam und schonend in Anspruch zu nehmen. Beeinträchtigungen des Naturhaushalts sind auszugleichen, den Erfordernissen des Biotopverbundes ist dabei Rechnung zu tragen (§ 2 Absatz 2 Nr. 6 Satz 4 ROG).

Zwar sind die genannten Grundsätze *rechtsverbindlich* ausgestaltet (sie *„sind"* anzuwenden), doch gibt es darüber hinaus viele weitere Belange, denen die Raumordnung als integrierte räumliche Gesamtplanung gerecht werden muss. Sie sind daher Bestandteil der Abwägung aller Belange, die bei der Aufstellung der Raumordnungspläne gegeneinander und untereinander abzuwägen sind.[28]

2.3.2 Grundlegende Prinzipien der russischen Territorialplanung

Die *Prinzipien* der Planung werden im Artikel 2 StBauGB festgelegt. Im russischen Rechtssystem haben Prinzipien, welche als grundlegende Ausgangspunkte, Leitideen- und Vorstellungen verstanden werden, in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen. So schreibt auch das Zivilgesetzbuch in seinem Artikel 6 Absatz 2 einen Rückgriff der rechtsanwendenden Organe auf Prinzipien für Fälle vor, in denen eine Analogie nicht möglich ist. Die in Artikel 2 StBauGB aufgeführten Prinzipien bilden somit das „Grundgerüst"[29] der städtebaulichen Gesetzgebung.

a) *Nachhaltige Entwicklung, Artikel 2 Nr. 1 StBauGB*

In Nummer 1 der Vorschrift wird der Schlüsselbegriff der „nachhaltigen Raumentwicklung" angeführt. Dieser hat einen internationalen Ursprung, der auf das umweltvölkerrechtliche Verständnis der „nachhaltigen Entwicklung" zurückgeht. Die Zielsetzung der nachhaltigen Entwicklung war in den westlichen Staaten schon seit den Umweltkonferenzen in Rio de Janeiro 1992 und Johannesburg 2002 verbreitet, in Russland wurde diese mit dem Erlass des Präsidenten vom 1.4.1996, Nr. 440 eingeleitet. Für die Territorialplanung bedeutet das Erfordernis der Nachhaltigkeit eine Gewährleistung von Umweltbedingungen, die sich in Zukunft nicht verschlechtern dürfen. Darunter gefasst sind alle sozialökonomischen,

[28] Vgl. hierzu Albrecht et al., Die Berücksichtigung ökologischer Belange im deutschen Raumordnungs- und Bauleitplanungsrecht, 2013, S. 6.

[29] Bogolyubov, in: Bogolyubov, StBauGB Kommentar 2010, Artikel 2, S. 3 (orig. russ.: С. А. Боголюбов, Комментарий к Градостроительному кодексу РФ 2010).

sicherheitstechnischen und umweltschützenden Aspekte der Territorialplanung. Somit legt der Aspekt der Nachhaltigkeit den Grundstein für die darauffolgenden Prinzipien.

b) Ausgewogene Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, sozialer und anderer Faktoren, Artikel 2 Nrn. 2 und 9 StBauGB

Aufbauend auf dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung folgt in Nummer 2 das Prinzip der Gewährleistung einer ausgewogenen Berücksichtigung der ökologischen, ökonomischen, sozialen und anderer Faktoren. Der jeweiligen Regelung liegt die Überlegung zugrunde, dass die verschiedenen Interessen, d. h. ökologische und soziale auf der einen Seite sowie ökonomische auf der anderen Seite, sich im Verhältnis zueinander oft als Gegenspieler gegenüberstehen. Ziel der Regelung ist daher, die Prioritäten möglichst optimal zu setzen und die jeweiligen Belange bestmöglich in Gleichklang zu bringen. Das Merkmal der „anderen Faktoren" umfasst hierbei sowohl rechtliche Aspekte als auch Wertevorstellungen. Diese Aspekte, die in den Dokumenten der strategischen, sozialen und wirtschaftlichen Planung sowie der Umweltschutzprogramme der Föderationssubjekte festgelegt sind, dienen anschließend der Begründung von Maßnahmen, die im Zusammenhang mit der Territorialplanung angeordnet werden. In Nummer 9 des Artikels 2 wird sodann konkret auf die Vereinbarkeit der städtebaulichen Entwicklung mit dem Umweltschutz sowie der Umweltsicherheit Bezug genommen. Die Bedeutung der Umweltbelange im Städtebau, die an mehreren Stellen des StBauGB in Erscheinung treten, soll im Rahmen der grundlegenden Prinzipien festgehalten und betont werden. Darüber hinaus legt das Gesetz über den Umweltschutz von 2002[30] in Artikel 44 die genauen Anforderungen an die Berücksichtigung ökologischer Belange beim Städtebau fest.

c) Verantwortung der Staatsorgane der Russischen Föderation, der Föderationssubjekte und der kommunalen Körperschaften, Artikel 2 Nrn. 6 und 12 StBauGB

Dieses Prinzip folgt konsequenterweise den zuvor genannten Prinzipien. Darin wurde die Pflicht der staatlichen Organe zur Sicherstellung einer nachhaltigen Entwicklung sowie der ausreichenden Berücksichtigung ökologischer Belange beim Städtebau begründet. Im Falle eines Verstoßes gegen diese Grundsätze, die demzufolge das Ergebnis ungünstiger Lebensbedingungen herbeiführen, muss daher die Verantwortung der zuständigen Organe garantiert sein, was in Artikel 2 Nr. 6 StBauGB festgelegt ist. Für den zugefügten Schaden gegenüber natürlichen und juristischen Personen, der auf einem Verstoß der städtebaulichen Gesetzgebung beruht, steht den Betroffenen ein Schadensersatz in vollem Umfang zu.

[30] Föderales Gesetz "Über den Umweltschutz vom 10.01.2002, N 7-FZ, in der aktuellen Fassung vom 10.01.2014((Об охране окружающей среды, № 7-ФЗ от 10.01.2002, действующая редакция от 10.01.2014).

d) Schutz des kulturellen Erbes und der besonderen Naturschutzgebiete, Artikel 2 Nr. 10 StBauGB

Als eine der Errungenschaften des StBauGB von 2004 kann die Ergänzung der Anforderungen an den Schutz des kulturellen Erbes und der besonderen Naturschutzgebiete in Nummer 10 des Artikels 2 StBauGB gewertet werden. Die auf die jeweiligen Objekte des kulturellen Erbes anwendbaren Vorschriften sind dabei jeweils von der Klassifizierung des Objekts abhängig (international, föderal, regional oder kommunal). So gibt es in Russland aktuell 25 Natur- und Kulturdenkmäler, die unter dem Schutz der UNESCO stehen.[31] Auf föderaler Ebene legen Rechtsakte wie das Gesetz „Über die Objekte des Kulturerbes der Völker der Russischen Föderation“ von 2002,[32] das Gesetz „Über die besonders geschützten Naturgebiete“ von 1995[33] sowie Artikel 95 des Bodengesetzbuches von 2001[34] für bestimmte Territorien das Verbot einer Nutzung fest, welche über die Erkundung und Erhaltung dieser Territorien hinausgeht. Im Einklang mit den föderalen Gesetzen haben einige Subjekte der RF sowie die Städte Moskau und St. Petersburg eigene Gesetze erlassen,[35] die ein Rechtsregime für besonders geschützte Natur- und Kulturgüter auf ihrem Gebiet begründen.

[31] UNESCO-Seite: http://whc.unesco.org/en/statesparties/ru

[32] Föderales Gesetz „Über die Objekte des Kulturerbes der Völker der Russischen Föderation“ vom 25.06.2002 N 73-FZ, in der Fassung vom 23.07.2013 (Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, № 73-ФЗ от 25.06.2002, действующая редакция от 01.01.2014).

[33] Föderales Gesetz „Über die besonders geschützten Naturgebiete“ vom 14.03.1995, N 33-FZ, in der aktuellen Fassung vom 25.06.2012(Об особо охраняемых природных территориях,№ 33-ФЗ от 14.03.1995 действующая редакция от 28.12.2013).

[34] Bodengesetzbuch vom 25.10.2001, N 136-FZ -in der aktuellen Fassung vom 01.01.2014(Земельный кодекс Российской Федерации, № 136-ФЗ от 25.10.2001, действующая редакция от 01.01.2014).

[35] Föderales Gesetz „Über besonders geschützte Naturgebiete regionaler Bedeutung in Sankt-Petersburg“ N 34-7 vom 19.10.2011, in der Fassung vom 8.2.2013 („Об особо охраняемых природных территориях регионального значения в Санкт-Петербурге“, № 34-7 от 19.10.2011, действующая редакция от 8.2.2013); Gesetz „Über die Entwicklungsschemata und die Verteilung von besonders geschützten Naturgebieten der Stadt Moskau“ N 37 vom 6.7.2005 ("О схеме развития и размещения особо охраняемых природных территорий в городе Москве“, № 37 от 6.7.2005).

2.4 Planungsgegenstand und Inhalte

2.4.1 Inhalte deutscher Raumplanung

Allgemein sollen Raumordnungspläne des Bundes und der Länder Festlegungen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, insbesondere zu den Nutzungen und Funktionen des Raumes treffen, § 7 Absatz 1 Satz 1 ROG. Diese Festlegungen sind als Ziele und Grundsätze der Raumordnung zu formulieren. Ziele der Raumordnung sind dabei „verbindliche“ Vorgaben, die vom Träger der Raumordnung „abschließend abgewogen“ wurden (§ 3 Absatz 1 Nr. 2 ROG). Die abschließende Abwägung unterscheidet die Ziele der Raumordnung von den Grundsätzen, die lediglich Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen bilden (§ 3 Absatz 1 Nr. 3 ROG).

Für die Landesebene werden diese Regelungen dahingehend konkretisiert, dass die Raumordnungspläne, Regionalpläne und regionalen Flächennutzungspläne der Länder Festlegungen zur Raumstruktur, insbesondere zu Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur enthalten sollen, § 8 Absatz 5 ROG. Zentrale Planelemente im Bereich der Siedlungsstruktur sind insbesondere Zentren (im engeren Sinne „Zentrale Orte“), Achsen und funktionale Netze.[36] Bei den Festlegungen zur Freiraumstruktur wird zwischen den Funktionsbereichen zum Freiraumschutz (Natur und Landschaft, Grundwassersicherung, Hochwasserschutz und Klimaschutz) sowie zur Freiraumnutzung (Rohstoffsicherung, Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Freizeit und Erholung) unterschieden.[37] Im Bereich der Infrastruktur umfassen die zentralen Planelemente vor allem Festlegungen zur technischen Infrastruktur (Verkehr, Versorgung mit Wasser, Energie und Nachrichten, Entsorgung von Abwässern und Abfällen, Windkraftnutzung), sowie zur sozialen Infrastruktur (Einrichtungen des Bildungs- und Gesundheitswesens, der Kultur, der öffentlichen Verwaltung, der Erholung, der Freizeit und des Sports sowie altersspezifische Spezialeinrichtungen) sowie zur Landesverteidigung.[38]

2.4.2 Gegenstand und Inhalte russischer Territorialplanung

Gegenstand der Territorialplanung in Russland ist gemäß Artikel 1 Nr. 2 StBauGB die Festlegung von funktionalen Zonen, Objekten föderaler Bedeutung sowie von Objekten regionaler und kommunaler Bedeutung. Entsprechende Festlegungen sollen in Form von Planungsdokumenten auf föderaler Ebene, Subjektebene und kommunaler Ebene erfolgen (Artikel 9 Absatz 1 StBauGB).

Die Objekte föderaler, regionaler und kommunaler Bedeutung sind in Artikel 1 Nrn. 18 – 20 StBauGB geregelt.

[36] Benzel et al., Konzepte und Inhalte der Raumordnung, in: Borchard eds., Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, Hannover 2011, S. 239.
[37] Ebenda, S. 260.
[38] Ebenda, S. 248 – 258.

Unter Objekten föderaler Bedeutung versteht man gemäß Nr. 18 Investitionsbauobjekte sowie sonstige Objekte und Territorien, die zur Ausübung von Befugnissen erforderlich sind, die in den Zuständigkeitsbereich der föderalen Ebene fallen. Demzufolge regeln die Planungsdokumente gemäß Artikel 10 Absatz 1 StBauGB folgende Bereiche föderaler Bedeutung:

- föderales Transportwesen (Eisenbahn, Luft- und Wasserwege, Transport über Rohrleitungen), Fernstraßen föderaler Bedeutung;
- staatliche Sicherheit und Verteidigung;
- Energie;
- Hochschulbildung;
- Gesundheitswesen.

Nach Absatz 2 der Vorschrift können weitere Bereiche durch normative Rechtsakte der Regierung oder des Präsidenten festgelegt werden.

Die Regierung der RF legt die Arten der Objekte föderaler Bedeutung fest, wobei der Bereich der staatlichen Sicherheit und Verteidigung hiervon ausgenommen ist. Für letztere liegt die Kompetenz beim Präsidenten der RF. Anforderungen an den Inhalt der Schemata in den Hauptbereichen - staatliche Sicherheit und Verteidigung ausgenommen - regelt der Erlass des Ministeriums für Regionalentwicklung vom 25.10.2013.[39] Den Bereich der staatlichen Sicherheit und Verteidigung regelt die Regierungsverordnung vom 26.11.2012[40].

Analoge Definitionen gelten für die Objekte regionaler (Artikel 1 Nr. 19 StBauGB) und kommunaler Bedeutung (Artikel 1 Nr. 20 StBauGB). Hierbei handelt es sich ebenfalls um Investitionsbauobjekte sowie sonstige Objekte und Territorien, die allerdings nicht von föderaler Bedeutung sind, sondern in den Zuständigkeitsbereich des Föderationssubjekts bzw. der kommunalen Körperschaft fallen.

Wie bereits zu den Zielen der russischen Territorialplanung (siehe 2.2.2) vermerkt, ist diese stark auf die bauliche Entwicklung ausgerichtet. Dementsprechend sind auch ihre Inhalte stark bebauungsorientiert ist. Neben den zuvor genannten Bereichen wie Hochschulbildung

[39] Erlass des Ministeriums für Regionalentwicklung RF vom 25.10.2013 N-452 „Über die Verabschiedung von methodischen Empfehlungen zur Ausarbeitung von Entwürfen der Schemata zur Territorialplanung der RF im Bereich des föderalen Transports,… [u.weitere] (Приказ Минрегиона России от 25.10.2013 N 452 "Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов схем территориального планирования Российской Федерации в областях федерального транспорта (железнодорожного, воздушного, морского, внутреннего водного, трубопроводного), автомобильных дорог федерального значения, энергетики, высшего образования и здравоохранения").

[40] Regierungsverordnung vom 26.11.2012 N 1220 „Über die Zusammensetzung, das Verfahren der Verfahren der Vorbereitung und Abstimmung von Entwürfen der Schemata im Bereich staatliche Sicherheit und Verteidigung“ (Постановление Правительства РФ от 26.11.2012 г. N 1220 «О составе, порядке подготовки и согласования проекта схемы территориального планирования Российской Федерации в области обороны страны и безопасности государства, а также порядке внесения изменений в такую схему»).

oder Gesundheitswesen kommt der städtebaulichen Tätigkeit eine vorrangige Rolle zu.[41] Umweltbelange werden zwar bei der Platzierung der baulichen Objekte berücksichtigt, die gezielte Entwicklung einzelner Umweltbelange oder -funktionen ist hingegen nicht Gegenstand der Territorialplanung.

[41] Egorov/Shishelova, in: Filatova, Kommentar StBauGB 2011, Artikel 1, S. 4 (orig.russ.: В.Ю. Егоров, С.А. Шишелова, Комментарий к Градостроительному Кодексу РФ от 29 ДЕКАБРЯ 2004 Г. N 190-ФЗ, 2011, под. ред. А.В. Филатовой).

2.5 Umweltbezogene Festlegungen

2.5.1 Festlegungen auf Bundes- und Landesebene

Das bundesdeutsche Raumordnungsgesetz von 2008 umfasst eine Reihe von Möglichkeiten, ökologische Belange – wie die von Natur und Landschaft – durch rechtliche Festlegungen in die jeweiligen Raumordnungspläne einfließen zu lassen.

§ 7 ROG enthält zunächst allgemeine Vorschriften über Raumordnungspläne, die sowohl für Bundesraumordnungspläne als auch für Raumordnungspläne auf Landesebene gelten. Danach sind in den Raumordnungsplänen auf beiden Ebenen (Bund und Länder) Festlegungen als Ziele und Grundsätze der Raumordnung zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, insbesondere zu den Nutzungen und Funktionen des Raums, zu treffen. Dies kann beispielsweise Ziele und Grundsätze zur Umweltfunktion des jeweiligen Raums betreffen.

Darüber hinaus beinhaltet § 8 ROG eine Reihe von raumordnerischen Kategorien, die dazu beitragen können, den ökologischen Belangen zur Geltung zu verhelfen. Diese Regelungen gelten jedoch überwiegend nur für landesweite Raumordnungspläne, Regionalpläne und regionale Flächennutzungspläne, d. h., nicht für die Raumordnungspläne des Bundes.[42] Im Hinblick auf umweltbezogene Festlegungen sollen die folgenden Regelungen zusammenfassend[43] hervorgehoben werden:

a) Festlegungen zur Freiraumstruktur, § 8 Absatz 5 Satz 1 ROG

Gemäß § 8 Absatz 5 Satz 1 Nr. 2 ROG sollen Raumordnungspläne Festlegungen zur anzustrebenden Freiraumstruktur enthalten. Hierzu gehören insbesondere großräumig übergreifende Freiräume und deren Schutz, § 8 Absatz 5 Satz 1 Nr. 2 a) ROG. Aber auch Freiräume zur Gewährleistung des vorbeugenden Hochwasserschutzes fallen unter diese Kategorie von Festlegungen, § 8 Absatz 5 Satz 1 Nr. 2 d) ROG. Dabei ist jedoch zu betonen, dass nicht jede Freiraumfläche für den Schutz von Natur und Landschaft geeignet ist. Hierfür ist eine zusätzliche Ausweisung der speziellen Flächen für Natur und Landschaftspflege erforderlich.

b) Raumordnerische Ausgleichsregelung, § 8 Absatz 5 Satz 2 ROG

Mit der raumordnerische Ausgleichsregelung, die bereits 1998 mit Novelle des ROG und des BauGB eingeführt wurde, besteht nunmehr die Möglichkeit, Ausgleich auch auf der Raumordnungsebene zu betreiben (zuvor war dies lediglich auf Objekt- bzw. städtischer Ebene möglich). Diese besagt, dass bei den Festlegungen in Raumordnungsplänen nach § 8 Absatz 1 Nr. 2 ROG (Festlegungen zur Freiraumstruktur) zugleich bestimmt werden kann,

[42] Ausnahme: Gemäß § 17 Absatz 3 Satz 2 i. V. m. § 8 Absatz 7 Satz 1 Nrn.1 und 2 ROG können Vorrang- und Vorbehaltsgebiete auch in den Raumordnungsplänen der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) geregelt sein.

[43] Wegen der Einzelheiten wird verwiesen auf: Albrecht et al., Die Berücksichtigung ökologischer Belange im deutschen Raumordnungs- und Bauleitplanungsrecht, August 2013, S. 6 - 16.

„dass in einem Gebiet unvermeidbare Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes an anderer Stelle ausgeglichen, ersetzt oder gemindert werden," § 8 Absatz 5 Satz 2 ROG. Danach geht es raumordnungsrechtlich darum, Freiräume als Ziele oder Grundsätze der Raumordnung in Form von Vorrang- bzw. Vorbehaltsgebieten festzulegen, die zugleich die Funktion von raumbedeutsamen Ausgleichs- und Ersatzflächen haben.[44] Gesetzestechnisch geht die raumordnerische Ausgleichsregelung auf die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung gemäß §§ 13 ff. Bundes-Naturschutzgesetz (BNatSchG) zurück,[45] die folgendes, in einem Stufenverhältnis stehendes Folgenbewältigungsprogramm vorsieht: Vermeidung des Eingriffs durch Unterlassung (§ 15 Absatz 1 Satz1 BNatSchG), Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Falle der Nichtvermeidbarkeit des Eingriffs (§ 15 Absatz 2 Satz 1 BNatSchG) sowie Ersatzzahlung in Geld, soweit die Beeinträchtigungen des Eingriffs nicht vermeidbar und auch nicht ausgleichbar oder ersetzbar sind (§ 15 Absatz 6 BNatSchG). Wie auch für Bauleitpläne, so ist auch für Raumordnungspläne generell anerkannt, dass diese selbst noch keine direkten Eingriffe in Natur und Landschaft darstellen, solche allerdings vorbereiten können. Vor diesem Hintergrund hat es der Gesetzgeber als vorzugswürdiger und effizienter angesehen, die naturschutzrechtliche Eingriffs- und Ausgleichsregelung bereits auf die Ebene der Planung, d. h. zu einem Zeitpunkt, in dem noch viele Entscheidungsspielräume offenstehen, in den Abwägungsprozess einzubeziehen und dort abzuhandeln, anstatt erst auf der Vorhabenebene mit in der Regel stark eingeschränkten Handlungsoptionen (zeitlich vorausschauende Regelung).[46] Ferner kommt der raumordnerischen Ausgleichsregelung eine besondere Bedeutung für den Umweltschutz zu, weil Ausgleichsmaßnahmen im großräumigen Maßstab eher möglich erscheinen, als dies häufig auf örtlicher Ebene der Fall ist (überörtliche Regelung).[47]

c) Integration umweltbezogener Fachplanungen, § 8 Absatz 6 ROG

Mittels Festlegungen nach § 8 Absatz 6 ROG können umweltbezogenen Fachplanungen („Festlegungen zu raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts") in die Raumordnungspläne integriert werden. Hierzu gehören beispielsweise die Fachplanungen des Gewässer- und Hochwasserschutzes gemäß § 82 Absatz 1 Satz 2 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) oder die Luftreinhaltepläne gemäß § 47 Absatz 3 Satz 2 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG). Zu den umweltbezogenen Fachplanungen gehört aber auch die Landschaftsplanung – die räumliche Fachplanung für

[44] Janssen, Raumordnerische Ausgleichsregelung - Rechtlicher Gehalt und praktische Relevanz von § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG, in: Siedentop, St.; Egermann, M. (Hrsg.) : Freiraumschutz und Freiraumentwicklung durch Raumordnungsplanung. Bilanz, aktuelle Herausforderungen und methodisch-instrumentelle Perspektiven, Hannover, ARL, 2009, (Arbeitsmaterial / ARL; 349), S. 158.

[45] Bundes-Naturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), geändert durch Artikel 4 Absatz 100 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154).

[46] Janssen, 2009, S. 157, 158.

[47] Vgl. ferner: Albrecht et al., Die Berücksichtigung ökologischer Belange im deutschen Raumordnungs- und Bauleitplanungsrecht, Dresden, August 2013, S. 9 – 11; insbesondere Erbguth, NuR 2005, S. 213.

den Bereich des Naturschutzes, der Landschaftspflege sowie der Erholungsvorsorge.[48] Ihr kommt aus ökologischer Sicht besondere Bedeutung zu. Die Landschaftsplanung findet ihre Regelung in den §§ 8 – 12 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG).[49] Das Verhältnis von Landschaftsprogrammen und Landschaftsrahmenplänen zu Raumordnungsplänen richtet sich nach dem jeweiligen Landesrecht, § 10 Absatz 4 BNatSchG. Besonders betonenswert ist hierbei, dass die Landschaftsplanung ganz überwiegend in die Raumordnung integriert wird, entweder im Wege der Primär- oder Sekundärintegration.[50]

d) Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete, § 8 Absatz 7 ROG

Zu den praktisch wichtigsten Festlegungen umweltbezogener Regelungen in der deutschen Raumordnung gehören die sogenannten Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete nach § 8 Absatz 7 ROG.

Die rechtlich strikteste Kategorie bilden hierbei die *Vorranggebiete* nach § 8 Absatz 7 Satz 1 Nr. 1 ROG, die für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen sind und andere raumbedeutsame Nutzungen in diesem Gebiet *ausschließen*, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen, Nutzungen oder Zielen der Raumordnung nicht vereinbar sind. Eine rechtlich schwächere Kategorie stellen die *Vorbehaltsgebiete* nach § 8 Absatz 7 Satz 1 Nr. 2 ROG dar, in denen bestimmten raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen „lediglich“ besonderes Gewicht *beigemessen* werden soll. Schließlich gibt es noch die Kategorie der *Eignungsgebiete* nach § 8 Absatz 7 Satz 1 Nr. 3 ROG, bei denen durch eine Konzentration von Vorhaben im Außenbereich einer Kommune Maßnahmen und Nutzungen an anderer Stelle ausgeschlossen werden können (und somit mittelbar Festlegungen zum Schutz von Natur und Landschaft getroffen werden).

2.5.2 Umweltbezogene Regelungen im russischen Städtebaurecht

Auch das russische Städtebaurecht enthält Möglichkeiten, ökologische Belange in die Territorialpläne – „Schemata“ - einfließen zu lassen. Die bedeutendste Rolle spielen hierbei Festlegungen in Form von „Zonen“ unterschiedlichen Charakters:

[48] Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, 2. Auflage, 2000, § 15 Rn. 36.

[49] Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Artikel 4 Absatz 100 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154).

[50] Vgl. hierzu Albrecht et al., Die Berücksichtigung ökologischer Belange im deutschen Raumordnungs- und Bauleitplanungsrecht, Dresden, August 2013, S. 13. Mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen, wo die Landschaftsplanung eigenen Satzungscharakter besitzt und somit eine Trennung von Landschaft- und Gesamtplanung vorliegt.

a) Zonen mit besonderen Nutzungsbedingungen, Artikel 1 Nr. 4 StBauGB

Den Umweltbezug des Städtebaus stellt das russische Recht durch die Einführung der sog. *Zonen mit besonderen Nutzungsbedingungen* auf allen drei Ebenen her. Der Begriff der besonderen Nutzungsbedingungen wurde mit der Reform 2004 in das StBauB eingeführt, ist jedoch gesetzlich nicht definiert. Artikel 1 Nr. 4 StBauGB nennt stattdessen nur Beispiele für Zonen mit besonderen Nutzungsbedingungen. Auch in der Rechtswissenschaft hat man sich noch nicht auf eine abschließende Definition geeinigt, jedoch wurden bereits grundlegende Merkmale herausgearbeitet, die das Institut der Zonen mit besonderen Nutzungsbedingungen beschreiben[51]. Trotz vereinzelter Abweichungen kann man folgende Merkmale als wesentlich betrachten:

- Ihre Errichtung dient der Sicherheit der Bevölkerung sowie der Gewährleistung von Bedingungen, die für die Nutzung besonderer Objekte wie Industrieanlagen, Transportnetze oder Kernkraftwerke erforderlich sind.
- Ihre Festlegung (einschließlich ihrer Grenzen) erfolgt im Einklang mit der Gesetzgebung der Russischen Föderation, d. h. entsprechende Zonen können nur dort ausgewiesen werden, wo es gesetzlich vorgesehen ist.
- Als Zonen mit besonderen Nutzungsbedingungen werden regelmäßig an ein Objekt angrenzende Territorien festgelegt. Die Grenzen des Objekts, wenn gesetzlich nicht anders festgelegt, stimmen nicht mit den Grenzen der Zone mit besonderen Nutzungsbedingungen überein.
- Eigentümer von Grundstücken, die sich im Bereich dieser Zonen befinden, unterliegen besonderen Vorschriften.

Dabei geht die herrschende Meinung davon aus, dass den im StBauGB genannten Zonen mit besonderen Nutzungsbedingungen kein konstitutiver Charakter zukommt. Vielmehr spiegeln diese die Grenzen wider, die in vorhergehenden fachplanerischen Dokumenten festgesetzt wurden. In Artikel 1 Nr. 4 StBauGB ist beispielhaft aufgezählt, welche Territorien als Zonen mit besonderen Nutzungsbedingungen gelten:

- Sicherheitszonen
- Sanitärschutzzonen
- Zonen zum Schutz von Kulturgütern (historische und Kulturdenkmäler) der Völker der russischen Föderation
- Wasserschutzzonen, Überschwemmungszonen und Schutzzonen für Trink- und Brauchwasserquellen
- Zonen geschützter Objekte und
- andere vom Gesetzgeber festgelegte Zonen.

[51] Zum Beispiel bei A.A.Chernenkov, Definition der Zonen mit besonderen Nutzungsbedingungen“ (orig. russ.: А.А. Черненков , Понятие зон с особыми условиями использованния территории), unter: http://www.gisa.ru/88229.html; Wikimedia Foundation, Definition von Zonen mit besonderen Nutzungsbestimmungen (orig. russ.: Зоны с особыми условиями использования территорий) , unter: http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/1500960.

Aus letzterem Punkt geht hervor, dass die Aufzählung in Artikel 1 Abs. 4 StBauGB nicht abschließend ist und im Rahmen der Gesetzgebung um weitere Zonen mit besonderen Nutzungsbedingungen erweitert werden kann. Beispiele dafür sind unter anderem: Fischschutzzonen,[52] Jagdschutzzonen[53] sowie Schutzzonen für Energienetze.[54]

Artikel 87 Absatz 5 des Bodengesetzbuches der Russischen Föderation (BodenGB)[55] regelt, dass Zonen mit besonderen Nutzungsbedingungen, wenn gesetzlich nicht anders vorgeschrieben, von folgenden Organen festgelegt werden können:

1) der Regierung der Russischen Föderation in Bezug auf Territorien, die sich in föderalem Eigentum befinden;
2) den Exekutivorganen der Föderationssubjekte in Bezug auf Territorien, die sich im Eigentum der Föderationssubjekte befinden;
3) den kommunalen Selbstverwaltungsorganen in Bezug auf Territorien, die sich in kommunalem Eigentum befinden.

Ferner legt ein Schreiben des Staatsministeriums für Wirtschaftsentwicklung vom 17.12.2009 zur Festlegung von Zonen mit besonderen Nutzungsbedingungen fest,[56] dass in bestimmten Fällen auch Rechtsinhaber der betreffenden Grundstücke (Interessenten) befugt sind, Angaben in Bezug auf Zonen mit besonderen Nutzungsbedingungen zur Eintragung in das Grundbuch zu beantragen. Grundlage für diese Befugnis kann eine Vollmacht sein, die in einem ordnungsgemäßen Verfahren von einem Organ ausgestellt wurde, welches die Entscheidung über die Festlegung der jeweiligen Zone getroffen hat oder ein Rechtsakt eines solchen Organs. Darüber hinaus werden für bestimmte Territorien eigenständige Rechtsakte erlassen, aufgrund derer ein besonderes Nutzungsregime festgelegt wird; so zum Beispiel für den Baikalsee.[57]

Diese Beispiele verdeutlichen, dass Zonen mit besonderen Nutzungsbedingungen nicht nur auf föderaler Ebene sondern auch auf den nachgeordneten Ebenen der Föderationssubjekte

[52] Artikel 48 des föderalen Gesetzes vom 20.12.2004, N 166-FZ „Über den Fischfang und den Erhalt der natürlichen Wasserressourcen“ (О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов, № 166-ФЗ от 20.12.2004).

[53] Artikel 51 des föderalen Gesetzes vom 24.7.2009, N 209-FZ „Über die Jagd und die Erhaltung von Jagdbeständen“ (Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов, № 209-ФЗ от 24.07.2009).

[54] Regierungsverordnung vom 27.2.2010, N 103, in der Fassung vom 05.06.2013 (Постановление Правительства РФ от 27.02.2010 № 103 в ред. от 05.06.2013 "О мерах по осуществлению мероприятий по контролю за соблюдением особых условий использования земельных участков, расположенных в границах охранных зон объектов электросетевого хозяйства").

[55] Bodengesetzbuch der Russischen Föderation vom 25.10.2001, N-136-FZ, in der Fassung vom 1.1.2014 (Земельный кодекс Российской Федерации" от 25.10.2001 № 136-ФЗ, действующая редакция от 01.01.2014).

[56] Schreiben des föderalen Ministeriums für Wirtschaftsentwicklung vom 17.12.2009 N 22066-IM/D23, „Über die Eintragung von Angaben zu Zonen mit besonderen Nutzungsbestimmungen in das staatliche Grundbuch“ (Письмо Минэкономразвития России "О внесении в государственный кадастр недвижимости сведений о зонах с особыми условиями использования территорий "№ 22066-ИМ/Д23 от 17.12.2009).

[57] Föderales Gesetz vom 1.5.1999, N 94-FZ „Über den Schutz des Baikalsees“ ("Об охране озера Байкал"№ 94-ФЗ от 01.05.1999 , действующая редакция от 21.11.2011.

und der Gemeinden festgelegt werden können. Zonen mit besonderen Nutzungsbedingungen, die auf föderaler Ebene festgelegt werden, müssen jedoch gemäß Artikel 14 Absatz 9 StBauGB und Artikel 19 Absatz 6 StBauGB auch in den jeweiligen Karten der Subjekte sowie der kommunalen Körperschaften widergespiegelt, d. h. übernommen werden.

b) Funktionale Zonen

Ausschließlich in den Generalplänen der kommunalen Körperschaften werden darüber hinaus, auch funktionale Zonen festgelegt (Artikel 1 Nr. 5 StBauGB), deren Grenzen und Zweckbestimmungen in den Planungsdokumenten der städtischen Bezirke sowie der städtischen und ländlichen Siedlungen definiert werden. Das StBauGB schreibt keine Festlegung bestimmter funktionaler Zonen vor. Vielmehr handelt es sich um eine Hervorhebung von homogenen städtischen Territorien unter der Berücksichtigung ihrer natürlichen Besonderheiten und der Belastung, der sie ausgesetzt sind. Somit soll eine sinnvolle Nutzung gewährleistet werden. Als Klassifizierungsbeispiele für funktionale Zonen können Industriegebiete, Siedlungs- oder Erholungsgebiete genannt werden (vgl. Artikel 85 Absatz 1 BodenGB). Letztere umfassen unter dem Aspekt der Integration ökologischer Belange auch die städtischen Grünflächen – sowohl die natürlich erhaltenen als auch die künstlich geschaffenen.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das jetzige Regelungssystem der russischen Territorialplanung einen noch verhältnismäßig jungen Charakter besitzt. So stellt der planungsrechtliche Ansatz der städtebaulichen Zonierung (mit einer rechtlich vordefinierten Nutzungsbestimmung aller Grundstücksparzellen einer Zone) noch ein verhältnismäßig „junges“ Beispiel städtebaulicher Entwicklung dar, der sich erst in der Novellierung des StBauGB 2005 wiederspiegelt. Dieser Ansatz hat sich erst langsam nach dem Jahre 2000 durchsetzen können, während zuvor noch der aus Sowjetzeiten stammende Ansatz der standortspezifischen Nutzung überwog (mit einer individuellen Nutzungsentscheidung der zuständigen Behörde, die sich lediglich an den übergeordneten Plänen und Programmen zu orientieren hatte).[58]

Exkurs: Territoriale Komplexschemata des Natur- und Umweltschutzes

An dieser Stelle soll ein weiteres, in der Vergangenheit existierendes Instrument zur Berücksichtigung ökologischer Belange im Rahmen der russischen Territorialplanung erwähnt werden: die sogenannten „territorialen Komplexschemata des Naturschutzes“ (TerKSOP). Diese Schemata wurden bereits seit Ende der 1970er Jahre auf der Grundlage der Verordnung des Ministerrates der UdSSR Nr. 984 vom 1.12.1978 erstellt.[59] Sie waren

[58] Vgl. Trutnev et al., Progress and Problems in Reforming Urban Land Use and Development Regulation in the Russian Federation, Journal of Urban Studies, Vol. 41, Nr. 7, 2004, Sn. 1269 – 1282.

[59] Verordnung des Ministerrates des Zentralkomiteess der Kommunistischen Partei der UdSSR vom 01.12.1978 N 984 (Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 01.12.1978 N 984 (ред. от 03.08.1988) "О

entweder als naturschutzfachlicher Beitrag Bestandteil der sowjetischen Regionalplanung („Rayonplanung“) oder ein eigenständiger regionaler Territorialplan. Auf lokaler Ebene wurden sie auch als „territoriale Komplexschemata des Umweltschutzes“ (TerKSOOS) bezeichnet. Die Aufgabe solcher Naturschutzpläne bestand darin, den Umweltzustand umfassend zu bewerten, Probleme im Bereich des Schutzes und der Nutzung von Umwelt und Natur sowie entsprechende Belastungsgrenzen zu ermitteln sowie entsprechende Lösungs- und Umsetzungsmöglichkeiten zu entwickeln.[60] Ein Arbeitsschritt umfasste die ökologisch-funktionelle Raumgliederung (sogenannte „Rayonierung“). Ihr Ziel bestand darin, die Entwicklung der industriellen, sozialen und territorialplanerischen Stadt- und Raumstruktur umweltverträglich zu gestalten und eine vernünftige Nutzung der Naturressourcen zu gewährleisten.[61] Zu den weiteren Arbeitsschritten gehörten u. a. die schutzgutbezogene Erfassung und Bewertung der ökologischen Situation, die Ermittlung kritischer Belastungen von Ökosystemen und ihrer Bestandteile, die Erarbeitung regionaler Naturschutzstrategien und -maßnahmen sowie von Vorschlägen zur Umsetzung und Effizienzeinschätzung solcher Maßnahmen.[62]

In den 1990er Jahren wurden „territoriale Komplexschemata des Naturschutzes und der Naturnutzung“ eingeführt, die allerdings nicht flächendeckend erarbeitet wurden, sondern nur für Schutzgebiete mit besonderen Nutzungsregelungen sowie ökologisch gefährdete und ökologische Notstandsgebiete.[63] Sie sollten u. a. als Grundlage für die Erarbeitung von Konzepten zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung oder zur Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen dienen.[64]

Seit der Neufassung des Städtebaugesetzbuches ab 2005 sind naturschutzfachliche Beiträge (TerKSOP/TerKSOOS oder ökologische Verbundsysteme) nicht mehr als obligatorische Bestandteile der Plandokumente gesetzlich vorgeschrieben. Zum Teil werden sie trotzdem weiter auf freiwilliger Basis erarbeitet.

дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов").

[60] Zibarev et al., Umweltatlas, TerKSOOS, Ökoaudit und Handlungsempfehlungen für den Bürgermeister der Stadt Toljatti (orig. russ.: Зибарев и др. Экологический атлас, ТерКСООС, экоаудит территории и рекомендации к действию для мэра города Тольятти), in : Известия Самарского научного центра Российской академии наук. № 1. Том 14, S.35

[61] Ebenda, Sn. 32-42.

[62] Ebenda.

[63] Verordnung №. 18-58 der Föderalen Agentur für Bau-, Wohnungs- und Kommunalwirtschaft der RF über Inhalte, Ablauf, Abstimmung und Bestätigung der städtebaulichen Dokumentation vom 22.12.1993 Постановление Госстроя РФ от 22.12.1993 № 18-58 «Об утверждении инструкции о составе, порядке разработки, согласования и утверждения градостроительной документации», Artikel 4.1.

[64] Ebenda, Artikel 4.2.

2.6 Planaufstellungsverfahren (Vorbereitung und Abstimmung)

2.6.1 Berücksichtigung ökologischer Belange bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen in Deutschland

Die komplexen Regelungen zum Planaufstellungsverfahren im deutschen Raumordnungsrecht enthalten eine Reihe gesetzlicher Regelungen, die der besonderen Berücksichtigung ökologischer Belange dienen sollen. Während für die umfassende Darstellung des Planaufstellungsverfahrens auf die Studie „AP 2/5 Planungsverfahren in Deutschland“[65] verwiesen wird, sollen an dieser Stelle die wichtigsten Phasen des formellen Verfahrens zur Aufstellung von Regionalplänen (hier am Beispiel des Freistaats Sachsen) hervorgehoben werden:

1) Aufstellungsbeschluss (Beschluss der Planaufstellung durch die Regionalen Planungsverbände als Träger der Regionalplanung)
2) Ausarbeitung des Planentwurfs (Beteiligung an der Planausarbeitung und an der Festlegung des Untersuchungsrahmens; Behördenbeteiligung; Abwägung der eingegangenen Stellungnahmen; Überarbeitung des Planentwurfs)
3) Abstimmung des Planentwurfs (Unterrichtung der Öffentlichkeit und Gelegenheit zur Stellungnahme; Behördenbeteiligung; Öffentlichkeitsbeteiligung; Abwägung der eingegangenen Stellungnahmen)
4) Satzungsbeschluss und Genehmigung (Beschluss des Regionalplans als Satzung durch die Verbandsversammlung; Genehmigung durch die oberste Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde (Staatsministerium des Innern); Öffentliche Bekanntmachung der genehmigten Satzung).

Im Hinblick auf die Berücksichtigung ökologischer Belange soll zunächst die *Behördenbeteiligung* herausgestellt werden. Eine solche ist formell sowohl auf der Ebene der Vorbereitung (Ausarbeitung des Planentwurfs) als auch auf der Abstimmungsebene gesetzlich vorgesehen. Die Behördenbeteiligung (auch hier wieder auf sächsischer Landesebene) umfasst folgende Beteiligte:

1) die staatlichen Behörden, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt wird,
2) die Gebietskörperschaften im Geltungsbereich des Plans, ihre Zusammenschlüsse und die kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene,
3) im sorbischen Siedlungsgebiet die Interessenvertretung der sorbischen Minderheit,
4) die im Freistaat Sachsen anerkannten Naturschutzvereinigungen,
5) die benachbarten Länder und ausländischen Staaten, soweit sie berührt sein können, nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit,
6) die sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt wird.

[65] Közle/Wirth/Wende/Albrecht, AP 2/5 Planungsverfahren in Deutschland, Dresden 2014.

Insbesondere über die damit auch erfassten Naturschutzbehörden sowie die *„anerkannten Naturschutzvereinigungen“* auf Landesebene wird die Integration ökologischer Belange auf verschiedenen Ebenen des Planaufstellungsverfahrens gewährleistet.

Weitere wichtige Instrumente zur Sicherstellung der Berücksichtigung von Umweltbelangen im Planaufstellungsverfahren sind die *Öffentlichkeitsbeteiligung* und die *Umweltprüfung*, auf die, wegen ihrer herausragenden Bedeutung, in den folgenden Abschnitten 2.7 und 2.8 gesondert eingegangen wird.

Schließlich soll noch ein weiteres, das formelle Planaufstellungsverfahren teilweise ergänzendes Instrument zur Berücksichtigung ökologischer Belange betont werden:

Zur *Vorbereitung oder Verwirklichung* von Raumordnungsplänen betrifft dies das informelle Instrument der raumordnerischen Zusammenarbeit gemäß § 13 ROG. Danach sollen die Träger der Landes- und Regionalplanung (Entscheidungsträger) mit den hierfür maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts einschließlich Nichtregierungsorganisationen, das heißt, auch mit den Naturschutz- und Umweltverbänden, zusammenarbeiten bzw. auf die Zusammenarbeit dieser Stellen und Personen hinwirken, § 13 Absatz 1 Satz 1 ROG. Eine solch informelle Zusammenarbeit kann insbesondere über die Erarbeitung regionaler Entwicklungskonzepte (REK) gemäß § 13 Absatz 2 Nr. 2 ROG entscheidende Impulse für die Berücksichtigung ökologischer Belange bringen; wie beispielsweise in der Wasserwirtschaft mit Entwicklungskonzepten für Flussgebiete oder im Naturschutz in Bezug auf Biosphärenreservate.[66] Durch die Ausgestaltung der raumordnerischen Zusammenarbeit als „Sollvorschrift“ hat der Gesetzgeber für den Regelfall eine gebundene Entscheidung vorgesehen, die nur im Ausnahmefall, bei einer atypischen Fallgestaltung oder besonderen Umständen, in Ermessen umgewandelt werden kann. Danach sollen also die Entscheidungsträger in aller Regel im Rahmen des Vorbereitungsverfahrens mit den Naturschutz- und Umweltverbänden zusammenarbeiten. Somit ist bereits auf dieser Stufe des Planaufstellungsverfahrens die Berücksichtigung von Umweltbelangen als Regel enthalten.

2.6.2 Berücksichtigung ökologischer Belange bei der Aufstellung von Territorialplänen in Russland

Die Vorbereitung und Abstimmung von Planungsdokumenten in der Russischen Föderation ist in den Artikeln 11,12,15,16,20 und 21 StBauGB geregelt. Nach Artikel 11 Absatz 1 unterliegen die Schemata sowie die Änderungen, die in diese eingebracht werden, der Zustimmung der Regierung. Die Regierung der RF bestimmt im Rahmen der Territorialplanung auch die Zusammensetzung der Dokumente und den Ablauf des

[66] Danielzyk/Knieling, Informelle Planungsansätze, in: Borchard (Hrsg.), Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, Hannover 2011, S. 478.

generellen Verfahrens sowie des Verfahrens zur Vornahme von Änderungen (Artikel 11 Absatz 12). Ausgenommen davon sind Planungsvorhaben, die die Sicherheit des Landes und die Staatsverteidigung betreffen. Hier werden die Schemata vom Präsidenten abgesegnet. Auch die Zusammensetzung der Dokumente und der Verfahrensablauf werden im Einklang mit der Gesetzgebung über die Verteidigung und das Staatsgeheimnis festgelegt (Artikel 11 Absatz 13).

a) Vorbereitung

Die Vorbereitung der Schemata der Russischen Föderation ist in Artikel 11 StBauGB geregelt. Für die Ebene der Subjekte der RF bzw. der kommunalen Körperschaften gelten die Vorschriften der Artikel 15 und 20 StBauGB. Die Zuständigkeit für die Vorbereitung der Planungsdokumente liegt bei den obersten Exekutivorganen der Russischen Föderation, der Föderationssubjekte sowie der kommunalen Körperschaften. Das oberste Exekutivorgan, d. h. die Regierung der Föderation, des Föderationssubjekts bzw. der kommunalen Körperschaft fällt die Entscheidung zur Ausarbeitung eines Planungsvorhabens. Die Vorbereitung der Planungsdokumente wird durch die jeweiligen Ministerien initiiert. Auf föderaler Ebene liegt die Zuständigkeit bei der Regierungskommission für Territorialplanung der RF, auf der Ebene der Subjekte und kommunalen Körperschaften sind die Komitees für Architektur und Städtebau zuständig. Das Vorbereitungsverfahren für die Subjekte der RF sowie die kommunalen Körperschaften ist in erster Linie in den methodischen Empfehlungen des Ministeriums für regionale Entwicklung geregelt[67]. Somit lassen sich generelle Schritte für die Vorbereitung eines Planungsprojekts zusammenfassen:

1) Entscheidung des obersten Exekutivorgans über die Vorbereitung eines Planvorhabens
2) Veröffentlichung der Ausschreibung für die Auftragsvergabe der Vorbereitung eines Schemas zur Territorialplanung
3) Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages für die Ausführung des Planungsentwurfs
4) Vorbereitung des Entwurfs eines Schemas unter Zugrundelegung der Vorschrift des Artikel 19 StBauGB
5) Abschluss der Arbeiten und anschließende Übergabe des Planungsentwurfs

[67]Siehe Methodische Empfehlungen für die Vorbereitung von Entwürfen von Schemata zur Territorialplanung der Subjekte der RF, verabschiedet durch Erlass des Ministeriums für Regionalentwicklung N 169 vom 19.04.2013 (Методические рекомендации по подготовке проектов схем территориального планирования субъектов РФ, утверждены Приказом Минрегиона России от 19.04.2013 № 169).; Methodische Empfehlungen für das Abstimmungsverfahren bei Entwürfen von Dokumenten der Territorialplanung der kommunalen Körperschaften […], verabschiedet durch Erlass des Ministeriums für Regionalentwicklung N 69 vom 27.02.2012 (Методические рекомендациип о порядку согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, состава и порядка работы согласительной комиссии при согласовании проектов документов территориального планирования муниципальных образований; утверждуны Приказом Минрегиона России от 27.02.2012 № 69).

6) Überprüfung der Materialien auf die Vereinbarkeit des Projekts mit geltenden Rechtsvorschriften und technischen Standards durch das für städtebauliche Fragen zuständige Verwaltungsorgan.

Anzumerken ist, dass die Ausarbeitung der Planungsdokumente gemäß Artikel 9 Absatz 5 StBauGB auf Grundlage von

- Entwicklungsstrategien (-programmen) einzelner Wirtschaftszweige,
- vorrangigen nationalen Projekten,
- zwischenstaatlichen Programmen,
- Programmen zur sozial-ökonomischen Entwicklung der Föderationssubjekte und
- Programmen zur komplexen sozial-ökonomischen Entwicklung von kommunalen Körperschaften (bei Vorliegen)

erfolgt. Des Weiteren sind auch die Inhalte des Informationssystems zur Territorialplanung zu berücksichtigen. Näheres zu den Anforderungen an das Planungsvorhaben regeln föderale Gesetze und Verordnungen. So können genauere Bestimmungen zum Inhalt und zur Zusammensetzung der Planungsdokumente der Regierungsverordnung vom 23.03.2008, N-198 (in der Fassung vom 06.02.2012, N-99) [68] entnommen werden.

Die öffentliche Bekanntmachung der Planungsdokumente einer jeden Ebene erfolgt nach Artikel 9 Absatz 7 StBauGB durch das zuständige Exekutivorgan auf dessen offizieller Internetseite. Da die Dokumente zum Planungsvorhaben ebenso der Verordnung des Präsidenten vom 23.05.1996, N 763 (in der Fassung vom 02.02.2013) „Über das Verfahren der Bekanntmachung und Inkrafttreten von Rechtsakten des Präsidenten der RF, der Regierung der RF und der normativen Rechtsakte der föderalen Exekutivorgane“ unterliegen, können sie im Ergebnis in mehreren offiziellen Quellen veröffentlicht werden (darunter „Russische Zeitung“ - Rossijskaja Gazeta, „Gesetzessammlung der Russischen Föderation“ - Sobranie zakonodatelstva Rossijskoj Federacii).

Im Rahmen des Vorbereitungsverfahrens können Interessenten gemäß Artikel 11 Absatz 6 StBauGB Vorschläge in die Planungsentwürfe einbringen. Zum Kreis der Interessenten zählen dabei die Exekutivorgane der Föderation, die obersten Exekutivorgane der Subjekte, kommunale Selbstverwaltungsorgane sowie natürliche und juristische Personen. Diese müssen im Zusammenhang mit dem Planungsvorhaben eine Betroffenheit vorweisen, die eine reale Änderung ihrer Rechtsposition begründen kann.[69]

[68] Regierungsverordnung „ Über die Vorbereitung und Abstimmung der Entwürfe von Schemata der Territorialplanung der Russischen Föderation“, N 198 vom 23.03.2008, in der Fassung vom 26.09.2012 (Постановление Правительства РФ «О порядке подготовки и согласования проекта схемы территориального планирования Российской Федерации» N 198 от 23.03.2008 , ред. от 26.09.2012).

[69] NIIP Gradostroitelstva – Spirin, P. P.; Mitjagin, S. D.; Vargina, T. V. (2013): Integration ökologischer Belange in die Territorialplanung Russlands. 2. Arbeitsbericht im Rahmen des Projektes EkoRus, S.21.

b) Abstimmung

Das Abstimmungsverfahren ist in den Artikeln 12, 16 und 21 StBauGB geregelt. Diese Artikel normieren die gegenseitige Abstimmung zwischen der Föderation, den Subjekten und den kommunalen Körperschaften im Rahmen der Festlegung von Objekten föderaler, regionaler bzw. kommunaler Bedeutung. Die abzustimmenden Fragen sind in den jeweiligen Vorschriften abschließend geregelt, darüber hinausgehende Belange können gemäß Art.12 Abs.1, Art. 16 Abs. 4 und Art. 21 Abs. 5 StBauGB nicht Gegenstand der Abstimmung sein. So unterliegen die föderalen Planungsentwürfe von Schemata der Russischen Föderation der Abstimmung mit dem höchsten Exekutivorgan eines Föderationssubjekts, auf dessen Territorium ein Objekt von föderaler Bedeutung festgelegt werden soll, im Falle:

- eines möglichen Einflusses der Festlegung eines Objekts föderaler Bedeutung auf die sozial-ökonomische Entwicklung des betreffenden Föderationssubjekts sowie
- der Möglichkeit einer negativen Umwelteinwirkung der geplanten Objekte auf dem Territorium des betreffenden Föderationssubjekts.

Im Rahmen der Abstimmung erhält das betreffende Subjekt eine Mitteilung seitens der Föderation über den Zugang zum Informationssystem, welches die Planungsentwürfe der Schemata und deren Begründungsmaterialien enthält, Artikel 12 Absatz 2. Die Frist für die Abstimmung beträgt nach Absatz 2 maximal 3 Monate ab dem Zugang der Mitteilung an das höchste Exekutivorgan des Föderationssubjekts, auf dessen Territorium die Festlegung eines Objekts föderaler Bedeutung vorgesehen ist. Sollte nach Ablauf dieser Frist keine abschließende Stellungnahme seitens des Subjekts vorliegen, wird dies als konkludente Zustimmung zum Planungsentwurf gewertet, Artikel 12 Absatz 3.

Eine Stellungnahme zum föderalen Planungsvorhaben ist auch für die kommunale Ebene vorgesehen. Die kommunalen Selbstverwaltungsorgane sind nach Artikel 12 Absatz 5 StBauGB, ebenso wie auch die Exekutivorgane der Föderationssubjekte, dazu ermächtigt, die föderalen Planungsentwürfe der Schemata im Hinblick auf folgende Aspekte zu prüfen:

- den möglichen Einfluss der Festlegung eines Objekts föderaler Bedeutung auf die sozial-ökonomische Entwicklung des betreffenden Gebietes der kommunalen Körperschaft sowie
- die Möglichkeit einer negativen Umwelteinwirkung der geplanten Objekte auf das Territorium der betreffenden kommunalen Körperschaft.

Die maximale Frist zur Stellungnahme beträgt in diesem Fall 30 Tage, Artikel 12 Absatz 6. Auch hier gilt eine nicht erfolgte Stellungnahme als konkludente Zustimmung. Unter Zugrundelegung der Stellungnahme der kommunalen Körperschaften legt das jeweilige Subjekt eine abschließende Stellungnahme der Föderation vor, welche entweder die Zustimmung zum Planungsvorhaben oder begründete Änderungsvorschläge beinhaltet, Artikel 12 Absatz 7.

Im Falle der Einreichung begründeter Änderungsvorschläge seitens eines oder mehrerer Subjekte wird innerhalb von 30 Tagen die Entscheidung über die Einberufung einer Vermittlungskommission gefällt, Artikel 12 Absatz 8. Ihre Zusammensetzung und Verfahrensordnung wird von der Regierung der Russischen Föderation festgelegt[70]. Die Vermittlungskommission wird anschließend für einen Zeitraum von maximal 3 Monaten tätig und legt nach Abschluss ihrer Arbeit gemäß Artikel 12 Absatz 9 folgende Dokumente vor:

- ein Dokument über die Abstimmung des Entwurfs eines Schemas der Russischen Föderation sowie einen zur Verabschiedung vorgelegten Planungsentwurf einschließlich der eingebrachten Änderungen;
- Materialien in Form von Text und Karten mit Hinweis auf Fragen, in denen keine Übereinstimmung besteht.

Die vorab genannten Dokumente können wiederum Folgendes enthalten:

- Vorschläge über den Ausschluss von Materialien aus dem Planungsvorhaben mit dem Hinweis auf Fragen, in denen keine Übereinstimmung besteht; (Die Territorien, bei denen keine Einigkeit bezüglich deren Nutzung besteht, werden in den jeweiligen Planungsdokumenten bis zur Abstimmung entsprechend markiert) sowie
- einen Plan zur Abstimmung dieser Fragen im Rahmen der Ausarbeitung von Vorschlägen zur Änderungsvornahme für die betreffenden Schemata.

Auf Grundlage der seitens der Vermittlungskommission vorgelegten Dokumente und Materialien wird sodann eine Entscheidung über die Annahme des Planungsentwurfs der Russischen Föderation, seiner Ablehnung oder Überarbeitung getroffen, Artikel 12 Absatz 11. Bei Vorliegen von Materialien in Form von Text und Karten mit Hinweis auf Fragen, in denen keine Übereinstimmung besteht oder Planungsvorhaben, die die Sicherheit des Landes und die Staatsverteidigung betreffen, ist im ersten Fall die Regierung bzw. im zweiten Fall der Präsident befugt, eine abschließende Entscheidung zu treffen. Dies bedeutet im Ergebnis, dass ein Schema zur Territorialplanung, das die Festlegung eines Objekts föderaler Bedeutung vorsieht, auch auf diese Weise abgesegnet werden kann.

Eine vergleichbare Abstimmungspflicht gilt auch für die Subjekte der RF gemäß Art. 16 StBauGB. Das Abstimmungsverfahren ist hierfür in einer zum Verfahren der Föderation analogen Verordnung geregelt.[71] Die Subjekte sind zunächst zur Abstimmung mit der

[70] Erlass des Ministeriums für Regionalentwicklung der RF vom 27.02.2012 N 69 „Über die Verabschiedung des Abstimmungsverfahrens der Entwürfe von Planungsdokumenten der kommunalen Körperschaften“ (Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации (Минрегион России) от 27.12.2012 г. N 69 «Об утверждении порядка согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, состава и порядка работы согласительной комиссии при согласовании проектов документов территориального планирования муниципальных образований»).

[71] Regierungsverordnung „ Über die Annahme des Abstimmungsverfahrens für die Entwürfe von Schemata der Territorialplanung der Subjekte der RF sowie Entwürfe von Schemata der Territorialplanung der kommunalen Körperschaften“, N 178 vom 24.03.2007 (Постановление Правительства РФ „О согласовании проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации и проектов документов территориального планирования муниципальных образований“ № 166 от 24.03.2007).

Föderation verpflichtet, sofern die geplanten Objekte regionaler Bedeutung potentielle negative Auswirkungen auf föderale Naturschutzgebiete haben können bzw. sofern sich besondere Naturschutzgebiete föderaler Bedeutung auf dem Territorium des jeweiligen Subjekts befinden (Abs.1). Darüber hinaus besteht die Pflicht zur Abstimmung mit benachbarten Subjekten, wenn ein geplantes Objekt potentielle negative Auswirkungen auf deren Umwelt hat (Abs.2). Bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen ist schließlich auch die Abstimmung mit den kommunalen Körperschaften vorgeschrieben (Abs.3).

Die Besonderheiten des Abstimmungsverfahrens der kommunalen Körperschaften sind in Art.21 StBauGB geregelt. Für die kommunale Ebene - als unterste Planungsebene - gelten sehr umfangreiche Abstimmungspflichten mit der Föderation, den Subjekten, den Rayons und anderen kommunalen Körperschaften.

Das StBauGB regelt allerdings nicht die Probleme, die auftreten, wenn eine zur Vorlage verpflichtete Ebene ein Planungsobjekt nicht als abstimmungspflichtig erachtet, da sie zum Beispiel - zu Unrecht - keine negativen Umweltauswirkungen annimmt. Nach dem derzeitigen Verfahren bestehen für die jeweils betroffene Ebene keine effektiven Rechtschutzmöglichkeiten. Die Einschätzung der Abstimmungspflicht bleibt somit weitestgehend dem Ermessen der planenden Ebene überlassen.

2.7 Öffentlichkeitsbeteiligung

2.7.1 Die Aarhus-Konvention und die Beteiligung der Öffentlichkeit an Umweltfragen

Auf internationaler Ebene kommt dem Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten (kurz: Aarhus-Konvention genannt nach dem Ort seiner Unterzeichnung), das 1998 unterzeichnet wurde und 2001 in Kraft trat, entscheidende Bedeutung zu.[72] Die Aarhus-Konvention ist der erste völkerrechtliche Vertrag, der Umweltrechte mit Menschenrechten verknüpft und jeder Person Rechte im Umweltschutz zuschreibt. Diese Rechte – zugleich auch die drei Säulen der Konvention genannt – bestehen (1) in der Information über Umweltfragen, (2) in der Beteiligung an Verwaltungsverfahren zu Projekten mit Umweltauswirkungen sowie (3) in der Möglichkeit, Klage gegen Umweltbeeinträchtigungen zu führen. Die Konvention legt Mindeststandards zur Umsetzung dieser Rechte fest.

Obwohl Deutschland die Vertragsverhandlungen aktiv mitgestaltet hatte, gehörte es nicht zu den Erstunterzeichnern der Konvention. Dies wurde allerdings kurz nach der Bundestagswahl am 21.12.1998 nachgeholt. Die Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der Konvention erfolgte in Deutschland mit eigenständigen Gesetzen: So trat am 14.02.2005 das Umweltinformationsgesetz des Bundes in Kraft.[73] Am 9. Dezember 2006 wurden das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz[74] und das Umweltrechtsbehelfsgesetz[75] beschlossen. Nach Hinterlegung seiner Ratifikationsurkunde ist Deutschland seit dem 15. Januar 2007 offiziell Mitglied der Aarhus-Konvention. Dennoch gibt es in Deutschland Umsetzungsdefizite. Umweltverbände kritisieren, dass die Aarhus-Konvention bislang nur sehr punktuell und eher auf Projektebene voran gebracht wurde[76] und richten ihre Kritik vor allem gegen das Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PlVereinhG) vom 31. Mai 2013.[77] Obwohl durch das zuletzt genannte Gesetz wesentliche Schritte in die Richtung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung für Planungsverfahren

[72] Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Aarhus, Dänemark, 25.06.1998, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf.

[73] Umweltinformationsgesetz vom 22. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3704), das durch Artikel 2 Absatz 47 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist.

[74] Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz – ÖffBetG) vom 9. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2819).

[75] Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. April 2013 (BGBl. I S. 753), das durch Artikel 2 Absatz 52 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist.

[76] Zschiesche, Stellungnahme des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen e.V. vom 24.Oktober 2013 in Abstimmung mit dem Naturschutzbund Deutschland (NABU), dem Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) sowie dem Deutschen Naturschutzring (DNR) zum nationalen Fortschrittsbericht Umsetzung Aarhus-Konvention 2013, 2013, S. 1 und 2, http://www.aarhus-konvention.de/media/content/files/Umsetzung%20in%20Deutschland/Stellungnahme_UfU_24_10_2013.pdf.

[77] Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PlVereinhG) vom 31. Mai 2013 (BGBl. I S. 1388); Geltung ab 07.06.2013. Mit dem PlVereinhG soll die Öffentlichkeit angemessener als bisher in Infrastrukturplanungen, insbesondere auch in Großprojekten wie Bahnhofsbau in Stuttgart, Flughafenausbau in Berlin-Schönefeld etc., beteiligt werden. Insofern ist das Gesetz auch für die Raumplanung, insbesondere für Raumordnungsverfahren nach § 15 ROG, relevant.

allgemein, Artikel 25 Absatz 3 VwVfG, und durch die neu eingeführte obligatorische Internetbekanntmachung nach Artikel 27a VwVfG gemacht wurden, verbleiben Verbesserungsaufgaben für den Gesetzgeber, die u. a. eine generelle Beteiligung der allgemeinen, nicht nur der betroffenen Öffentlichkeit, beinhalten sollten.[78]

Russland, obwohl ebenfalls aktiv an den Vertragsverhandlungen zur Aarhus-Konvention beteiligt, hat diese bislang noch nicht unterzeichnet. Auch verstärkte Bemühungen in 2013 – dem erklärten Jahr der Umwelt in der Russischen Föderation –schienen zunächst keinen Erfolg zu zeigen[79]. Mit den kürzlich vom russischen Ministerium für Naturressourcen und Ökologie angekündigten Reformvorhaben soll die Aarhus-Konvention jedoch schon bald ratifiziert werden[80]. Auch wenn das Ministerium für Naturressourcen und Ökologie in seiner Sitzung vom 8.Juli 2014 in erster Linie die Einführung der Strategischen Umweltprüfung in Russland beschlossen hatte, wurde in diesem Zuge der Wille geäußert, auch die Aarhus-Konvention in nächster Zeit zu unterzeichnen und zu ratifizieren[81]. Bereits jetzt gibt es in Russland grundlegende gesetzliche Bestimmungen, die entscheidende Rechte der Öffentlichkeit in Umweltfragen beinhalten: So enthält Artikel 24 Absatz 2 der Russischen Verfassung grundsätzliche Rechte und Freiheiten in Bezug auf den Zugang zu Informationen; während Artikel 42 der Russischen Verfassung unmittelbar das Recht auf Umweltinformation und Entschädigung umfasst. Spezielle Rechte der Bürger im Umweltbereich sind im Gesetz über den Umweltschutz aus dem Jahre 2002, in Kapitel III, Artikel 11 bis 13 enthalten.[82] Sie beinhalten unter anderem, das Recht auf vollständige und genaue Information über den Zustand der Umwelt, das Recht, Vorschläge für eine öffentliche Umweltprüfung (предложения о проведении общественной экологической экспертизы) zu unterbreiten, Klage-, Antrags- und Vorschlagsrechte im Bereich des Umweltschutzes sowie das Recht auf Schadensersatz für Umweltschäden, siehe Artikel 11 Absatz 2. Insofern kann man durchaus argumentieren, dass die Aarhus-Konvention in Russland bereits teilweise, zumindest auf föderaler Ebene, implementiert ist.[83]

[78] Vgl. im Einzelnen hierzu: Stüer, Das Planvereinheitlichungsgesetz, DVBl., Nr. 11, 2013, S. 700 – 707.

[79] http://bellona.org/news/russian-human-rights-issues/2013-06-russia-wide-citizens-campaign-calls-on-moscow-to-join-the-uns-aarhus-convention-this-year.

[80] Verabschiedung des Konzepts zur Einführung der SUP durch das Ministerium für Naturressourcen und Ökologie RF, siehe: http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=134680&sphrase_id=461052 (gesichtet am 14.7.2014).

[81] Siehe Zitat des Vorsitzenden des Ausschusses für internationale Zusammenarbeit des Ministeriums für Naturressourcen und Ökologie Nuritidin Inamov, unter: http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=134680&sphrase_id=461052 (gesichtet am 14.7.2014).

[82] Föderales Gesetz über den Umweltschutz vom 10.01.2002, N 7-FZ in der aktuellen Fassung vom 10.01.2014 (Об охране окружающей среды, № 7-ФЗ от 10.01.2002, действующая редакция от 10.01.2014).

[83] Kovalev/Koeppel, Democracy and the Environment in Russia, Journal of Environmental Assessment Policy and Management, Vol. 5 Nr. 3, 2009, S. 163.

2.7.2 Öffentlichkeitsbeteiligung in der deutschen Raumordnung

Neben den allgemeinen Gesetzen zur Öffentlichkeitsbeteiligung und zur Umweltinformation, die in Umsetzung der Aarhus-Konvention verabschiedet wurden (siehe oben), enthält das Raumordnungsgesetz, als *lex spezialis*, spezielle Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Diese sind für den Bund in § 18 und für die Länder in § 10 ROG enthalten.

Nach § 10 Absatz 1 Satz 1 ROG ist die Öffentlichkeit von der Aufstellung eines Raumordnungsplans zu unterrichten; ihr ist Gelegenheit zur Stellungnahme zum (1) Entwurf des Raumordnungsplans und seiner (2) Begründung zu geben. Ist eine Umweltprüfung für den entsprechenden Plan nach § 9 ROG durchzuführen, so kommen zur Unterrichtungspflicht der Öffentlichkeit der (3) Umweltbericht sowie (4) weitere, nach Einschätzung der für den Raumordnungsplan zuständigen Stelle zweckdienliche Unterlagen hinzu, § 10 Absatz 1 Satz 2 ROG. Durch § 18 ROG werden die Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung auch auf die Raumordnungspläne des Bundes erstreckt, § 18 Absatz 1 Satz 1 ROG. Sowohl die Unterrichtungspflicht als auch die Pflicht zur Gelegenheit einer Stellungnahme sind rechtsverbindlich ausgestaltet, d. h., sie unterliegen nicht dem Ermessen der jeweils zuständigen Behörde.

Dabei unterscheidet der Gesetzgeber zwischen der „Öffentlichkeit“ und „den in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen“. Der Begriff der „Öffentlichkeit“ umfasst danach jede natürliche und juristische Person, die an der Raumplanung Interesse hat, und verlangt somit keine „Betroffenheit“ im juristischen Sinne.[84] Im Unterschied zu den „öffentlichen Stellen“[85] muss die Öffentlichkeit mithin nicht in ihren Belangen durch den in Aufstellung befindlichen Raumordnungsplan betroffen sein, um sich an dem Aufstellungsverfahren des betreffenden Plans zu beteiligen. Regelmäßig umfasst die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung zum Raumordnungsverfahren die öffentliche Bekanntmachung des Vorhabens, die Möglichkeit zur Einsichtnahme in die betreffenden Unterlagen sowie Gelegenheit zur Äußerung und Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Entscheidung.[86] Dabei enthalten die Bestimmungen des Raumordnungsgesetzes ebenfalls konkrete Regelungen zu Dauer und Ort der Auslegung sowie zu Abgabe und Verfahren von Stellungnahmen, siehe § 10 Absatz 1 Sätze 2 und 3 ROG bzw. § 18 Absatz 1 ROG. Die Mindestdauer für die öffentliche Auslegung beträgt sowohl für Raumordnungspläne des Bundes als auch der der Länder *einen Monat*.

[84] Schumacher, in: Schumacher/Werk/Albrecht, ROG Kommentar, 2012, § 10 Rn. 42.

[85] Nach der Legaldefinition der „öffentlichen Stellen“ in § 3 Absatz 1 Nr. 5 ROG umfasst der Begriff die Behörden des Bundes und der Länder, kommunale Gebietskörperschaften, bundesunmittelbare und die der Aufsicht eines Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts.

[86] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, „Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung: Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor“, November 2012, S. 43. Online unter: http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/handbuch-buergerbeteiligung.pdf?__blob=publicationFile.

Einschränkend ist hinzuzufügen, dass die Stellungnahmen, die aus der Öffentlichkeitsbeteiligung herrühren, in der Abwägung im Rahmen der Aufstellung der Raumordnungspläne lediglich zu berücksichtigen sind, vgl. § 7 Absatz 7 Satz 2 ROG. Insofern sind die Stellungnahmen in der Abwägungsentscheidung letztlich überwindbar. Das gilt gleichfalls sowohl für Stellungnahmen auf Bundes- als auch auf Landesebene.

2.7.3 Öffentlichkeitsbeteiligung in der russischen Territorialplanung

Bislang existiert die vom StBauGB vorgesehene Möglichkeit der Beteiligung der Öffentlichkeit an der Raumplanung *ausschließlich* auf der kommunalen Ebene.

Die in Artikel 28 StBauGB geregelte Form der Öffentlichkeitsbeteiligung besteht dabei in der öffentlichen Anhörung. Sie dient gemäß Absatz 1 der Achtung des Menschenrechts auf angemessene Lebensbedingungen, der Rechte und der legitimen Interessen von Grundstückseigentümern sowie der Eigentümer von Investitionsbauobjekten. Sie umfasst die Pflicht zur Anhörung der Einwohner von Siedlungen und städtischen Bezirken bei Vorhaben für Generalpläne sowie deren Änderungen. Die Rechtsgrundlage für den Verfahrensablauf bilden die Satzungen der Gemeinden und (oder) die Rechtsakte der kommunalen Selbstverwaltungsorgane.

Die Selbstverwaltungsorgane sind an die Vorgaben des StBauGB gebunden, wobei dem Gleichheitsgrundsatz des Artikel 28 Absatz 4 StBauGB eine grundlegende Bedeutung zukommt. Zur Gewährleistung gleicher Möglichkeiten im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung legt die genannte Vorschrift fest, dass das Territorium einer Siedlung bei der Durchführung von Anhörungen aufgeteilt werden kann. Die Aufteilung erfolgt auf Grundlage von Gesetzen der Föderationssubjekte und muss in einer Weise vorgenommen werden, die dazu geeignet ist, jeder interessierten Person die Möglichkeit zu gewährleisten, ihre Meinung zu äußern. Ein vielfach diskutiertes Problem in diesem Zusammenhang ist allerdings die Beteiligung zukünftiger Rechtsinhaber, d. h. von Personen, die Eigentum auf dem betreffenden Gebiet erworben haben, jedoch noch nicht gemeldet sind. Bisher wurde diesen Personen eine Beteiligung an den Anhörungen versagt, obwohl die Notwendigkeit einer solchen Beteiligung definitiv eingeräumt werden muss.[87]

Ebenso wichtig ist die Informationspflicht nach Absatz 5, die an die zuständigen Selbstverwaltungsorgane der städtischen Bezirke und Siedlungen adressiert ist. Diese sind demnach verpflichtet, unter anderem, Präsentationen von Generalplänen und Erklärungen von Vertretern der Selbstverwaltungsorgane zu organisieren sowie Informationen zu den Generalplänen in Presse, Funk und Fernsehen zu verbreiten. Dabei haben die Teilnehmer der öffentlichen Anhörungen das Recht, den Selbstverwaltungsorganen der städtischen Bezirke

[87] Dazu Sidorova, Öffentliche Anhörungen zu Fragen der Bebauung von kommunalen Körperschaften: rechtliche Regelungen (russ.orig. Сидорова, М.Е. Публичные слушания по вопросам застройки муниципальных образований: нормативно-правовое регулирование), in: Конституционно-муниципальное право. – 2013. - № 6. – S. 50-54 ..

oder Siedlungen ihre Vorschläge und Anmerkungen zum Entwurf des Generalplans zwecks Aufnahme in das Protokoll der öffentlichen Anhörung zu unterbreiten, Artikel 28 Absatz 6 StBauGB.

Die Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen der öffentlichen Anhörungen sind gemäß Artikel 28 Absatz 7 StBauGB auf den Internetseiten der städtischen Bezirke oder Siedlungen zu veröffentlichen, wobei der Zeitraum von der Durchführung der Anhörung bis zur Veröffentlichung mindestens einen und maximal drei Monate beträgt, Artikel 28 Absatz 8 StBauGB. Der Regierungschef der kommunalen Selbstverwaltung berücksichtigt die Ergebnisse der öffentlichen Anhörung bei seiner Entscheidungsfindung zur Annahme bzw. Ablehnung und Rückverweisung eines Generalplans, Artikel 28 Absatz 9 StBauGB.

Eine weitere, im Vergleich zum StBauGB jedoch schwächere Form der Öffentlichkeitsbeteiligung ist im Gesetz „Über die ökologische Expertise“ von 1995[88] vorgesehen. Diese wird im darauffolgenden Kapitel im Rahmen des Verfahrens zur ökologischen Expertise genauer erläutert.

Ferner ist ein direktes Mitspracherecht zu umweltrelevanten Fragen theoretisch in Form eines *Referendums* möglich, das im Recht der russischen Föderation auf allen drei Ebenen – Föderation, Föderationssubjekte und Kommunen – vorgesehen ist. Spezielle Vorschriften dazu enthält das Gesetz „Über die grundlegenden Garantien von Wahlrechten und dem Recht auf Teilnahme der Bürger am Referendum in der Russischen Föderation“ von 2002[89]. Gemäß Artikel 36 Absatz 1 des Gesetzes kann eine Bürgerinitiative bestehend aus mindestens 20 Personen (für ein Referendum auf Subjektebene) bzw. 10 Personen (für ein Referendum auf kommunaler Ebene) gebildet werden. Anschließend muss diese Gruppe nach Absatz 2 bei der zuständigen Wahlkommission registriert werden, wobei gemäß Absatz 3 unter anderem auch die zum Referendum vorgebrachte Frage angegeben werden muss. Die Wahlkommission prüft gemäß Artikel 36 Absatz 5 die Rechtmäßigkeit der Initiative. Grundlagen für die Initiierung eines Referendums zu Umweltfragen sind in den einzelnen Gesetzen enthalten, so zum Beispiel im Gesetz „Über den Naturschutz“ (Artikel 11 Absatz 2) oder im Gesetz „Über die ökologische Expertise“ (Artikel 9 Absatz 1). Nach erfolgter Registrierung erfolgt die Unterschriftensammlung gemäß Artikel 37 des Gestzes. Absatz 7 der Vorschrift legt demnach fest, dass die Ergebnisse der Unterschriftensammlung innerhalb von 15 Tagen an das Regierungsorgan des Föderationssubjekts bzw. der kommunalen Selbstverwaltung weitergeleitet werden, dieses entscheidet dann über die Durchführung des Referendums. In den Jahren 1990 bis 2005 wurden auf Subjektebene 20 und auf

[88] Föderales Gesetz „Über die ökologische Expertise“ vom 23.11.1995, N 174-FZ, in der aktuellen Fassung vom 28.12.2013 (Об экологической экспертизе, № 174-ФЗ от 23.11.1995, действующая редакция от 28.12.2013).

[89] Föderales Gesetz „Über die grundlegenden Garantien von Wahlrechten und dem Recht auf Teilnahme der Bürger am Referendum in der Russischen Föderation“ vom 12.06.2002, N 67-FZ, in der aktuellen Fassung vom 28.12.2013 ("Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", № 67-ФЗ от12.06.2002, действующая редакция от 28.12.2013).

kommunaler Ebene 100 Referenden zu ökologischen Fragestellungen registriert.[90] Auf föderaler Ebene gab es bis zum Jahre 2005 zwei Versuche – in den Jahren 2000 und 2001 - wobei jedes Mal das Verbot der Einfuhr von Atommüll zur Diskussion stand. Allerdings blieben beide Initiativen erfolglos.[91]

Ein aktueller Fall nationaler und internationaler Tragweite ist die Diskussion um den „Chimkinskij Wald" (Химкинский лес) um Moskau. Die Verordnung der Moskauer Regierung vom April 2006 über den Bau einer Fernstraße Moskau-St.Petersburg[92] durch diesen Wald hatte einen Massenprotest in der Bevölkerung ausgelöst. Vielzählige Aktionen wie Unterschriftensammlungen, Schreiben an den Präsidenten und vor allem Demonstrationen, an denen unter anderem auch internationale Umweltschutzverbände wie Greenpeace oder WWF beteiligt waren, führten zunächst zum Erfolg, sodass das Bauvorhaben im August 2010 auf Eis gelegt wurde. Im Dezember desselben Jahres erging jedoch eine endgültige Bestätigung des Projekts, die mit gleichzeitigen Kompensationsvorhaben gerechtfertigt wurde.[93] Die öffentlichen Proteste halten bis heute noch an.

Nichtregierungsorganisationen (NGOs) kommt im Allgemeinen eine wichtige Rolle im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung zu. Ihnen sind durch das bereits oben erwähnte Gesetz „Über den Umweltschutz" aus dem Jahre 2002 grundsätzlich weitreichende Instrumente zur Beteiligung an Umweltfragen zur Verfügung gestellt. So formulieren Artikel 11 und 12 des Gesetzes diesbezüglich ausführliche Informations-, Organisations-, Initiativ-, Teilhabe- und Klagerechte. Theoretisch hätten diese Organisationen über die vorab genannten Regelungen der Öffentlichkeitsbeteiligung somit entscheidende Einflussmöglichkeiten im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung an umweltrelevanten Planungen. In diesem Zusammenhang ist allerdings zu erwähnen, dass die Regelungen, denen aus dem Ausland finanzierte NGOs in Russland unterliegen, mittlerweile geändert wurden. Das Gesetz „Über nichtkommerzielle Organisationen" von 1996 wurde im Jahre 2012 einer grundlegenden Reform unterzogen. Mit dem Ziel, die Finanzströme aus dem Ausland effektiver zurückverfolgen zu können, werden nichtkommerzielle Organisationen (also auch sämtliche NGOs), die durch ausländische Mittel finanziert werden und politische Ziele verfolgen, nunmehr dem Status eines „internationalen Agenten" unterzogen. Dieser Status zieht eine Registrierungspflicht, einhergehend mit umfangreichen Berichtspflichten alle drei Monate sowie eine Art Auditing durch die russische Wirtschaftsprüfungsorganisation nach sich, Artikel 32 Absatz 3 des Gesetzes über nichtkommerzielle Organisationen. Zwar unterliegen Umweltorganisationen, die mit ausländischen Mitteln finanziert werden, nicht automatisch der dargestellten Registrierungspflicht, da der Schutz von Flora und Fauna nicht als politische Zielsetzung gilt,

[90] Vorobjev, Ökologische Referenden in Russland (orig.russ.: Д.В. Воробьев, Экологические референдумы в России), 2005, unter: http://magazines.russ.ru/oz/2005/6/2005_6_14.html#s7.
[91] Ebenda.
[92] Постановление правительства Московской области 28 апреля 2006 No 358/16 "О мерах по строительству скоростной автомобильной магистрали Москва - Санкт-Петербург и развитию связанных с ней территорий Московской области".
[93] RIA Novosti (21:48, 14.12.2010)http://ria.ru/society/20101214/308702535.html..

siehe Artikel 2 Absatz 6 des Gesetzes. Allerdings sind viele Aktivitäten zum Schutz von Flora und Fauna auch mit politischen Appellen oder Demonstrationen verbunden, so dass man in der Praxis eine Registrierungspflicht oftmals nicht umgehen können wird. Die daraus resultierenden umfangreichen Verpflichtungen dürften die Kapazitäten der NGOs für ihre eigentliche umweltbezogene Arbeit stark einschränken.

2.8 Umweltprüfung

2.8.1 Internationale Abkommen und Richtlinien der Europäischen Union

Neben internationalen Abkommen, die eine Umweltverträglichkeitsprüfung regional-spezifisch vorschreiben,[94] ist es vor allem die von der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) verabschiedete Espoo-Konvention über die grenzüberschreitende Umweltverträglichkeitsprüfung (1991), der besondere Bedeutung zukommt.[95] Die Konvention verpflichtet die Vertragsparteien bei geplanten Projekten, die in Anhang I der Konvention aufgelistet sind und möglicherweise erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben, eine UVP durchzuführen und die betroffenen Parteien zu benachrichtigen und zu beteiligen. Die Benachrichtigungs- bzw. Beteiligungsverpflichtung betrifft die jeweiligen staatlichen Stellen der betroffenen Staaten sowie deren Öffentlichkeit. Deutschland ist Vertragspartei der Espoo-Konvention und hat diese im Espoo-Vertragsgesetz von 2002 umgesetzt. Russland hat die Espoo-Konvention zwar am 6. Juni 1991 unterzeichnet, aber bislang jedoch nicht ratifiziert, mit der Konsequenz, dass die Konvention für Russland keine rechtsverbindliche Wirkung entfaltet.[96] Die Espoo-Konvention wurde durch das im Mai 2003 von der UNECE verabschiedete Protokoll über die strategische Umweltprüfung zum Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen ergänzt. Dieses ist durch das Vertragsgesetz zum SEA-Protokoll vom 3. Juni 2006 (BGBl. II, S. 497) in deutsches Recht überführt worden. Russland ist nicht Vertragspartei. Allerdings hat der Ratifizierungsprozess schon vor einigen Jahren wieder an Dynamik gewonnen. Entsprechend einer Weisung des Präsidenten an die Regierung aus dem Jahr 2011 sollte die Espoo-Konvention mitsamt dem Kiew-Protokoll zur Strategischen Umweltprüfung bis zum 1. März 2012 ratifiziert werden.[97] Bis vor kurzem schien die Weisung erfolglos zu bleiben, am 8.Juli 2014 allerdings hat das Ministerium für

[94] Umweltschutzprotokoll zum Antarktisvertrag von 1991, in Kraft seit 1998, siehe: http://www.ats.aq/e/ep.htm.

[95] UNECE (United Nations Economic Commission for Europe)-Konvention über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) im grenzüberschreitenden Rahmen (Espoo-Konvention), unterzeichnet 1991, in Kraft getreten 1997. Am 4. Dezember 2013 gab es 45 Vertragsstaaten, für die die Konvention durch Ratifizierung, Zustimmung oder Anerkennung innerstaatlich rechtsverbindlich gilt.

[96] Nichtsdestotrotz beteiligt sich Russland auch an Umweltverträglichkeitsprüfungen grenzüberschreitenden Charakters, wie z. B. beim Bau der Ostseepipeline von Wyborg, Russland, nach Lubmin in der Nähe von Greifswald, Deutschland, bei der eine Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen der nationalen Baugenehmigung durchgeführt sowie ein Umweltmonitoringprogramm aufgestellt wurde; siehe: http://www.nord-stream.com/media/news/press_releases/en/2011/12/nord-stream-pipeline-has-no-significant-environmental-impact-in-russia_394_20111219_1.pdf.

[97] Siehe Punkt 2b des Erlasses des Präsidenten vom 9.6.2011, http://news.kremlin.ru/assignments/11642..

Naturschutz der RF das Konzept zur Einführung der SUP in Russland bestätigt. In diesem Zusammenhang werden aktuell alle notwendigen Vorbereitungen zur Unterzeichnung der Espoo-Konvention getroffen[98].

Auf der Ebene der Europäischen Union, wo Rechtssetzungen vorrangig über Richtlinien erfolgen, ist die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-Richtlinie)[99] aus dem Jahre 1985 eine der entscheidenden Rechtsgrundlagen. Sie bildete ab 1985 den Rahmen für die Ausgestaltung der Umweltverträglichkeitsprüfung in den EU-Mitgliedstaaten und wurde in den Folgejahren mehrfach durch weitere Richtlinien geändert bzw. ergänzt.[100] Entsprechend der UVP-Richtlinie sollen öffentliche und private Projekte, die jeweils in den Anhängen I und II der Richtlinie aufgelistet sind, einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden und einer entsprechenden Genehmigungspflicht unterliegen. Um den Anwendungsbereich der UVP-Richtlinie auf sämtliche Planungs- und Entscheidungsebenen auszudehnen, wurde auf europäischer Ebene 2001 die Richtlinie über die Prüfung von Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme eingeführt (SUP-Richtlinie).[101] Mit einer vorgezogenen Umweltprüfung auf der Ebene der Pläne und Programme kommt dieser Richtlinie eine besondere Bedeutung für die Raumplanung zu, da sich ihr Geltungsbereich u. a. auch auf alle Pläne und Programme im Bereich der Raumordnung erstreckt, Artikel 3 Abs. 2 (a) der Richtlinie.

Für Deutschland, als Mitglied der Europäischen Union, sind die genannten Richtlinien zur Umweltverträglichkeitsprüfung rechtlich verbindlich und müssen in innerstaatliches Recht umgesetzt werden. Russland, obwohl kein Mitglied der EU, ist einer ihrer wichtigsten strategischen Partner, insbesondere im Bereich der Öl- und Gasindustrie. Die rechtliche Grundlage der europäisch-russischen Beziehungen bildet ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen aus dem Jahre 1994 (in Kraft seit 1997), dessen Überarbeitung im Jahre 2008 eingeleitet wurde.[102] Im Umweltbereich ist die Nördliche Dimension, eine gemeinsame Politik zwischen der EU, Island, Norwegen und Russland zu erwähnen, die 1999 initiiert und 2006 erneuert wurde. In diesem Rahmen dient insbesondere die Umweltpartnerschaft aus dem Jahre 2001 (Umweltpartnerschaft im Rahmen der Nördlichen

[98] Siehe Verabschiedung des Konzepts zur Einführung der SUP in der RF, unter: http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=134680&sphrase_id=461052 (gesichtet am 21.7.2014).

[99] Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG).

[100] So z. Bsp. durch die UVP-Änderungsrichtlinie (97/11/EG) sowie die Richtlinie über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme (2003/35/EG).

[101] Richtlinie über die Prüfung von Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (2001/42/EG).

[102] Siehe mit weiteren Einzelheiten hierzu: Die Europäische Union und Russland, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Russland/Russland-und-EU_node.html.

Dimension (NDEP))[103] der Implementierung wichtiger Vorhaben zur Verbesserung des Umweltschutzes und der nuklearen Sicherheit in Nordwestrussland und in Kaliningrad.

2.8.2 Die Umweltprüfung im deutschen Raumordnungsrecht

Die Prüfung von Umweltauswirkungen hat in Deutschland in fast allen Tätigkeitsbereichen einen hohen Stellenwert. Wichtigste Grundlage hierfür ist das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)[104] vom 25. Juni 2005. Danach sind alle in der Anlage 1 aufgeführten Vorhaben aufgrund ihrer Art, Größe und Leistung einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen. Auch Pläne und Programme sind, in Umsetzung der oben genannten EU-Richtlinie 2001/42/EG, hiervon mit umfasst und in Anlage 3 des UVPG aufgeführt.

Speziell für die Raumordnung gelten jedoch die fachrechtlichen Vorschriften des Raumordnungsgesetzes (ROG) als *leges speciales* gegenüber dem UVPG. Danach ist sowohl bei Aufstellung als auch bei Änderung von Raumordnungsplänen eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen, die im Raumordnungsrecht *Umweltprüfung* genannt wird. Die materielle Pflicht zur Durchführung der Umweltprüfung ist in § 9 ROG geregelt. Sie erstreckt sich nach Absatz 1 auf sämtliche Raumordnungspläne der Länder im Sinne von § 8 ROG sowie gemäß § 17 Absatz 5 Satz 1 ROG auch auf die länderübergreifenden Standortkonzepte des Bundes (17 Absatz 2 ROG) und die Raumordnungspläne für die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) (§ 17 Absatz 3 ROG). Ausgenommen sind lediglich die Grundsätze-Raumordnungspläne nach § 17 Absatz 1 ROG.

Im Rahmen der Umweltprüfung sind nach § 9 Absatz 1 Satz 1 ROG die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen des Raumordnungsplans auf die Umwelt mit ihren einzelnen Schutzgütern sowie die Wechselwirkungen zwischen ihnen zu ermitteln und nach den inhaltlichen Maßgaben der Anlage 1 zum ROG in einem Umweltbericht frühzeitig zu beschreiben und zu bewerten. Zu den Schutzgütern gehören u. a. auch die Pflanzen und Tiere, die biologische Vielfalt sowie die Landschaft. Die Durchführung der Umweltprüfung für die Raumordnungspläne ist generell angeordnet, d. h. ohne Vorprüfung des Einzelfalls (sog. Screening). Lediglich bei geringfügigen Änderungen von Raumordnungsplänen kann von einer Umweltprüfung abgesehen werden, wenn durch eine überschlägige Prüfung unter Berücksichtigung der in Anlage 2 zum ROG genannten Kriterien festgestellt wurde, dass sie voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen haben werden (§ 9 Absatz 2 Satz 1 ROG). Der Umweltbericht stellt das zentrale Instrument der Umweltprüfung dar. Dessen

[103] Siehe Homepage der Umweltpartnerschaft im Rahmen der Nördlichen Dimension (NDEP): http://ndep.org/. Die meisten Projekte im Rahmen der NDEP beziehen sich jedoch auf Wasser-, Abwasser- und Abfallmanagement in Modellregionen der RF; derzeit ist kein Projekt zur russischen Territorialplanung initiiert.
[104] Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94), geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749).

Untersuchungsrahmen einschließlich des erforderlichen Umfangs und Detaillierungsgrades ist unter Beteiligung der öffentlichen Stellen, deren Aufgabenbereich von den Umweltauswirkungen des Plans berührt werden kann, festzulegen (sog. Scoping, § 9 Absatz 1 Satz 2 ROG).

In diesem Zusammenhang ist noch auf das Instrument der *zusammenfassenden Erklärung* gemäß § 11 Absatz 3 ROG hinzuweisen. Diese dient in erster Linie der Umsetzung europarechtlicher Vorgaben (hier der Richtlinie über die Prüfung von Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (2001/42/EG), siehe oben). Sie beinhaltet die rechtliche Verpflichtung des Entscheidungsträgers, dem Raumordnungsplan eine zusammenfassende Erklärung über die Art und Weise, wie die Umweltbelange und die Ergebnisse der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung in dem Aufstellungsverfahren berücksichtigt wurden, beizufügen; verfahrensmäßig bezieht sich diese Verpflichtung allerdings erst auf die Zeit nach Abschluss des Planungsverfahrens.[105] Bislang kam der zusammenfassenden Erklärung in Bezug auf etwaige Rechtsfolgen bei Fehlerhaftigkeit lediglich eine relativ geringe Bedeutung zu.[106] Dies könnte sich jedoch nach der neuesten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsrechts vom September 2013,[107] wonach Umweltverbände in Deutschland weitreichendere Klage- und Mitbestimmungsrechte gegen nationale Verstöße gegen europäisches Umweltrecht eingeräumt werden, ändern; insbesondere dann, wenn die notwendige Begründung zum Plan fehlerhaft oder unvollständig ausfällt.

2.8.3 Bewertung der Umweltauswirkungen und Ökologische Expertise in Russland

In der Russischen Föderation findet eine Bewertung von Umweltauswirkungen in verschiedenen Projektphasen statt:

a) in der Planungsphase eines Vorhabens,
b) bei Erarbeitung und Umsetzung entsprechender Umweltschutz- und Kompensationsmaßnahmen,
c) in der Phase der Projektdokumentation, „ökologische Expertise“ und
d) in der Vorhabenrealisierung: Umsetzungskontrolle.[108]

Dazu gibt es zwei wesentliche Instrumente: die ökologische Expertise und deren Vorstufe - die Bewertung von Umweltauswirkungen (im Russischen: Оценка воздействия на окружающую среду (OVOS)). Die generelle Durchführung beider Verfahren ist zunächst in

[105] Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG Kommentar, 2010, § 11 Rn. 22.
[106] Vgl. u. a. Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG Kommentar, 2010, § 11 Rn. 24; Schumacher, in: Schumacher/Werk/Albrecht, ROG Kommentar, 2012, § 11 Rn. 29.
[107] Bundesverwaltungsgericht Urteil vom 05.09.2013, BVerwG 7 C 21.12.
[108] Kravchenko et al., Bewertung von Umweltauswirkungen und ökologische Expertise – Deutsch-russisches Kompendium. Irkutsk, Berlin/ Bonn, 2009, S. 7.

Kapitel VI des Gesetzes „Über den Umweltschutz“[109] geregelt. Während die ökologische Expertise in einem speziellen Gesetz - dem Gesetz „Über die ökologische Expertise“ [110]- ausführlicher erläutert wird, ist die Regelung der OVOS im Erlass des Staatlichen Komitees für Umweltschutz der RF vom 16.05.2000[111] relativ knapp. Nach Artikel 1.1. des Erlasses versteht man unter der „Bewertung von Umweltauswirkungen“ (OVOS) generell „einen Prozess, mit dem Ziel einer ökologisch orientierten Entscheidungsfindung für die geplante Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit oder anderer Tätigkeiten mithilfe der Ermittlung möglicher negativer Auswirkungen, der Bewertung möglicher Auswirkungen, der Berücksichtigung der öffentlichen Meinung sowie der Festlegung von Maßnahmen zur Reduzierung und Vermeidung dieser Auswirkungen“. Die Durchführung der OVOS erfolgt gemäß Art.1.3 für Vorhaben, deren Begründungsdokumente anschließend der ökologischen Expertise unterliegen. Rechtsgrundlage für die Verpflichtung zur Durchführung der OVOS können nach Artikel 1.4 des Erlasses neben der Gesetzgebung der Russischen Föderation sowie der Subjekte der RF auch völkerrechtliche Verträge sein, sofern Russland Vertragspartei ist, aber auch Entscheidungen der Bürger, die im Rahmen von Referenden oder anderer Formen der direkten Demokratie getroffen wurden.

Die Analyse im Rahmen der OVOS wird in der Regel vom Vorhabenträger in Form einer Studie erstellt und dient, in Verbindung mit der „staatlichen ökologischen Expertise“ (im Russischen: Государственная экологическая экспертиза), der staatlichen Entscheidungsfindung. Die Entscheidung wird von der jeweils zuständigen Behörde nach Durchführung der Umweltbewertung getroffen. Das generelle Ablaufschema zur Bewertung von Umweltauswirkungen kann nach *Kovalev* und *Köppel*[112] wie folgt skizziert werden:

[109] Föderales Gesetz “Über den Umweltschutz vom 10.01.2002, N 7-FZ, in der aktuellen Fassung vom 10.01.2014((Об охране окружающей среды, № 7-ФЗ от 10.01.2002, действующая редакция от 10.01.2014).

[110] Föderales Gesetz über die ökologische Expertise vom 23.11.1995, zuletzt geändert am 07.06.2013 („Федеральный закон от 23.11.1995 N 174-ФЗ (ред. от 07.06.2013) "Об экологической экспертизе").

[111] Erlass des Staatlichen Komitees für Umweltschutz RF vom 16.05.2000 N 372 (Приказ Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. N 372, "Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации").

[112] Kovalev/Koeppel, Introduction to the Environmental Impact Assessment System and Public Participation in the Russian Federation, Journal of Environmental Assessment Policy and Management, Vol. 5, Nr. 3, 2003, S. 325.

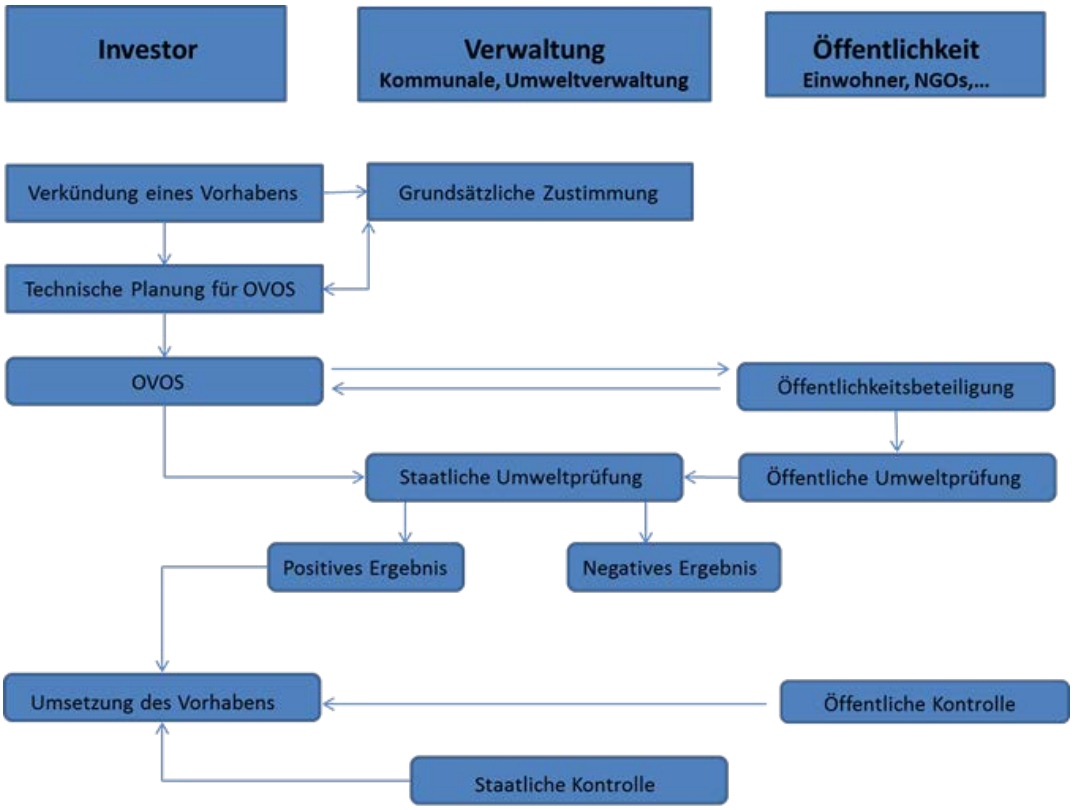


Abbildung nach Chegasov 1997 und Cherp et al. 2000[113]

In allen wesentlichen Verfahrensstadien im Prozess der Bewertung von Umweltauswirkungen (OVOS) ist eine Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß Artikel 2.5 und Kapitel IV des Erlasses vorgesehen und betrifft im Einzelnen folgende Stadien:

- Abstimmung der Absichtserklärung: Die betroffene Bevölkerung und die Öffentlichkeit haben das Recht, in diesem Verfahrensabschnitt Einsicht in den Inhalt der Absichtserklärung zu nehmen und ihre Meinung zum geplanten Vorhaben zu äußern.
- Erarbeitung der technischen Aufgabenstellung (Untersuchungsrahmen) für die OVOS: Der Inhalt der technischen Untersuchung muss zwischen Vorhabenträger und allen interessierten Seiten, also auch der betroffenen Bevölkerung und der Öffentlichkeit, abgestimmt werden.
- Abstimmung über das Vorhaben nach Ausführung der OVOS und Standortauswahl: Der Auftraggeber legt die Unterlagen (Informationsdokument oder Dokumentenpaket, oft auch als OVOS-Studie bezeichnet) der zuständigen Behörde vor und gewährt der betroffenen Bevölkerung und der Öffentlichkeit Einsicht in die Unterlagen.[114]

[113] Ebenda, S. 324.
[114] Vgl. im Einzelnen hierzu: Kravchenko et al., Bewertung von Umweltauswirkungen und ökologische Expertise – Deutsch-russisches Kompendium. Irkutsk, Berlin/ Bonn, 2009, S. 16 – 23.

Auf der OVOS aufbauend ist die ökologische Expertise - die nach Art. 4 des Gesetzes „Über die ökologische Expertise“[115] ein weiteres Instrument zur Bewertung von Umweltauswirkungen. Auf Grundlage der Ergebnisse der vorangegangen OVOS wird in diesem Verfahren gemäß Artikel 1 des Gesetzes „die Vereinbarkeit der Dokumente und (oder) der Dokumentation zur Begründung der geplanten Realisierung einer wirtschaftlichen oder sonstigen Tätigkeit, die mit dem Objekt der ökologischen Expertise verbunden ist, mit ökologischen Belangen, technischen Vorschriften sowie der Umweltgesetzgebung überprüft. Ziel ist dabei die Vermeidung von negativen Umweltauswirkungen.“

Sowohl das Gesetz „Über den Umweltschutz“ als auch das Gesetz „Über die ökologische Expertise“ haben seit ihrer Verabschiedung allerdings zahlreiche Änderungen erfahren, bei denen im Zuge staatlicher Reformen die Kompetenzen zur Durchführung der staatlichen Umweltbewertung geändert sowie Einschränkungen in Bezug auf die Untersuchung umweltrelevanter Aspekte vorgenommen wurden.[116] Diese Einschränkungen betrafen auch den Katalog der Objekte, die Gegenstand einer staatlichen ökologischen Expertise sind. So wurden beispielsweise mit föderalem Gesetz Nr. 232 vom 18.12.2006[117] sämtliche eigenständig zu erbringenden fachbehördlichen ökologischen Expertisen zum Bau, Umbau und zur Instandsetzung von Anlagen gestrichen (dazu gehörten z. B. die epidemiologische Expertise, die Expertise zur Brandsicherheit, die historisch-kulturelle Expertise, aber auch die Expertisen von Sicherheitserklärungen zu Atomkraftanlagen, wasserbaulichen Großanlagen, Erdölpipelines sowie von chemischen und metallurgischen Industrieanlagen). Durch die Neuregelung werden diese zu einer einzigen staatlichen Expertise zusammengefasst, bei der epidemiologische, ökologische und ähnliche Belange nur noch diverse Bestandteile der gesamten technischen Anforderungen der Antragsunterlagen sind.[118]

Nach dem verbleibenden Katalog der Objekte, die einer eigenständigen staatlichen ökologischen Expertise unterliegen, sind für die Territorialplanung lediglich noch die Artikel 11 Absatz 6 sowie Artikel 12 Absatz 4 des Gesetzes über die ökologische Expertise mittelbar relevant, die zum einen – auf föderaler Ebene – die Festsetzung der Territorien mit Rechtsstatus von besonderen Naturschutzgebieten föderaler Bedeutung, Naturkatastrophengebieten oder Zonen mit einer außerordentlichen ökologischen Situation betreffen, und zum anderen – auf Ebene der Subjekte – die Festsetzung der Gebiete mit Rechtsstatus von besonderen Naturschutzgebieten regionaler Bedeutung. Vor den Beschränkungen der Anwendbarkeit der ökologischen Expertise unterlagen noch

[115] Föderales Gesetz “Über die ökologische Expertise vom 23.11.1995, zuletzt geändert am 07.06.2013 („Федеральный закон от 23.11.1995 N 174-ФЗ (ред. от 07.06.2013) "Об экологической экспертизе").

[116] So wurde gerade im Hinblick auf die Bewertung des Zustandes des Umweltschutzes die Zahl der operierenden Umweltinspekteure dramatisch reduziert. Siehe in: Henry/Douhovnikoff, Environmental Issues in Russia, Annual Review of Environment and Resources, 2008, S. 440.

[117] Föderales Gesetz Nr. 232 zur Änderung des StBauGB und anderer Rechtsakte der RF vom 18.12.2006, in Kraft seit 01.01.2007.

[118] Siehe u. a. Brintschuk, Kommentar zum Gesetz über die ökologische Expertise(orig. russ.: М.М. Бринчук, "Комментарий к Федеральному закону от 23 ноября 1995 г. N 174-ФЗ "Об экологической экспертизе"), 2009, Anmerkungen zu Artikel 11; sowie Kravchenko et al., Bewertung von Umweltauswirkungen und ökologische Expertise – Deutsch-russisches Kompendium. Irkutsk, Berlin/ Bonn, 2009, S. 10.

„Planungsunterlagen jeglicher Art“, also auch die Schemata und Generalpläne der russischen Territorialplanung der staatlichen Prüfungspflicht im Hinblick auf die Umweltauswirkungen, die auch im früheren Städtebaugesetzbuch verankert war.[119]

Daneben können nach Artikel 20 des Gesetzes „Über die ökologische Expertise“ auch Bürger, öffentliche Organisationen (Verbände) oder die öffentlichen Organisationen der lokalen Selbstverwaltungsorgane (Vereine) mit umweltbezogenem Tätigkeitsschwerpunkt eine öffentliche Umweltexpertise organisieren und durchführen (sog. öffentliche ökologische Expertise). Für Bürger läuft dieser Rechtsanspruch jedoch ins Leere, da die Entscheidung, ob eine öffentliche Umweltexpertise vorbereitet und durchgeführt werden soll, nach Artikel 23 Absatz 1 des Gesetzes für die Antragsbefugnis eine „öffentliche Organisation“ voraussetzt. Ferner ist einschränkend anzumerken, dass das in Artikel 20 genannte Recht auf Vorbereitung und Durchführung einer öffentlichen Umweltexpertise nur solchen Verbänden oder Vereinen zusteht, deren Statuten ausdrücklich den Umweltschutz, einschließlich der Organisation und Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen, als Hauptbetätigungsfeld vorsehen. Darüber hinaus müssen sie nach Artikel 29 des Gesetzes „Über die ökologische Expertise“ auch die Kosten für das Vorhaben in der Regel selbst tragen, sodass der Rückgriff auf die öffentliche ökologische Expertise wenig attraktiv erscheint.

Im Rahmen der ökologischen Expertise ist ebenfalls die Beteiligung der betroffenen Bevölkerung und der Öffentlichkeit vorgesehen. Die wesentlichen Rechtsgrundlagen für die Beteiligung an der staatlichen ökologischen Expertise sind im Artikel 19 des Gesetzes „Über die ökologische Expertise“ sowie in der Verordnung über Organisation und Durchführung der staatlichen Expertise von Projektdokumentation und ingenieurstechnischen Untersuchungen von 2000[120] geregelt.

Ein weiteres Instrument zur Umweltprüfung speziell von Plänen und Programmen, das sich in Russland bislang allerdings noch in seinen Anfängen befindet, ist die Strategische Umweltprüfung (SUP). Bisher hat sie in das russische Recht noch keinen Eingang gefunden, allerdings können die derzeit laufenden Reforminitiativen zur Strategischen Umweltprüfung entscheidende Schritte in diese Richtung erzielen. Das Konzept zur Einführung der SUP in Russland wurde, wie bereits erwähnt (siehe Abschnitt 1. und 2.7.1.), am 8.Juli 2014 verabschiedet. Diesem soll nun ein Gesetzesentwurf folgen, der Änderungen in das Gesetz „Über den Umweltschutz“ sowie andere Rechtsakte einbringen soll, um das Instrument der SUP mit den bereits bestehenden Verfahren der Bewertung von Umweltauswirkungen (OVOS) und der staatlichen ökologischen Expertise zu verknüpfen.

[119] Siehe z. B. Artikel 28 Absatz 6 in der Fassung des StBauGB Nr. 73 vom 07.05.1998.

[120] Regierungsverordnung N 145 vom 5.3.2007 „Regelung der Organisation und Durchführung der staatlichen Expertise zur Projektdokumentation und zu ingenieur-technischen Erkundungen“ (Постановление Правительства РФ № 145 от 5.3.2007 г, Положение об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий).

Wie bereits erwähnt, werden letztere nur für einzelne Vorhaben auf Projektebene durchgeführt. Mithilfe der SUP könnte in Zukunft eine umfassende Bewertung bereits auf der Stufe der Territorialplanung vorgenommen werden.

3 Rechtsvergleichende Analyse

3.1 Gemeinsame Regelungsansätze

3.1.1 Planungsebenen

Zunächst gibt es generelle Übereinstimmungen zwischen der deutschen Raumordnung und der russischen Territorialplanung in der Unterscheidung einzelner *Planungsebenen* – Bund/Föderation, Länder/Föderationssubjekte, Kommunen – die nicht zuletzt der föderalen Struktur beider Staaten geschuldet sind. Genauer betrachtet ergeben sich allerdings einzelne Unterschiede, die unter anderem auf die Besiedlungsdichte und geographische Ausdehnung beider Staaten zurückzuführen sein dürften. So differenziert die deutsche Raumplanung beispielsweise auf der Ebene der Landesplanung zusätzlich zwischen landesweiten Raumordnungsplänen und Regionalplänen, die eine bestimmte Region innerhalb eines Bundeslandes betreffen, während in der russischen Territorialplanung keine weitere Differenzierung auf der Planungsebene der Subjekte vorgenommen wird (wobei die Planungsebene der Föderationssubjekte auch als „regionale“ Planungsebene bezeichnet wird). Andererseits werden in Russland aber Territorialpläne auf Landkreisebene (kommunale Bezirke) aufgestellt, die es im deutschen Recht nicht gibt.

3.1.2 Leit- und Zielvorstellungen

Wie einleitend bereits erwähnt, lassen sich auch in den generellen Leit- und Zielvorstellungen beider Planungssysteme Gemeinsamkeiten im Hinblick auf die grundsätzliche Berücksichtigung ökologischer Belange erkennen. Während die Leitvorstellung der deutschen Raumordnung gemäß § 1 Absatz 2 ROG eine nachhaltige Raumentwicklung fordert, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum in Einklang mit seinen ökologischen Funktionen bringt, so zielt auch die russische Territorialplanung gemäß Artikel 9 Absatz 1 StBauGB auf eine nachhaltige Entwicklung der Territorien unter Berücksichtigung sozialer, ökonomischer, ökologischer und anderer Faktoren ab.

3.1.3 Grundsätze und Prinzipien

Grob betrachtet lassen sich im Hinblick auf die Berücksichtigung ökologischer Belange auch Gemeinsamkeiten zwischen den *Grundsätzen* der deutschen Raumplanung und der *Prinzipien* der russischen Territorialplanung erkennen. So erklären beide Planungssysteme die Nachhaltigkeit sowie den Kultur- und Landschaftsschutz (auf deutscher Seite) bzw. den Schutz des kulturellen Erbes und der besonderen Naturschutzgebiete (auf russischer Seite) als grundlegende Regeln für die Erstellung und Umsetzung raumplanerischer Regelungen. Genauer betrachtet, ergeben sich jedoch auch Unterschiede im Inhalt bzw. Grad der Konkretisierung und der Operationalisierung.

Inhaltlich ist insbesondere der Kultur- und Landschaftsschutz auf deutscher Seite wesentlich umfassender und detaillierter als auf russischer Seite ausgestaltet. Ferner fehlt es in den russischen Prinzipien zur Territorialplanung an einer Betonung des Freiraumschutzes, wie dies im deutschen Raumordnungsgesetz, hier insbesondere § 2 Absatz 2 Nr. 1 ROG, der Fall ist. Wesentliche Unterschiede liegen auch in der Berücksichtigung des Umweltschutzes. Während das deutsche Raumordnungsrecht diesbezüglich an den Grundsatz der Umweltvorsorge (und in diesem Zusammenhang an präventive Maßnahmen des Umweltschutzes) anknüpft, vgl. § 2 Absatz 2 Nr. 6 ROG, bezieht sich das entsprechende Prinzip des Umweltschutzes und der Umweltsicherheit in Artikel 2 Nr. 9 StBauGB eher auf reaktive Maßnahmen, also solche Maßnahmen, die nachträglich zur Kompensation eines bereits eingetreten Schadens eingesetzt werden.

Im Hinblick auf die normative Ausgestaltung und Operationalisierung lässt sich feststellen, dass die deutschen Grundsätze, wie in Kapitel 2.3.1 dargestellt, zum einen auf allen Planungsebenen zu berücksichtigen sind (wenn auch nur als Bestandteile der Gesamtabwägung aller Belange) und zum anderen durch konkrete Regelungs- und Handlungsanleitungen (Ziele und konkretisierte Grundsätze in den Plänen) operationalisiert werden müssen; während dies für die Prinzipien der russischen Territorialplanung nach dem Städtebaugesetzbuch nicht zutrifft. In der Praxis kann diese fehlende Pflicht zur Berücksichtigung und Konkretisierung, aber auch die Mehrdeutigkeit der einzelnen Begriffe mangels klar definierter Inhalte, aufgrund unterschiedlicher Vorstellungen und Werte der verschiedenen Regelungsanwender zu Anwendungsproblemen führen.[121]

3.1.4 Umweltbezogene Festlegungen

Schließlich existiert in beiden Planungssystemen eine Reihe von Instrumenten für *umweltbezogene Festlegungen*, wenngleich diese in Regelungsinhalt und -intensität durchaus variieren. Während im deutschen Raumordnungssystem hier vor allem die Festlegungen zur Freiraumstruktur (insbesondere die differenzierte Ausgestaltung von Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebieten) sowie die raumordnerische Festlegung von Ausgleichsflächen zu nennen sind, lassen sich umweltbezogene Regelungen im System der russischen Territorialplanung über die Festlegung bestimmter Zonen darstellen, hier insbesondere über die Zonen mit besonderen Nutzungsbedingungen (z. B. Wasserschutzzonen, Überschwemmungszonen und Schutzzonen für Trink- und Brauchwasserquellen) und funktionale Zonen auf kommunaler Ebene (z. B. städtische Grünflächen). Generell wird man hierbei in Betracht ziehen müssen, dass das Rechtssystem der RF insgesamt einer hohen Dynamik unterliegt und das jetzige Regelungssystem der russischen Territorialplanung einen noch verhältnismäßig jung ist. (Die grundlegende Novellierung des Städtebaurechts ist erst 2005 in Kraft getreten.)

[121] Bogolyubov, in: Bogolyubov, StBauGB Kommentar, Artikel 2, S. 3 (orig. russ.: С. А. Боголюбов, Комментарий к Градостроительному кодексу РФ 2010.

3.2 Wesentliche Unterschiede in den gesetzlichen Regelungen

3.2.1 Verhältnis der Raumordnungs- bzw. Territorialpläne zueinander: Anpassungs- und Berücksichtigungspflichten

Im Hinblick auf das Verhältnis der deutschen Raumordnungspläne zueinander gilt, dass die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume sich in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamtraums einfügen sollen. Auf Grund der Tatsache, dass es in der Bundesrepublik Deutschland keinen verbindlichen Raumordnungsplan für den Gesamtraum gibt, müssen daher die Raumordnungspläne für die Teilräume diese Aufgabe mit übernehmen (vgl. § 1 Absatz 3, 1. Halbsatz ROG).[122] Umgekehrt soll auch die gesamträumliche Entwicklung die Gegebenheiten und Erfordernisse der Teilräume berücksichtigen (vgl. § 1 Absatz 3, 2. Halbsatz ROG). Diese gegenseitige Berücksichtigung - nicht nur der Planung von oben nach unten, sondern auch von unten nach oben – wird in der deutschen Raumplanung als „Gegenstromprinzip“ bezeichnet (siehe hierzu auch Punkt 2.2.1, oben). Im Gegenzug zu den Berücksichtigungspflichten werden Anpassungs- und Beachtenspflichten ausgelöst.[123] Dazu wird dem jeweiligen Planungsträger Gelegenheit gegeben, im Rahmen einer vorgegebenen Frist eine Stellungnahme zu dem Entwurf des Planes abzugeben, die der Plangeber bei seiner anschließenden Entscheidung im Rahmen der Abwägung berücksichtigt.[124] Durch die gesetzliche Verankerung des Gegenstromprinzips wird somit sichergestellt, dass eine Abstimmung auf jeder Planungsebene mit den jeweils anderen Ebenen stattfindet

Im Gegensatz zum deutschen Raumplanungssystem, das für den Bund nur eine punktuelle Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Raumordnungsplänen vorsieht, gibt es in Russland flächendeckende Territorialpläne auch auf föderaler Ebene, nämlich insbesondere für die Bereiche Verkehr, Sicherheit und Verteidigung, Energie, Hochschulbildung sowie Gesundheit. Dies bringt ebenfalls Abstimmungserfordernisse mit den darunter liegenden Planungsebenen mit sich. Das russische Städtebaugesetzbuch greift diese Erfordernisse auf; allerdings in der Reichweite der Abstimmungspflicht mit deutlichen Einschränkungen im Vergleich zu den deutschen Regelungen. So sieht das StBauGB in den Vorschriften der Artt. 12, 16, 21 durchaus eine gegenseitige Abstimmung zwischen den Ebenen im Sinne des Gegenstromprinzips vor.[125] Allerdings ist diese weitgehend auf die Fälle von sozio-ökonomischen Folgen sowie von negativen Umweltauswirkungen eines geplanten Objekts beschränkt. Auch erfolgt die Einschätzung der abstimmungspflichtigen Objekte nach dem Ermessen der planenden Ebene und ohne effektive Rechtsschutzmöglichkeiten der betroffenen Ebene.

[122] Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG Kommentar, 2010, § 1 Rn. 38.
[123] Vallée, Umsetzung der Raumplanung, in: Borchard (Hrsg.), Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, 2011, S. 571.
[124] Ebenda.
[125] Nobis, Rechtliche Rahmenbedingungen für die Abwicklung von Bauvorhaben in der russischen Föderation, 2012, S. 53, 54.

3.2.2 Verhältnis der Raumordnungs- und Territorialpläne zu umweltrechtlichen Fachplanungen: Integration bzw. Subsidiarität

In Deutschland unterliegt die Raumordnung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Ländern, Artikel 72 Absatz 1 und Artikel 74 Absatz 1 Nr. 31 Grundgesetz. Von dieser Gesetzgebungskonkurrenz werden allerdings keine Regelungen des Fachplanungsrechts umfasst. Diese bedürfen vielmehr der Anknüpfung an besondere Gesetzgebungskompetenzen der jeweiligen Fachgebiete.[126] Insofern fallen die Zuständigkeiten zwischen Raumplanung und Fachplanung auseinander, so dass die jeweiligen Planungen zunächst parallel nebeneinander stehen. Die Inhalte der Fachplanung sind allerdings gemäß § 8 Absatz 6 ROG in die Raumordnung zu integrieren. Dies trifft sowohl auf die Landschaftsplanung, als naturschutzbezogene Fachplanung, als auch auf weitere umweltbezogene Fachplanungen, wie beispielsweise die Fachplanungen des Gewässer- und Hochwasserschutzes oder die Luftreinhaltpläne nach Bundesimmissionsschutzrecht, zu. Insofern findet zumeist eine Sekundärintegration statt, das heißt, die Fachpläne werden zunächst separat aufgestellt und die Übernahme deren Inhalte in die Raumpläne findet anschließend im Rahmen der raumplanerischen Abwägung Staat. Eine besonders starke Form der Integration lässt sich allerdings durch das Modell der Primärintegration erreichen, wonach keine eigenen Fachpläne aufgestellt werden, sondern die Inhalte direkt in die Raumpläne einfließen. Dieses Modell wird in einigen Bundesländern für die Integration der Landschaftsplanung in die Raumplanung angewandt. Insofern lässt sich zusammenfassend sagen, dass umweltrechtliche Fachplanungen – trotz auseinanderfallender Gesetzgebungskompetenzen der Raumplanung und der jeweiligen Fachplanungen – zu weiten Teilen in die deutsche Raumordnung integriert und somit auch Gegenstand der jeweiligen Raumordnungspläne sind.

Von einer solchen Integration umweltrechtlicher Fachplanung kann man in Bezug auf die russische Territorialplanung keineswegs sprechen. Zunächst unterliegt die russische Territorialplanung der gemeinsamen Kompetenz zwischen Föderation und Föderationssubjekten, Artikel 72 Absatz 1 (k) Verfassung der RF. Dies gilt zwar auch für Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des Umweltschutzes und der Umweltsicherheit, Artikel 72 Absatz 1 (d) und (k) Verfassung der RF. Speziell für das Verhältnis zwischen umweltbezogenen Fachgesetzen (u. a. Wasser, Boden, Wald, Naturschutzgebiete und Umweltschutz allgemein) regelt Artikel 4 Absatz 3 StBauGB allerdings, dass diese fachgesetzlichen Regelungen *subsidiär* zu den städtebaulichen Regelungen gelten sollen, d. h. nur dann Anwendung finden, soweit keine entsprechenden Regelungen durch die Städtebaugesetzgebung (hier Territorialplanung) bestehen. Begründet wird diese Subsidiaritätsregelung u. a. mit den Besonderheiten der rechtlichen Regelungen zu Bodennutzungsbeschränkungen und der Errichtung baulicher Anlagen, die insofern gar eine

[126] Kunig, in: von Münch (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, München 2003, Kommentierung zu Artikel 75 Rn. 34.

Art „Unabhängigkeit“ zu den umweltbezogenen Fachgesetzen erfordert.[127] Aufgrund dieser Unabhängigkeit zwischen Territorialplanung und umweltbezogener Fachplanung kann es in der Praxis durchaus zu Konkurrenzen und Widersprüchen zwischen den Festsetzungen territorialer und anderer Fachplanungen kommen. Dies kann beispielsweise bei der Festlegung von Zonen mit besonderen Nutzungsbedingungen nach Artikel 87 Absatz 5 Bodengesetzbuch der Russischen Föderation der Fall sein, denn Zonen mit besonderen Nutzungsbedingungen können auch auf allen drei Ebenen der russischen Territorialplanung erfolgen (siehe hierzu 2.5.2. a), oben). Zwar kann man entsprechend der Regelung in Artikel 1 Absatz 4 StBauGB, wonach die Festlegung von Zonen mit besonderen Nutzungsbedingungen im Einklang mit der föderalen Gesetzgebung (also auch mit der Gesetzgebung nach föderalen Fachgesetzen) erfolgen soll, davon ausgehen, dass eine gewisse Art der Koordinierung bzw. Abstimmung vom Gesetzgeber angedacht ist; wie diese im Einzelfall allerdings sichergestellt werden kann, bleibt aber offen.

3.2.3 Unterschiede in der Ausrichtung der Planung und deren Inhalten

Obwohl man, wie in 3.1 benannt, von einer, im Groben betrachtet, generellen Zielidentität zwischen deutscher Raumordnung und russischer Territorialplanung ausgehen kann, existieren wesentliche Unterschiede in der Ausrichtung und den Inhalten bzw. Gegenständen beider Planungssysteme.

Basierend auf dem übergeordneten Leitbild der Nachhaltigkeit, wurden die Aufgabenschwerpunkte der deutschen Raumordnung mit der Novelle des ROG im Jahre 2008 neu ausgerichtet und in den drei gleichrangigen Leitbildern der Raumentwicklung – Wachstum und Innovation; Sicherung der Daseinsvorsorge und Bewahrung der Ressourcen bzw. Gestaltung der Kulturlandschaften – thematisiert.[128] Der Umweltbezug ist dabei bereits in den Leitbildern verankert, insbesondere im dritten Leitbild, das neben dem Schwerpunkt, die ökologischen Funktionen zu sichern, den Raum und seine Ressourcen effizient zu nutzen und die daraus resultierenden unterschiedlichen Raumnutzungsansprüche abzuwägen, auch die Schaffung eines großräumigen ökologischen Freiraumverbundes beinhaltet.[129] Entsprechend dieser grundsätzlichen Ausrichtung beinhalten die Raumordnungspläne des Bundes und der Länder nicht nur Festlegungen zur Ordnung und Sicherung des Raums im Hinblick auf einzelne Nutzungen und Funktionen, sondern auch zu dessen Entwicklung, vgl. § 7 Absatz 1 Satz 1 ROG. Hierbei nehmen die ökologischen Funktionen, gemäß der vorab genannten Schwerpunktsetzung, eine zentrale Rolle ein, was sich inhaltlich in den umfangreichen Festlegungen zu Freiraumschutz und Freiraumnutzung im deutschen

[127] Egorov /Shishelova, Kommentar StBauGB 2012, Kommentierung zu Artikel 4 Absatz 3(orig.russ.: В.Ю. Егоров, С.А. Шишелова, Комментарий к Градостроительному Кодексу РФ от 29 ДЕКАБРЯ 2004 Г. N 190-ФЗ, 2011, под. ред. А.В. Филатовой).

[128] Domhardt et al., Konzepte und Inhalte der Raumordnung, in: Borchard (Hrsg.), Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, Hannover 2011, S. 230.

[129] Ebenda, S. 232.

Raumordnungsrecht niederschlägt. Insofern kann die deutsche Raumordnung als eine komplexe Planung betrachtet werden, die sich nicht allein auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung, sondern auch auf den Erhalt und die Entwicklung ökologischer Funktionen bezieht.

In der Komplexität der Planungssysteme liegt zugleich wesentliche Unterschied zwischen den beiden Planungssystemen. Im Gegensatz zur deutschen Raumordnung ist die russische Territorialplanung stark vom marktwirtschaftlichen Wachstums-und Wettbewerbsgedanken beeinflusst und dadurch auf die bauliche Entwicklung ausgerichtet.[130] Dies ergibt sich bereits aus der Einordnung der territorialen Planung als eine Form „städtebaulicher Tätigkeit", die daneben die Formen der städtebaulichen Zonierung, der Projektplanung des Territoriums (des Gebietes), die Bebauung, die Sanierung und Rekonstruktion sowie den Betrieb des Bauobjekts umfasst, vgl. Artikel 1 Nr. 1 StBauGB. Aus dieser Orientierung resultieren auch die wesentlichen Inhalte der russischen Territorialplanung, die sich in den entsprechenden Territorialplänen der RF *abschließend* auf die Bereiche Transport (Eisenbahn, Luft- und Wasserwege, Rohrleitungen, Fernstraßen); staatliche Sicherheit und Verteidigung; Energie; Hochschulbildung und Gesundheitswesen erstrecken. Spezielle Schemata für den Umweltbereich oder die gezielte Entwicklung einzelner Umweltbelange oder -funktionen sind in diesem Rahmen nicht vorgesehen.

3.2.4 Arten und Reichweite umweltbezogener Festlegungen

Obwohl in beiden Planungssystemen eine Reihe von Instrumenten für umweltbezogene Festlegungen vorhanden sind (siehe unter 3.1, oben), existieren auch erhebliche Unterschiede in deren Regelungsdichte und -intensität.

Wie in der Projektstudie zur „Berücksichtigung ökologischer Belange im deutschen Raumordnungs- und Bauleitplanungsrecht"[131] ausgeführt, werden Umweltbelange zunächst über die Pflicht zur Konkretisierung der Grundsätze des § 2 Absatz 2 ROG (insbesondere Grundsätze des Freiraum- und Landschaftsschutzes sowie der Umweltvorsorge) durch Ziele und Grundsätze der Raumordnung gemäß § 7 Absatz 1 ROG berücksichtigt. Ferner stellen die Festlegungen zur Freiraumstruktur gemäß § 8 Absatz 5 Satz 1 ROG, insbesondere die Festlegungen zum Freiraumschutz, zur Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen sowie zur Gewährleistung des vorbeugenden Hochwasserschutzes (siehe 2.5.1 a)), die raumordnerische Ausgleichsregelung gemäß § 8 Absatz 5 Satz 2 ROG (siehe 2.5.1 b)) sowie die Integration der umweltbezogenen Fachplanungen gemäß § 8 Absatz 6 ROG spezifische

[130] Siehe u. a.: Bogolyubov, in: Bogolyubov, Kommentar StBauGB, Artikel 9, S. 41(orig. russ.: С. А. Боголюбов, Комментарий к Градостроительному кодексу РФ 2010); sowie Egorov/Shishelova, in: Filatova, Kommentar StBauGB, Artikel 1, S. 4(orig.russ.: В.Ю. Егоров, С.А. Шишелова, Комментарий к Градостроительному Кодексу РФ от 29 ДЕКАБРЯ 2004 Г. N 190-ФЗ, 2011, под. ред. А.В. Филатовой).

[131] Albrecht/Klimmer/Büttner, Die Berücksichtigung ökologischer Belange im deutschen Raumordnungs- und Bauleitplanungsrecht, Dresden August 2013.

Instrumente zur Berücksichtigung ökologischer Belange in der Raumplanung dar. Schließlich zählen auch die Festlegungen von Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebieten gemäß Artikel 8 Absatz 7 ROG zu diesen Instrumenten. Dabei können insbesondere über die genannten Vorrang- und Vorbehaltsgebiete wesentliche Flächen für den Naturschutz und die Landschaftspflege gesichert werden; beispielsweise durch raumplanerische Verankerung von fachrechtlich gesicherten sowie geplanten Schutzgebieten (Vorranggebiete) oder von bislang fachlich nicht abgestimmten Planungen zu Schutzgebieten oder Biotopverbünden (Vorbehaltsgebiete).[132] All diese Instrumente verfügen über eine konkrete rechtliche Ausgestaltung, entweder unmittelbar durch die gesetzlichen Regelungen im ROG oder die Raumordnungsgesetze der Länder. Auch wenn es derzeit noch immer Schwächen und Kritik an den mit der Raumplanung verbundenen Umsetzungsinstrumenten zum Umweltschutz gibt,[133] erscheint die deutsche Raumplanung insgesamt dennoch als ein wichtiges Instrument zur Umsetzung eines raumbezogenen Umweltschutzes.[134]

Obwohl der Umweltschutz in der Russischen Föderation sowohl durch das föderale Gesetz über die Umwelt von 2002[135] sowie durch zahlreiche Fachgesetze in vielen Bereichen rechtlich verankert ist, beschränken sich die umweltbezogenen Festlegungen im russischen Städtebaurecht weitestgehend auf die Festlegungen in Form von Zonen mit besonderen Nutzungsbestimmungen (auf allen drei Planungsebenen) sowie auf funktionale Zonen (nur auf der kommunalen Ebene), siehe 2.5.2, oben. Auch handelt es sich hierbei nicht ausschließlich um Instrumente zur Umsetzung umweltbezogener Festlegungen. So können in beiden Zonierungsformen auch andere, nicht umweltbezogene Nutzungen festgelegt werden (z. B. funktionale Zonen für Industrie und Gewerbe). Ferner werden die umweltschutzbezogenen Planungsinhalte nicht durch das Städtebaurecht selbst, sondern vielmehr über die entsprechenden Umweltfachgesetze geregelt (z. B. Bodengesetzbuch, Gesetz über den Fischfang und den Erhalt der natürlichen Wasserressourcen, Gesetz über die Jagd und die Erhaltung von Jagdbeständen, siehe 2.5.2.lit.a.). Dies kann, wie ebenfalls in diesem Kapitel dargestellt, mangels Integration umweltbezogener Fachgesetzgebung in die Territorialplanung zu einer Parallelregelung mit sich widersprechenden Regelungsinhalten führen.

Trotz dieser Defizite lassen sich auch potenzielle Möglichkeiten für eine stärkere Verankerung ökologischer Belange in den Festlegungen zur russischen Territorialplanung identifizieren. Zum einen ließe sich auf die in der Vergangenheit vorhandenen „territorialen Komplexschemata des Naturschutzes“ (TerKSOP) auf regionaler Ebene bzw. „territorialen

[132] Ebenda, siehe im Einzelnen S. 14 – 16.
[133] Von Haaren/Jessel, Umwelt und Raumentwicklung, in: Borchard (Hrsg.)., Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, 2011, S. 672. Die Kritik bezieht sich vor allem auf die enttäuschten Erwartungen gegenüber kraftlos erscheinenden und unzureichenden Umsetzungsinstrumenten der Raumplanung sowie auf den Umstand, dass wichtige Umweltbelange jederzeit in der raumplanerischen Abwägung unterliegen können.
[134] Ebenda.
[135] Föderales Gesetz über den Umweltschutz vom 10.01.2002, zuletzt geändert am 23.07.2013 („Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 23.07.2013) "Об охране окружающей среды").

Komplexschemata des Umweltschutzes“ (TerKSOOS) auf lokaler Ebene zurückgreifen. Durch die Orientierung an der Methodik dieser Schemata könnte man eine flächendeckende und umfassende Bewertung des Umweltzustandes der betreffenden Territorien erzielen, die als Grundlage bei der Aufstellung der Territorialpläne heranzuziehen ist. Ein weiteres Beispiel für eine stärkere Berücksichtigung ökologischer Belange bietet das im „Gesetz über die Umwelt“ enthaltene Kompensationsprinzip für Umweltschäden gemäß Artikel 3, Prinzip Nr. 6. Danach umfasst die Kompensation zum einen Gebühren/Kosten für negative Umweltbeeinträchtigungen und zum anderen eine Kompensation für Schädigungen der Umwelt. Sie unterscheidet sich insofern von der Kompensation für umweltbedingte Gesundheits- oder Eigentumsschäden, die aus einer Verletzung von Umweltschutzvorschriften resultieren. Sie geht ferner über eine nachträgliche Kompensation von Umweltschäden hinaus, in dem sie auch das Prinzip der vorzeitigen Gebührenerhebung für die Nutzung natürlicher Ressourcen beinhaltet.[136] Auch wenn diese Regelung nicht direkt mit der raumordnerischen Ausgleichsregelung vergleichbar ist, so lassen sich dennoch Ansatzpunkte für einen umweltschutzbezogenen Ausgleich präventiven Charakters finden, an denen sich anknüpfen lässt. Auch in der russischen Literatur lassen sich einschlägige Beispiele für Ausgleichsregelungen finden, die bislang allerdings auf die Kompensation von Schadstoffemissionen durch industrielle Anlagen, hier im Bereich der Luft- und Wasserverschmutzung beschränkt sind.[137] Das Städtebaugesetzbuch in der geltenden Fassung bleibt weit hinter solchen Kompensationsregelungen zurück und beschränkt sich in Artikel 2 Nr. 12 StBauGB auf die Kompensation von Schäden, die aus Verletzungen der Rechtsvorschriften des Städtebaurechts resultieren.

3.2.5 Öffentlichkeitsbeteiligung

Obwohl auch im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung in deutschen Planungsverfahren, trotz aktueller Gesetzesänderungen, noch Raum für gesetzgeberische Verbesserungen bestehen bleibt (siehe 2.7.1, oben), sind in der Einführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung und der obligatorischen Internetbekanntmachung für alle Formen der Bekanntmachung, die in deutschen Rechtsvorschriften angeordnet werden, entscheidende Schritte in Richtung regelgerechter Umsetzung internationaler und europäischer Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltbelangen zu sehen. Gerade die zuletzt genannte Verpflichtung der Internetbekanntmachung wird auch erweiterte Pflichten für alle zuständigen Raumplanungsbehörden in Deutschland mit sich bringen. Daneben stehen die umfangreichen Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem Raumordnungsgesetz zur Verfügung. Diese gelten, wie unter 2.7.2 ausgeführt, sowohl für die Raumordnungspläne des Bundes als auch für die der Länder. Das Beteiligungsrecht der Öffentlichkeit im Planaufstellungsverfahren ist auch insofern stark ausgeprägt, als jede

[136] Siehe hierzu Dubovik, Kommentar zum föderalen Gesetz über die Umwelt, 2010, Kommentierung zu Artikel 2 Prinzip 6 (orig. russ.: О.Л. Дубовик, Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды", 2010).

[137] Puchinina, Grundlagen des Umweltrechts, 1999, Kapitel 19/26 „Das Kompensationsprinzip“ (orig.russ.: Т.Г. Пучинина. Основы экологического права, Принцип компенсации, 1999) .

natürliche oder juristische Person, die ein Interesse an der betreffenden Planung hat, entsprechende Beteiligungsrechte besitzt; eine „Betroffenheit“ im juristischen Sinne also nicht erforderlich ist. Limitierender Faktor im Hinblick auf die Berücksichtigung von Umweltbelangen ist aber letztlich die Überwindbarkeit der durch die Öffentlichkeit geltend gemachten Umweltbelange im Rahmen der Abwägungsentscheidung im Planaufstellungsverfahren.

Demgegenüber bleibt die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der russischen Territorialplanung bislang auf die kommunale Ebene beschränkt (vgl. Artikel 28 StBauGB); die Ebenen der Föderation und der Föderationssubjekte sind insofern ausgenommen. Darüber hinaus bestehen Defizite, was den Beteiligungskreis der Öffentlichkeit auf der kommunalen Ebene betrifft. Zwar legt der Gesetzgeber diesbezüglich einen weiten Maßstab zugrunde, wonach jede *interessierte* natürliche oder juristische Person ein Recht auf Beteiligung im Rahmen des Planaufstellungsverfahrens auf kommunaler Ebene hat; praktisch jedoch wird dieser weite Maßstab oftmals einschränkend nur auf solche Personen reduziert, die unmittelbar in ihren Rechten betroffen sind, was z. B. zum Ausschluss zukünftiger Rechtsinhaber (Grundstückseigentümer) im Planaufstellungsverfahren führen kann (siehe 2.7.3, oben).

Die neben der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 28 StBauGB bestehenden Rechte auf Durchführung einer öffentlichen Umweltexpertise nach Artikel 20 des „Gesetzes über die ökologische Expertise“ oder die Mitspracherechte in Form eines Referendums sind zwar theoretische Möglichkeiten, die russische Öffentlichkeit stärker als bisher und vor allem auch auf den Ebenen der Föderation und der Föderationssubjekte an Planungsverfahren zu beteiligen, dürften durch die rechtlichen Einschränkungen und faktischen Hürden in der Praxis jedoch kaum relevant sein. Eine andere Beurteilung ergäbe sich frühestens dann, wenn Russland zum einen, auf internationaler Ebene, der Aarhus-Konvention von 1998 beitritt und zum anderen, auf nationaler Ebene, die umfangreichen Beteiligungsrechte im Umweltbereich entsprechend der Verfassung und des „Gesetzes über den Umweltschutz“ von 2002 auch in der Territorialplanung für anwendbar erklärt und rechtlich näher ausgestaltet.

3.2.6 Umweltprüfung

Die Prüfung der Auswirkungen bestimmter Vorhaben und Pläne auf die Umwelt, die in Deutschland – insbesondere auf Grund europarechtlicher Vorgaben – generell einen hohen Stellenwert hat, spielt auch für die Raumordnung eine maßgebliche Rolle. So verfügt das Raumordnungsgesetz über spezielle Vorschriften, die sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene eine Umweltprüfung für Raumordnungspläne vorsehen. Diese Vorschriften sind rechtlich verbindlich, so dass der Planungsträger in den vom Gesetz geregelten Fällen keinen Entscheidungsspielraum über das „ob“ der Durchführung einer Umweltprüfung hat (siehe hierzu 2.8.2, oben). Dabei stellt der Umweltbericht das zentrale Element der

Umweltprüfung dar. Hinzu kommen weitere Instrumente wie die oben genannte „zusammenfassende Erklärung“, der im Zuge weiterer europäischer Vorgaben und neuester Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Stärkung der Rolle von Umweltverbänden in Zukunft eine größere Bedeutung zukommen könnte.

Auch in Russland sind die Bewertung von Umweltauswirkungen (OVOS) sowie die staatliche ökologische Expertise etablierte Instrumente des Umweltschutzrechts. Ihre wesentlichen Rechtsgrundlagen bilden das Föderale „Gesetz über den Umweltschutz“ aus dem Jahre 2002 sowie das „Gesetz über die ökologische Expertise“ aus dem Jahre 1995 (siehe 2.8.3, oben). Während die Entwicklung des Umweltschutzes in der Russischen Föderation noch bis in die Mitte der 1990iger Jahre durch die Einführung zahlreicher umweltschutzbezogener Strategien und gesetzlicher Regelungen unterstützt wurde, änderte sich dies seit Anfang 2000, sowohl auf Grund der wirtschaftlichen Krise aber auch durch entscheidende Verwaltungsreformen in jenen Jahren. Dies betraf nicht zuletzt auch die genannten Umweltschutzgesetze und damit einhergehend die Art und den Umfang der einer ökologischen Expertise unterliegenden Vorhaben, die erhebliche Einschränkungen erfuhren. Hiervon waren auch die Territorial- und Generalpläne nach Städtebaugesetzbuch betroffen. Während beispielsweise 1998 nach Artikel 28 Absatz 6 der damaligen Fassung des StBauGB noch „Planungsunterlagen jeglicher Art“, also auch die Schemata und Generalpläne der russischen Territorialplanung, der Umweltverträglichkeitsprüfungspflicht unterlagen, sieht das Städtebaugesetzbuch seit 2005 eine solche Verpflichtung nicht mehr vor. Nach den derzeitigen rechtlichen Bestimmungen der RF besteht somit keine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung für die Pläne der russischen Territorialplanung.

Allerdings können die zuvor erwähnten Reforminitiativen zur Strategischen Umweltprüfung entscheidende Schritte in diese Richtung erzielen. Das Konzept zur Einführung der SUP in Russland wurde am 8.Juli 2014 verabschiedet. Diesem soll nun ein Gesetzesentwurf folgen, der Änderungen in das Gesetz „Über den Umweltschutz“ sowie andere Rechtsakte einbringen soll, um das Instrument der SUP mit der Bewertung von Umweltauswirkungen (OVOS) und der staatlichen ökologischen Expertise zu verknüpfen.

Das daneben bestehende Instrument der öffentlichen ökologischen Expertise hat auf Grund der erheblichen Einschränkungen des Anwendungsbereichs kaum Praxisrelevanz. Zusätzliche administrative und finanzielle Hürden für Nichtregierungsorganisationen, also auch im Umweltbereich tätige NGOs, die mit den Änderungen des Gesetzes „Über nichtkommerzielle Organisationen“ im Jahre 2012 verbunden sind (siehe hierzu 2.8.3), dürften sich ebenfalls nicht förderlich auswirken.

4 Empfehlungen

Auf Grundlage der vorangestellten Analyse lassen sich die folgenden Empfehlungen für eine stärkere Berücksichtigung ökologischer Belange im Rahmen der russischen Territorialplanung ableiten:

1) Neben der starken Ausrichtung der russischen Territorialplanung auf die bauliche Entwicklung (Platzierung von Objekten) sollte die Möglichkeit zur Aufnahme weiterer Entwicklungsziele wie z. B. der Umweltfunktionen der Territorien geschaffen werden. Zur Ermöglichung einer komplexeren Planung müssten zudem die wesentlichen Inhalte der russischen Territorialpläne, die sich bislang auf die im StBauGB abschließend aufgezählten Bereiche – z. B. auf föderaler Ebene Transport, Sicherheit und Verteidigung, Energie, Hochschulbildung sowie Gesundheitswesen – erstrecken, erweitert werden. Die grundlegenden Umwelt- und Naturschutzziele sollten durch die entsprechende Umwelt- und Naturschutzgesetzgebung vorgeschrieben und durch die zuständigen Planungsträger konkretisiert werden. Die Konkretisierung könnte in Form komplexer Schemata zum Umwelt und Naturschutz, zur rationalen Naturnutzung sowie der Gewährleistung der ökologischen Sicherheit auf allen Ebenen erfolgen.
   Zur stärkeren Berücksichtigung von Umweltbelangen sollten die Schemata der Territorialplanung auf föderaler, regionaler und kommunaler Ebene oder der jeweiligen Teilräume (Artt. 10, 14, 19, 23 StBauGB) in ihrem Inhalt ergänzt werden. Dies sollte durch eine zwingende Einbeziehung von weiteren Materialien, deren Schwerpunkt auf der Berücksichtigung ökologischer Belange liegt, in die Planungsdokumente erfolgen (in graphischer Form und Textform). Unter ökologischen Belangen werden hierbei vor allem die Gewährleistung guter Umweltbedingungen für die Bevölkerung sowie die Sicherung der Funktionen natürlicher Ökosysteme verstanden. Auf Grundlage von Analysen zur Nutzung von Territorien, ihrer möglichen Entwicklungsrichtung sowie einer wahrscheinlichen Einschränkung der jeweiligen Nutzungen sollten zu den Begründungsdokumenten der Territorialplanung auf allen Ebenen folgende Karten einbezogen werden:

   - Karten zum aktuellen Zustand und zur Nutzung von Territorien
   - Karten zu Vorranggebieten (mit voraussichtlicher funktionaler Zonierung) auf Grundlage von Landschaftsplänen mit Regeln zur rationalen Nutzung
   - Karten zum Umweltschutz und zur Gewährleistung der ökologischen Sicherheit

2) Die Prinzipien der russischen Territorialplanung, die bereits jetzt in verschiedenen Punkten Umweltaspekte berücksichtigen, sollten einerseits rechtlich als Verpflichtung ausgestaltet und andererseits stärker operationalisiert, d. h. mit konkreten Handlungsanweisungen für die jeweiligen Planungsbehörden untermauert werden. Diese Operationalisierung sollte durch eine Konkretisierung der umweltrelevanten Prinzipien des Art. 2 StBauGB, nämlich des Prinzips Nr. 1 (nachhaltige Entwicklung), des Prinzips Nr. 2 (ausgewogene Berücksichtigung sozialer, ökonomischer und ökologischer Faktoren), des Prinzips Nr. 9 (städtebauliche Tätigkeit unter Berücksichtigung ökologischer Belange), des Prinzips Nr. 10 (städtebauliche Tätigkeit unter Berücksichtigung von Kulturerbegütern und besonderen Naturschutzgebieten) und des Prinzips Nr. 12 (Schadenersatz bei Missachtung der Vorgaben des StBauGB) mithilfe von weiteren Instrumenten erfolgen. Speziell für das bestehende Prinzip der Umweltsicherheit wird empfohlen, dieses auch auf Umweltvorsorgeaspekte zu erweitern. Ansatzpunkte für eine solche Erweiterung bieten die in der Praxis bereits existierenden Beispiele für den Ausgleich von Flächen, die bei der Aufstellung von Territorialplänen für bestimmte wirtschaftliche Nutzungen in Anspruch genommen wurden oder die Kompensationsregelungen zur Gebührenerhebung im Bereich von Schadstoffemissionen. Diese könnten zu einer verpflichtenden territorialplanerischen Ausgleichsregelung weiterentwickelt und im Städtebaugesetzbuch gesetzlich verankert werden. Im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge sind zudem präventive Maßnahmen zur Vermeidung und Minderung negativer Umweltveränderungen erforderlich.

3) Die Abstimmungserfordernisse bei der Aufstellung von Territorialplänen sollten auf allen Planungsebenen unter Wahrung des Prinzips der behördlichen Unabhängigkeit ausgebaut werden. Das StBauGB sieht in den Vorschriften der Artt. 12, 16, 21 durchaus eine gegenseitige Abstimmung zwischen den Ebenen im Sinne des Gegenstromprinzips vor, die allerdings auf die Fälle von sozio-ökonomischen Folgen sowie von negativen Umweltauswirkungen eines geplanten Objekts beschränkt ist. Auch erfolgt die Einschätzung der abstimmungspflichtigen Objekte nach dem Ermessen der planenden Ebene und ohne effektive Rechtsschutzmöglichkeiten der betroffenen Ebene. Insbesondere die Einflussmöglichkeiten der unteren Ebenen auf die Planung auf übergeordneter Ebene sind im Rahmen des Abstimmungsverfahrens beschränkt. Um eine bessere gegenseitige Berücksichtigung der jeweiligen Umweltanforderungen auf den verschiedenen Ebenen zu erzielen, sollte die Abstimmung nicht auf die in Art. 12 Abs. 1, 16 Abs. 1, 21 Abs. 3 und 4 StBauGB abschließend aufgezählten abstimmungsrelevanten Punkte beschränkt werden, sondern umfassend erfolgen. Hierdurch ließen sich auch Interpretationsspielräume über das Bestehen der Abstimmungspflicht vermeiden. Eine effektive Zusammenarbeit aller Ebenen erscheint hier besonders zielführend, insbesondere im Hinblick auf eine bessere Berücksichtigung

lokaler oder regionaler Umweltanforderungen auch auf föderaler Ebene oder auch auf die aktuelle Problematik der Agglomeration rund um Großstädte.

4) Umweltbezogene Fachplanungen sollten in die Territorialplanung integriert werden. Dies ließe sich unter Beibehaltung des Subsidaritätsprinzips in Artikel 4 Absatz 3 StBauGB u. a. dadurch realisieren, dass das Städtebaugesetzbuch selbst umweltrechtliche Regelungen aus dem Fachplanungsrecht übernimmt oder an diese anknüpft (z. B. durch Erstellung oder Übernahme von natur- bzw. landschaftsbezogenen Fachplanungen durch die jeweilige Territorial-Planungsbehörde). In diesem Zusammenhang wäre es sinnvoll, auf die in der Vergangenheit bereits existierenden „territorialen Komplexschemata des Naturschutzes“ (TerKSOP) auf regionaler Ebene bzw. „territorialen Komplexschemata des Umweltschutzes“ (TerKSOOS) auf lokaler Ebene zurückzugreifen. Mithilfe der fachlichen und methodischen Grundlagen dieser Komplexschemata gelänge es, eine flächendeckende und umfassende Bewertung des Umweltzustandes als Grundlage für die Erstellung der jeweiligen Territorialpläne vorzunehmen. Allerdings müssten diese im Hinblick auf die aktuelle ökologische Situation und unter Berücksichtigung der Strategie 2030 überarbeitet werden.

5) Der bisherige Katalog umweltbezogener Festlegungen, der sich im Rahmen der russischen Territorialplanung bislang mehr oder weniger auf die Festlegung von Zonen mit besonderen Nutzungsbedingungen oder funktionalen Zonen beschränkt, sollte um weitere Instrumente erweitert werden. Dies könnte beispielsweise, in Anlehnung an die deutsche Raumordnung, durch eine Verstärkung des Freiraumschutzes und die Einführung bestimmter Freiraumschutzkategorien erfolgen (z. B. regionale Grünzüge). Zudem sollte im Hinblick auf die Zonen mit besonderen Nutzungsbestimmungen eine sich widersprechende Parallelregelung – wie sie derzeit zum einen nach Städtebaugesetzbuch und zum anderen nach Bodengesetzbuch existieren – ausgeschlossen werden.

6) Die bisherige Regelung zur der Öffentlichkeitsbeteiligung auf kommunaler Ebene in Form von öffentlichen Anhörungen (Artikel 28 StBauGB) sollte in geeigneter Weise auf die regionale Ebene (Föderationssubjekte) und föderale Ebene ausgedehnt werden. Hier wäre vor allem eine Beteiligung von Bürgern, Behörden und Verbänden in schriftlicher und elektronischer Form sinnvoll. Voraussetzung hierfür ist zunächst eine umfassende Information der Öffentlichkeit, wie sie bereits für die kommunale Ebene in Art. 28 StBauGB vorgesehen ist. Darüber hinaus sollte der vom Gesetzgeber vorgesehene „weite“ Beteiligungsgrad, der gerade keine subjektive Betroffenheit voraussetzt, sondern lediglich ein Interesse an der jeweiligen Planung verlangt, stringent angewandt werden. Zudem empfiehlt sich eine Öffnung und Erleichterung des Zugangs und der

Beteiligung an Planungsverfahren für Vereine, Verbände und Nichtregierungsorganisationen. Viele Praxisbeispiele, auch in deutschen Planverfahren, zeigen, dass eine frühzeitige und umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung die Berücksichtigung ökologischer Belange verbessern kann.

7) Im Bereich der Umweltprüfung und -bewertung sollte die Ratifizierung der Espoo-Konvention zur grenzüberschreitenden Umweltverträglichkeitsprüfung mitsamt dem Protokoll über die strategische Umweltprüfung umgesetzt werden. Aktuelle gesetzgeberische Bemühungen des Ministeriums für Naturressourcen und Ökologie zur Einführung der strategischen Umweltprüfung sind unbedingt zu unterstützen. Hierbei ist die Einbindung der SUP in das System der strategischen Planung sowie deren Verknüpfung mit den bestehenden Regelungen zur Bewertung von Umweltauswirkungen (OVOS) und zur staatlichen ökologischen Expertise erforderlich. Von grundlegender Bedeutung ist eine Kategorisierung von Vorhaben, die Gegenstand der SUP sein sollen. In den allgemeinen Vorschriften der städtebaulichen Gesetzgebung (Art. 9 StBauGB) sollte das Erfordernis einer Berücksichtigung der SUP in den Planungsdokumenten eingeführt werden. Zu den Inhalten der Planungsdokumente im StBauGB sollten Vorschriften zur obligatorischen Durchführung folgender Verfahrensschritte der SUP ergänzt werden: Screening, Scoping, Umweltbericht, Durchführung von Konsultationen unter Teilnahme von Behörden und der Öffentlichkeit sowie Entscheidungsfindung und Monitoring.

LITERATURVERZEICHNIS

INTERNATIONALE UND EUROPÄISCHE RECHTSGRUNDLAGEN

Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Aarhus, 25.06.1998, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf.

Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo-Konvention), http://www.unece.org/env/eia/eia.html.

Richtlinie des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten vom 27.06.85 (85/337/EWG), (ABl. EG Nr. L 175 S. 40).

Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung von Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 27.6.2001 (2001/42/EG), (ABl. EG Nr L 197 S. 30).

Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (2003/35/EG)vom 26.5. 2003 (2003/35/EG). ABl. EU Nr. L 156 S. 17).

The Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty, Madrid 4.10.1991, http://www.ats.aq/e/ep.htm.

UNECE Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, Kiew 21.05.2003, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltexts/protocolenglish.pdf.

GESETZE DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Baugesetzbuch vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1548).

Bundes-Naturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Artikel 4 Absatz 100 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154).

Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten (ÖffBetG) vom 9. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2819)

Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PlVereinhG) vom 31. Mai 2013 (BGBl. I S. 1388).

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 24.2.2010 (BGBl. I S. 94), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 25.7.2013 (BGBl. I S. 2749).

Raumordnungsgesetz des Bundes vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585).

Umweltinformationsgesetz vom 22. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3704), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 47 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154).

Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz vom 8. April 2013 (BGBl. I S. 753), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 52 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154).

GESETZE UND SONSTIGE RECHTSGRUNDLAGEN DER RUSSISCHEN FÖDERATION

Земельный кодекс Российской Федерации/ Федеральный закон РФ № 136-ФЗ от 25.10.2001, действующая редакция от 01.01.2014
[Bodengesetzbuch der RF № 136-FZ vom 25.10.2001, in der Fassung vom 01.01.2014)].

Градостроительный кодекс Российской Федерации/ Федеральный закон РФ № 190-ФЗ от 29.12.2004 N 190-ФЗ , действующая редакция от 06.07.2005
[Städtebaugesetzbuch der RF № 190-FZ vom 29.12.2004, in der Fassung vom 01.01.2014].

Методические рекомендации по подготовке проектов схем территориального планирования субъектов РФ/, утверждены Приказом Минрегиона России от 19.04.2013 № 169.
[Methodische Empfehlungen für die Vorbereitung von Entwürfen von Schemata zur Territorialplanung der Subjekte der RF, verabschiedet durch Erlass des Ministeriums für Regionalentwicklung N 169 am 19.04.2013].

Методические рекомендациип о порядку согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, состава и порядка работы согласительной комиссии при согласовании проектов документов территориального планирования муниципальных образований/ утверждены Приказом Минрегиона России от 27.02.2012 № 69
[Methodische Empfehlungen für das Abstimmungsverfahren bei Entwürfen von Dokumenten der Territorialplanung der kommunalen Körperschaften […], verabschiedet durch Erlass des Ministeriums für Regionalentwicklung N 69 vom 27.02.2012]

О внесении в государственный кадастр недвижимости сведений о зонах с особыми условиями использования территорий/ Письмо Минэкономразвития России № 22066-ИМ/Д23 от 17.12.2009.
[Über die Eintragung von Angaben über Zonen mit besonderen Nutzungsbedingungen in das staatliche Grundbuch/ Brief des Ministeriums für Wirtschaftsentwicklung der RF № 22066-ИМ/Д23 vom 17.12.2009].

О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента/ Федеральный закон № 121-ФЗ от 20.7.2012
[Über die Einbringung von Änderungen in einzelne Rechtsakte der RF im Regelungsbereich der Tätigkeiten von nichtkommerziellen Organisationen, die die Funktion eines ausländischen Agenten erfüllen/ Gesetz der RF № 121-ФЗ от 20.7.2012].

О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов/ Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР N 984 от 01.12.1978, ред. от 03.08.1988
[Über zusätzliche Maßnahmen zur Verstärkung des Umweltschutzes und zur Optimierung der Nutzung von Naturressourcen/ Verordnung des ZK KP der UdSSR und des Ministerrates der UdSSR vom 01.12.1978, in der Fassung vom 03.08.1988].

О мерах по осуществлению мероприятий по контролю за соблюдением особых условий использования земельных участков, расположенных в границах охранных зон объектов электросетевого хозяйства/ Постановление Правительства РФ от 27.02.2010 № 103 ,действующая редакция от 05.06.2013

[Über die Durchführungsmaßnahmen zur Kontrolle der Befolgung von besonderen Nutzungsbedingungen von an Schutzzonen und Elektrizitätsnetze angrenzenden Grundstücken/ Regierungsverordnung der RF vom 27.02.2010 № 103 ,in der Fassung vom 05.06.2013].

О мерах по строительству скоростной автомобильной магистрали Москва - Санкт-Петербург и развитию связанных с ней территорий Московской области/ Постановление правительства Московской области № 358/16 от 28.4.2006
[Über die Baumaßnahmen der Schnellstraße Moskau-Sankt-Petersburg und der Entwicklung der mit ihr verbunden Territorien der Bezirks Moskau/ Verordnung der Moskauer Regierung № 358/16 vom 28.4.2006].

О некоммерческих организациях/Федеральный закон РФ № 7-ФЗ от 12.01.1996, действующая редакция от 21.02.2014
[Über nichtkommerzielle Organisationen/ Gesetz der RF № 7-ФЗ vom 12.01.1996, in der Fassung vom 21.02.2014].

О порядке подготовки и согласования проекта схемы территориального планирования Российской Федерации/ Постановление Правительства РФ № 198 от 23.03.2008, действующая редакция от 26.09.2012
[Über die Zusammensetzung und Abstimmung von Entwürfen der Schemata der Territorialplanung der RF/ Regierungsverordnung № 198 in der Fassung 23.03.2008].

О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов/ Федеральный закон РФ № 166-ФЗ от 20.12.2004 ,действующая редакция от 28.12.2013
[Über die Fischerei und die Erhaltung von biologischen Ressourcen/ Gesetz der RF № 166-FZ vom 20.12.2004 in der Fassung vom 28.12.2013].

О согласовании проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации и проектов документов территориального планирования муниципальных образований/ Постановление Правительства РФ № 166 от 24.03.2007
[Über die Abstimmung von Projekten von Schemata der Territorialplanung der Subjekte der RF sowie von Dokumenten zur Territorialplanung der kommunalen Körperschaften/ Regierungsverordnung der RF № 166 vom 24.03.2007].

О составе, порядке подготовки и согласования проекта схемы территориального планирования Российской Федерации в области обороны страны и безопасности государства, а также порядке внесения изменений в такую схему»/ Постановление Правительства РФ N 1220 от 26.11.2012 г.
[Über die Zusammensetzung, das Verfahren der Verfahren der Vorbereitung und Abstimmung von Entwürfen der Schemata im Bereich staatliche Sicherheit und Verteidigung“ (Regierungsverordnung N 1220 vom 26.11.2012].

О составе схем территориального планирования Российской Федерации, Постановление Правительства РФ от 13.11.2006 года № 680 в редакциях № 198 от 23.03.2008, № 99 от 06.02.2012
[Über die Zusammensetzung der Schemata zur Territorialplanung der RF/ Regierungsverordnung vom 13.11.2006 № 680, in den Fassungen № 198 vom 23.03.2008 und № 99 от 06.02.2012].

О схеме развития и размещения особо охраняемых природных территорий в городе Москве/ Закон г. Москвы № 34-7 , действующая редакция от 01.01.2014
[Über das Schema zur Entwicklung und Festlegung besonderer Naturschutzgebiete in der Stadt Moskau/ Gesetz der Stadt Moskau № 34-7 , in der Fassung vom 01.01.2014].

Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ/Федеральный закон РФ № 131-ФЗ от 06.10.2003, действующая редакция от 30.01.2014
[Über die grundlegenden Prinzipien der Organisation der kommunalen Selbstverwaltung, Gesetz der RF № 131-FZ vom 06.10.2003 in der Fassung vom 30.01.2014].

Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации / Федеральный закон РФ № 73-ФЗ от 25.06.2002 действующая редакция от 01.01.2014
[Über die Objekte des Kulturerbes (Geschichts- und Kulturdenkmäler) der Völker der RF/ Gesetz der RF № 73-FZ vom 25.06.2002, in der Fassung vom 01.01.2014].

Об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий / Положение утв. постановлением Правительства РФ № 145 от 5 марта 2007.
[Über die Organisation und Durchführung einer staatlichen Expertise zur Projektdokumentation und den Ergebnissen der ingenieur-technischen Forschungen/ Regierungsverordnung № 145 vom 5.3.2007].

Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации/ Федеральный закон РФ, № 67-ФЗ от 12.06.2002, действующая редакция от 28.12.2013
[Über die grundlegenden Garantien von Wahlrechten und dem Recht auf Teilnahme am Referendum für Staatsbürger der RF/ Gesetz der RF № 67-FZ vom 12.06.2002, in der Fassung vom 28.12.2013].

Об особо охраняемых природных территориях/ Федеральный закон РФ № 33-ФЗ от 14.03.1995, действующая редакция от 28.12.2013
[Über besondere Naturschutzgebiete/ Gesetz der RF № 33-ФЗ vom 14.03.1995, in der Fassung vom 28.12.2013].

Об особо охраняемых природных территориях регионального значения в Санкт-Петербурге/ Закон г. Санкт-Петербург № 34-7, действующая редакция от 8.2.2013
[Über besondere Naturschutzgebiete regionaler Bedeutung in der Stadt Sankt-Petersburg/ Gesetz der Stadt Sankt-Petersburg № 34-7, in der Fassung vom 8.2.2013].

Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов/ Федеральный закон РФ № 209-ФЗ от 24.07.2009 , действующая редакция от 01.09.2013
[Über die Jagd und die Erhaltung von Jagdbeständen/ Gesetz der RF № 209-FZ vom 24.07.2009 , in der Fassung vom 01.09.2013].

Об охране озера Байкал/ Федеральный закон РФ № 94-ФЗ от 01.05.1999, действующая редакция от 21.11.2011
[Über den Schutz des Baikalsees / Gesetz der RF № 94-FZ vom 01.05.1999, in der Fassung vom 21.11.2011].

Об охране окружающей среды / Федеральный закон РФ № 7-ФЗ от 10.01.2002, действующая редакция от 10.01.2014
[Über den Umweltschutz/ Gesetz der RF № 7-FZ vom 10.01.2002, in der Fassung vom 10.01.2014].

Об утверждении инструкции о составе, порядке разработки, согласования и утверждения градостроительной документации/ Постановление Госстроя РФ № 18-58 от 22.12.1993
[Über die Verabschiedung von Leitlinien zum Inhalt, Verfahren und zur Abstimmung der städtebaulichen Dokumentation/ Verordnung der Föderalen Agentur für Bau-, Wohnungs- und Kommunalwirtschaft der RF № 18-58 vom 22.12.1993].

Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов схем территориального планирования Российской Федерации в областях федерального транспорта (железнодорожного, воздушного, морского, внутреннего водного, трубопроводного), автомобильных дорог федерального значения, энергетики, высшего образования и здравоохранения")/ Приказ Минрегиона России от 25.10.2013 N 452 [„Über die Verabschiedung von methodischen Empfehlungen zur Ausarbeitung von Entwürfen der Schemata zur Territorialplanung der RF im Bereich des föderalen Transports,… [u.weitere] / Erlass des Ministeriums für Regionalentwicklung RF vom 25.10.2013 N-452].

Об утверждение положения о составе, порядке подготовки документов территориального планирования Пермского муниципального района/ Решение Пермского муниципального района №753 от 29.1.2009 г.
[Über die Verabschiedung der Regelungen über die Zusammensetzung, das Verfahren, die Abstimmung sowie Verabschiedung von Dokumenten zur Territorialplanung des „Permskij Rajon“/ Verordnung des Permskij Rajon №753 vom 29.1.2009].

Об экологической экспертизе/ Федеральный закон РФ № 174-ФЗ от 23.11.1995, действующая редакция от 28.12.2013
[Über die ökologische Expertise/ Gesetz der RF № 174-FZ vom 23.11.1995, in der Fassung vom 28.12.2013].

Перечень поручений Президента РФ по итогам заседания президиума Госсовета от 9.6.2011, Дзержинск.
[Weisungen des Präsidenten der RF auf Grundlage der Sitzung des Präsidiums des Staatsrates vom 9.6.2011, Dserschinsk].

WISSENSCHAFTLICHE PUBLIKATIONEN UND ANDERE QUELLEN

Deutsch- und englischsprachige Quellen

ALBRECHT, J./ **KLIMMER**, L./ **BÜTTNER**, C. (2013), Rechtsgrundlagen des deutschen Raumplanungssystems, Dresden.

AUSWÄRTIGES AMT, Die Europäische Union und Russland, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Russland/Russland-und-EU_node.html.

BANKES, N. (2008), Legal and institutional framework: A comparative analysis, in: Aslaug/ Mikkelsen/Oluf Langhelle (Hrsg..), Arctic oil and gas: sustainability at risk, London, New York, S. 111-139.

BELLONA, http://bellona.org/news/russian-human-rights-issues/2013-06-russia-wide-citizens-campaign-calls-on-moscow-to-join-the-uns-aarhus-convention-this-year.

BENZEL, L.(2011), Zentrale Planelemente im Bereich "Siedlungsstruktur", in: Borchard. (Hrsg.), Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, Hannover, S. 239-248.

BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (Hrsg.) (2012), Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung: Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor, http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/handbuch-buergerbeteiligung.pdf?__blob=publicationFile.

BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ, BAU UND REAKTORSICHERHEIT (Hrsg.) (2011), Kurzinfo Europa und Umwelt, http://www.bmub.bund.de/themen/europa-international/europa-und-umwelt/kurzinfo/.

DANIELZYK, R./ **KNIELING**, J. (2011), Informelle Planungsansätze, in: Borchard (Hrsg.), Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, Hannover, S. 473-498.

DEHNE, P. (2005), Leitbilder in der räumlichen Entwicklung, in: Ritter (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, S. 610-614, Hannover.

DOMHARDT, H. J (2011) et al., Konzepte und Inhalte der Raumordnung, in: Borchard (Hrsg.), Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, Hannover.

HAAREN, C. v./**JESSEL**, B. (2011), Umwelt und Raumentwicklung, in: Borchard (Hrsg.), Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, S. 671-694, Hannover.

HENRY, L./ **DOUHOVNIKOFF**, V. (2008), Environmental Issues in Russia, Annual Review of Environment and Resources Vol. 33, S. 433-460.

HOPPE, W./ **BECKMANN**, M./ **KAUCH**, P. (2000), Umweltrecht, 2. Aufl., München.
Staatliches Informationssystem der Territorialplanung (FGIS TP, einsehbar unter: http://fgis.minregion.ru/fgis/).

JANSSEN, G. (2009), Raumordnerische Ausgleichsregelung - Rechtlicher Gehalt und praktische Relevanz von § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG, in: SIEDENTOP S./ EGERMANN M. (Hrsg.): Herausforderungen und methodisch-instrumentelle Perspektiven, ARL, (Arbeitsmaterial / ARL; 349), Hannover, S. 156-172.

KOVALEV, N./ **KOEPPEL**, J. (2003), Introduction to the Environmental Impact Assessment System and Public Participation in the Russian Federation, JEAPM, Vol. 5, No. 3, S. 321-338.

KOVALEV, N./ **KOEPPEL**, J. (2009), Democracy and the Environment in Russia, JEAPM Vol.11, No. 2, S. 161-173.

KÖZLE, E./**WIRTH**, P./**WENDE**, W./**ALBRECHT**, J. (2014), AP 2/5 Planungsverfahren in Deutschland, Dresden.

KRAVCHENKO, V./ **MAY**, A./ **IGNATOV**, A./ **WENDE**, W./ **HOPPENSTEDT**, A./ **VENCHIKOVA**, V. (2009): Bewertung von Umweltauswirkungen und ökologische Expertise – Deutsch-russisches Kompendium. Irkutsk, Berlin, Bonn. Verlag des Sochava-Instituts für Geographie der Sibirischen Abteilung der Russischen Akademie der Wissenschaften.

KUNIG, P. (2003), Artikel 75 GG in: von Münch (Hrsg.)., Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, München.

MIKKELSEN, A./**LANGHELLE**, O. (Hrsg.) (2008), Arctic oil and gas: sustainability at risk, London, New York, S. 111-139.

NIIP GRADOSTROITELSTVA (2012), Integration ökologischer Belange in die Territorialplanung Russlands – Bericht zur Phase 1: Geschützte Komponenten und Nutzungsarten im Planungssystem der Russischen Föderation, St. Petersburg.

NIIP GRADOSTROITELSTVA (2013), Integration ökologischer Belange in die Territorialplanung Russlands – Bericht zur Phase 2 (Rechtsteil), St. Petersburg.

NOBIS, V. (2012), Rechtliche Rahmenbedingungen für die Abwicklung von Bauvorhaben in der russischen Föderation, Berlin.

NORDSTREAM, Press Release;
http://www.nord-stream.com/media/news/press_releases/en/2011/12/nord-stream-pipeline-has-no-significant-environmental-impact-in-russia_394_20111219_1.pdf.

NORTHERN DIMENSION ENVIRONMENTAL PARTNERSHIP, Homepage: http://ndep.org.

RUNKEL, P.(2012), § 46 ROG in: SPANNOWSKY W./ RUNKEL P./ GOPPEL K. (Hrsg.), ROG Kommentar, .

SAPOZHNIKOVA, V.V. (2005), Environmental Protection in Russia: The Evolution from Strict Enforcement Measures and Compliance Control to New Combined Approaches Based Upon Preventive Strategies, Seventh International Conference on Compliance and Enforcement, Moscow, 183-188.

SCHUMACHER, J. (2012), § 11 ROG in: SCHUMACHER J./WERK K./ALBRECHT J. (Hrsg.) ROG Kommentar, Wiesbaden.

STÜER, A. (2013), Das Planvereinheitlichungsgesetz, DVBl., S. 700 – 707.

TRUTNEV, E.K. et al., Progress and Problems in Reforming Urban Land Use and Development Regulation in the Russian Federation, Journal of Urban Studies, Vol. 41, Nr. 7, 2004, S. 1269 – 1282.

UNECE, Aarhus Convention and its Protocol, http://www.unece.org/env/pp/welcome.html.

UNESCO, The State Parties, http://whc.unesco.org/en/statesparties/ru.

VALLÈE, D. (2011) Umsetzung der Raumplanung, in: Borchard eds., Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, S. 567-604, Hannover.

WERK, K. (2012), § 1 ROG, in: SCHUMACHER J./WERK K./ALBRECHT J.(Hrsg.) ROG-Kommentar, Wiesbaden.

WOLLMANN, H. / **GRITSENKO** E. (2009), Local Self-Government in Russia: between de-centralisation and re-centralisation, in: Ross,Cameron/ Campbell, Adrian (eds.), Federalism and local politics in Russia, London/New York, S. 227-248.

ZSCHIESCHE, M. (2013), Stellungnahme des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen e.V. vom 24.Oktober 2013 in Abstimmung mit dem Naturschutzbund Deutschland (NABU), dem Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) sowie dem Deutschen Naturschutzring (DNR) zum nationalen Fortschrittsbericht Umsetzung Aarhus-Konvention 2013,http://www.aarhuskonvention.de/media/content/files/Umsetzung%20in%20Deutschland/Stellungnahme_UfU_24_10_2013.pdf.

Russischsprachige Quellen

BOGOLYUBOV S.A.(2010), Kommentar zum StBauGB, Moskau.
[orig. *БОГОЛЮБОВ*, С.А. (2010), Постатейный комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации, Проспект, Москва.]

BRINTSCHUK M.M.(2009), Kommentar zum Gesetz „Über die ökologische Expertise vom 23.11.1995 . N 174-FZ, Wolters Kluwer, Moskau.
[orig. *БРИНЧУК*, М.М. (2009), Комментарий к федеральному закону от 23.11.1995 г. N 174-ФЗ „Об экологической экспертизе“, Wolters Kluwer, Москва.]

DEMENTJEVA, O.A. (2012), Die städtebauliche Tätigkeit der kommunalen Körperschaften: Die Tendenz der gesetzlichen Regulierung, in: Конституционное и муниципальное право. № 2., Moskau, S. 58-66,.
[orig. *ДЕМЕНТЬЕВА*, О.А.(2012), Градостроительная деятельность муниципальных образований: тенденции законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. № 2. Москва, С. 58 - 66].

DUBOVIK, O.L., Kommentar zum Gesetz „Über den Umweltschutz, N 7-FZ, bereitgestellt für das System „ConsultantPlus".
[orig. *ДУБОВИК*, О.Л., Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. КОММЕНТАРИЙ, N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2010].

EGOROV V.Y./**SHISHELOVA** S.A.(2012),in: FILATOVA(Hrsg.), Kommentar zum StBauGB der RF, Moskau .
[orig. *ЕГОРОВ*, В.Ю./ *ШИШЕЛОВА*, С.А. (2012), Постатейный комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации, под редакцией А. ФИЛАТОВОЙ, Москва].

FGIS TP, Föderales Staatliches Informationssystem der Territorialplanung.
[orig. *ФГИС ТП*, Федеральная государственная информационная система территориального планирования: http://fgis.minregion.ru/fgis/].

NIIP GRADOSTROITELSTVA (2012), Integration ökologischer Belange in die Territorialplanung Russlands – Bericht zur Phase 1: Geschützte Komponenten und Nutzungsarten im Planungssystem der Russischen Föderation, St. Petersburg
[orig. *НИИПГрадостроительства* (2012), - Внедрение экологических принципов в территориальное планирование России. Отчет по 1 этапу проекта ЭкоРус].

NIIP GRADOSTROITELSTVA (2013), Integration ökologischer Belange in die Territorialplanung Russlands – Bericht zur Phase 2 (Rechtsteil), St. Petersburg
[orig. *НИИПГрадостроительства* (2013) - Внедрение экологических принципов в территориальное планирование России. Отчет по 2 этапу проекта ЭкоРус].

NIIP GRADOSTROITELSTVA (2014), Integration ökologischer Belange in die Territorialplanung Russlands – Bericht zur Phase 3, St. Petersburg.
[orig. *НИИПГрадостроительства* (2014) - Внедрение экологических принципов в территориальное планирование России. Отчет по 3 этапу проекта ЭкоРус]

PUCHININA T.G. (1999), Grundzüge des Umweltrechts, Krasnojarsk].
ПУЧИНИНА, Т.Г. (1999), Основы экологического права, Красноярск

RAPSI - Russische Agentur für rechtliche Informationen und Gerichtsentscheidungen, Chronik der Ereignisse um den „Chimkinskij Wald“, unter: http://rapsinews.ru/incident_publication/20100827/250613334
[orig. *РАПСИ*, Хронология событий вокруг Химкинского леса, http://rapsinews.ru/incident_publication/20100827/250613334.html.]

RIA Novosti, Nachrichten vom 14.12.2010, 21:48
[orig. *РИА Новости* (21:48, 14.12.2010) http://ria.ru/society/20101214/308702535.html].

SIDOROVA M.E. (2013), Öffentliche Anhörungen zu Bebauungsfragen in den kommunalen Körperschaften, in: Конституционное и муниципальное право № 6, S. 50-54].
[orig. *СИДОРОВА*, М.Е. (2013), Публичные слушания по вопросам застройки муниципальных образований, Конституционное и муниципальное право № 6, Москва,С. 50-54].

VOROBJEV, D.V.(2005), Ökologische Referenden in Russland
[orig. *ВОРОБЬЕВ*, Д.В. (2005), Экологические референдумы в России, http://magazines.russ.ru/oz/2005/6/2005_6_14.html#s7].

ZIBAREV A.G., **ROSENBERG** G.S., **SAKSONOV** S.V. (2012), Ökologische Innovationen für eine nachhaltige Stadtentwicklung, in: Известия Самарского научного центра Российской академии наук. № 1. Том 14, Toljatti].
[orig. *ЗИБАРЕВ*, А.Г., *РОЗЕНБЕРГ*, Г.С., *САКСОНОВ*, С.В. (2012) Экологические инновации для устойчивого развития города, Известия Самарского научного центра Российской академии наук. № 1. Том 14, Тольятти].