

osteuropa

Recht

GEGENWARTSFRAGEN
AUS DEN RECHTEN DES OSTENS
46. JAHRGANG · HEFT 1 · Februar 2000

Jelena Vladimirovna Gritsenko; Gerd Winter

Raumordnungs- und Bauleitplanungsrecht in der Russischen Föderation, mit besonderer Berücksichtigung eines Gesetzentwurfs des Oblast Irkutsk

Im Folgenden wird der Entwurf des Gesetzes zur Raum- und Bauleitplanung des Oblast Irkutsk vorgestellt. Dieses Gesetzesvorhaben ist das erste seiner Art, das ein Bundesland der Russischen Föderation unternimmt. Es ist von besonderem Interesse, weil es sämtliche Planungsstufen, also sowohl die Raumordnung wie die Bauleitplanung umfasst, während es die projektbezogenen Entscheidungen vom Raumordnungsverfahren bis zur Baugenehmigung anderen Gesetzen überlässt (die freilich ihrerseits dringend der Vereinfachung und Systematisierung bedürfen). Die Konzentration auf die planerischen Instrumente ermöglicht es, einen allgemeinen Teil mit Vorschriften z. B. über materielle Maßstäbe und das Verhältnis der Pläne zueinander von einem besonderen Teil mit den Inhalten, Verfahren und Wirkungen der einzelnen Planebenen abzusetzen.

Bevor der Gesetzentwurf im Einzelnen erörtert wird, ist eine Einführung in das Planungsrecht der Föderationsebene erforderlich. Dabei wird deutlich, dass das Bundesrecht von einem systematischen Ansatz noch weit entfernt ist. Dies ist umso mehr Anlass dafür, den russischen Föderalismus auf seine Fähigkeit zu testen, neue Konzepte „von unten“ zu ermöglichen und sich horizontal ausbreiten zu lassen.

I. Planungsrecht auf der föderalen Ebene

Wie es auch in dem Gesetzentwurf des Oblast Irkutsk vorgeschlagen wird, bezeichnen wir die Pläne zur Landnutzung im weiten Sinne, um die es in diesem Artikel geht, als „territoriale Entwicklungspläne“. Dieser Ausdruck erscheint als vorzugswürdig, denn der im russi-

schen Recht gebräuchliche Ausdruck „Landnutzung“ ist zu eng gefasst, nämlich nur auf die Nutzung eines einzigen Naturgutes – des Bodens – bezogen.

Zur Zeit fehlt es in der Russischen Föderation in Theorie und Praxis an einer Typologie der territorialen Entwicklungspläne, ihrer rechtlichen Verbindlichkeit und der Planungsverfahren. Dementsprechend bestehen in diesem Bereich zahlreiche Probleme, die zeigen, dass es an einem systematischen Ansatz mangelt. Auch der neue Städtebaukodex vom 7. 5. 1998 (1)¹ löst diese Aufgabe nicht. Im Vergleich mit dem früheren Gesetz der RF „Über die Grundlagen des Städtebaus in der RF“ (5) hat der Kodex das System der städtebaulichen Pläne allerdings verbessert und die Nomenklatur von Plänen präzisiert. Neben den gesetzlich bereits bekannten Planarten (Generalplan der städtischen und ländlichen Siedlungen, Projektpläne, Bebauungspläne) führt er neue ein, nämlich Randzonenpläne der städtischen und ländlichen Siedlungen und anderen kommunalen Gebilde, Zonierungspläne und Pläne der Landvermessung. Man kann sagen, dass der Städtebaukodex das grundlegende russische Gesetz für die Regelung der Probleme der territorialen Entwicklungsplanung darstellt. Gleichwohl legt dieses Dokument im Grunde nur die Arten von Plänen fest, solchen Plänen, die einen integrierten Charakter haben und sich auf die Bebauung von Siedlungen und ihren Teilen und anderen Gebieten beziehen.

In Art. 28 des Städtebaukodex werden die folgenden, auf drei Ebenen angesiedelten Arten von Städtebaudokumenten genannt:

1. föderale Ebene: der Generalsiedlungsplan auf dem Territorium der RF und die Pläne der städtebaulichen Entwicklung von Teilen des Territoriums;
2. regionale Ebene: komplexe Pläne der städtebaulichen Entwicklung des Territoriums der Subjekte der RF und ihrer Teilgebiete;
3. lokale Ebene: sie kennt zwei Typen von Planungsdokumenten, nämlich die städtebaulichen Entwicklungspläne des Territoriums der kommunalen Gebilde (die komplexen territorialen Entwicklungspläne, die Generalpläne der Siedlungen und die Randzonenpläne der kommunalen Gebilde) und die Pläne der Bebauung der städtischen und ländlichen Siedlungen (Projektpläne, Projektpläne im Außengebiet und Bebauungspläne für Teilgebiete der Siedlungen).

Mit den Arten der städtebaulichen Dokumente wird im Kodex die Richtung der Entwicklung in den konkreten administrativen Zuständigkeitsbereichen und Teilen von ihnen festgelegt; daneben enthält er andere Arten von Plänen, die nicht mit solchen Zuständigkeitsbereichen verbunden sind, sondern funktionale Festlegungen für bestimmte Gebiete betreffen. Dabei handelt es sich um territoriale Pläne des Naturschutzes und der Naturnutzung, um Pläne des Schutzes vor gefährlichen Auswirkungen von Notfällen natürlichen oder technischen Ursprungs sowie um Pläne und Projekte der Entwicklung technischer, verkehrlicher und sozialer Infrastruktur (1, Art. 28 Abs. 14). Diese Arten von Plänen haben Bedeutung über Verwaltungsgrenzen hinaus.

Föderale Gesetze über die Naturnutzung ergänzen den erwähnten Katalog von Planungsdokumenten um Pläne des wirtschaftlichen Aufbaus, der Nutzung und des Schutzes bestimmter Arten von Naturressourcen oder Naturgebieten. Dazu gehören zum Beispiel die in der Bodengesetzgebung vorgesehenen Pläne der Nutzung und des Schutzes der Bodenres-

¹ Diese Ziffer verweist auf den entsprechenden Gesetzgebungsakt in der am Schluss des Aufsatzes abgedruckten Liste der zitierten Rechtsvorschriften.

sources, Bodenschutzpläne, Pläne der Bodenbebauung und Pläne der bodenwirtschaftlichen Bebauung von Siedlungen (6, Art. 73, 113, 114 u. a.); die im Waldkodex der RF vom 16.11. 1995 vorgesehenen föderalen und regionalen Programme der Nutzung, der Erhaltung und des Schutzes des Waldfonds und der Schonungen und waldbauliche Projekte (Pläne der wirtschaftlichen Organisation der Gebiete des Waldfonds) (7, Art. 46, 47 u. a.); die im Wasserkodex der RF vom 16. 11. 1995 vorgesehenen integrierten Pläne der Nutzung und Erhaltung der Wasserressourcen, die föderalen staatlichen (darin eingeschlossen: die auf Einzugsgebiete bezogenen) und territorialen Programme zur Nutzung, Errichtung und Erhaltung von wasserbaulichen Anlagen (8, Art. 76, 77 u. a.); die im Gesetz der RSFSR „Über den Schutz der natürlichen Umwelt“ vom 19. 12. 1991 vorgesehenen staatlichen und territorialen ökologischen Programme und Pläne der Erhaltung und Nutzung der Naturressourcen (4, Art. 11, 15, 17 u. a.); die im föderalen Gesetz „Über besonders geschützte Naturgebiete“ vom 14. 3. 1995 vorgesehenen Pläne der Nutzung und Ordnung der besonders geschützten Gebiete (3, Art. 2 Abs. 5) und viele andere.

In denjenigen föderalen Gesetzen, die den Status der staatlichen und munizipalen Gebilde regeln, finden auch die Kompetenzen der staatlichen Organe und der örtlichen Selbstverwaltungsorgane im Bereich der Planung Beachtung. In ihnen ist die Rede nicht nur von den oben genannten Planungsdokumenten, sondern auch von allgemeineren Entwicklungsprogrammen und -plänen (zum Beispiel im föderalen Gesetz „Über allgemeine Prinzipien der Organisation der örtlichen Selbstverwaltung in der RF“, in dem Entwicklungspläne und -programme der munizipalen Gebilde genannt werden, welche die Vertretungsorgane der örtlichen Selbstverwaltung beschließen (2, Art. 15 Abs. 3 Ziff. 3)).

Eine genauere Analyse der behandelten Gesetzgebung (einschließlich des neuen Städtebaukodex) führt zu dem Ergebnis, dass der Status der Nutzungsplanung noch recht schwach bestimmt ist. Ein Vergleich zeigt insgesamt, dass das Verhältnis zwischen den verschiedenen Planarten, ihre Rechtsform, ihr Inhalt, das Verfahren ihrer Ausarbeitung und Verabschiedung sowie ihre rechtlichen Wirkungen unklar sind. Offen ist auch die Frage, welche Funktion im Planungsprozess die sogenannten planungsvorbereitenden Dokumente, die „Planungsinstrumente“ (zum Beispiel die Ergebnisse der ökologischen Expertise, die Abwägung, die Kataster, die technischen Regeln, die Grenzwerte etc.) spielen, ebenso auch diejenigen Dokumente (wie zum Beispiel Boden- und Naturnutzungsverträge), die heute als eine Art von Planersatz fungieren. Diese Verträge enthalten neben den zivilrechtlichen Bestimmungen noch Regelungen, die ein Regime der Nutzung von Naturobjekten und der Perspektiven der Naturnutzung vorsehen, d.h. Regelungen mit öffentlich-rechtlichem Charakter. Zum Beispiel kann zwischen dem Naturnutzer und dem Verwaltungsorgan des Subjekts der RF oder dem Organ der örtlichen Selbstverwaltung ein Vertrag über die integrierte Naturnutzung auf der Basis des Ergebnisses der ökologischen Expertise und der Genehmigung geschlossen werden. In dem Vertrag werden die Rechte und Pflichten der Naturnutzung, die Abgaben für die Ressourcennutzung, die Haftung der Vertragsparteien für entstehende Schäden, die Streitschlichtung und die Art und Weise der Nutzung der Naturressourcen festgelegt (4, Art. 18).

II. Planungsrecht in neueren föderalen Gesetzentwürfen

Ein Versuch, den Bereich der städtebaulichen und Naturnutzungspläne besser zu ordnen, findet sich in einigen föderalen Gesetzentwürfen, die die Arten von Boden- und Naturnutzung regeln. Besondere Bedeutung hat in dieser Beziehung der Entwurf eines Bodenkodex.

Neben der Nennung der bereits oben erwähnten Plantypen zur territorialen Entwicklung, die durch Rechtsakte von föderalen und regionalen Organen der Exekutivgewalt oder durch Entscheidung der örtlichen Selbstverwaltungsorgane aufgestellt werden, wird eine Reihe von neuen Regeln eingeführt, die sich sowohl auf die Arten als auch auf die Verfahren der Planung beziehen. Dazu gehören:

- die territoriale Bodennutzungsplanung, die von der Regierung der RF zusammen mit den Subjekten der RF organisiert wird und von den Subjekten der RF und den Organen der örtlichen Selbstverwaltung auf der Basis von sozio-ökonomischen Programmen sowie von Dokumenten der Bodenbebauung, des Städtebaus, des Naturschutzes usw. konkretisiert wird;
- die Abstimmung der Organe der örtlichen Selbstverwaltung mit den Organen der staatlichen Gewalt der Subjekte der RF über die Generalplanentwürfe für die territorialen kommunalen Gebilde;
- Programme der Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit, der Nutzung und des Schutzes des Bodens (oder der Nutzung und des Schutzes der Bodenressourcen, wie sie im geltenden Bodenkodex genannt werden), die auf allen drei Ebenen, der föderalen, der regionalen und der lokalen, ausgearbeitet und beschlossen werden.

Jedoch, trotz der Einführung einiger neuer Begriffe und einiger fortschrittlicher Verfahren mangelt es in dem Entwurf des Bodenkodexes noch sowohl an einer stimmigen Systematik der Bodennutzungspläne wie auch an rechtlichen Formen des Planungsverfahrens und der Planwirkung.

Landnutzungsplanung war auch Gegenstand früherer Entwürfe des mittlerweile verabschiedeten Baikalgesetzes (9). Im Text der wichtigsten, aber letztlich gescheiterten Entwurfsvariante (Art. 1 und 21) wurde ein neuer Terminus eingeführt, der die ökologische Ausrichtung der Bodennutzungsplanung in Zonen, die besonderen Schutz benötigen, bezeichnet, nämlich die Landschaftsplanung. Dem Terminus, der aus der deutschen Gesetzgebung und Praxis stammt, kommt eine spezifische Bedeutung im Zusammenhang des Systems der Territorialpläne zu. Durch ihn wird ein Verfahren der Planung vorgeschlagen, das folgende Maßnahmen umfasst:

- die kartographische Erfassung der wichtigsten Landschaftskomponenten und die Bewertung ihres Potentials als Naturressource;
- die kartographische Erfassung der einem Schutzstatus unterstehenden Landschaftskomponenten;
- die Bewertung der Nachhaltigkeit der genannten Komponenten im Hinblick auf negative anthropogene Einwirkungen und die Bewertung der Folgen solcher Einwirkungen;
- die funktionale Zonierung der territorialen Gebiete und die Festlegung der Ausrichtung und Begrenzung der Formen und Arten von Naturnutzung;
- die Ausarbeitung von Maßnahmen zur Verbesserung der Natur in der Landschaft und von Maßnahmen zur Reduzierung negativer Einwirkungen auf sie.

Hinsichtlich der Einzelheiten war vorgesehen, dass die Aufgabe der Landschaftsplanung in der Baikalregion durch Rechtsverordnung der Regierung der RF ausgestaltet werden sollte, gemäß den Vorschlägen des föderalen Exekutivorgans mit Zuständigkeit für die staatliche Politik in der Baikalregion und in Übereinstimmung mit den Exekutivorganen der zur Baikalregion gehörenden Subjekte der RF.

Weiterhin war vorgesehen, dass im Anschluss an die Landschaftsplanung weitere Planarten erarbeitet werden sollten, nämlich integrierte Pläne des Schutzes und der Nutzung natürlicher Ressourcen, Pläne der Bodenbebauung und gebietsbezogene Detailpläne, die als Basis für die Ausübung wirtschaftlicher und anderer Tätigkeiten, für Entscheidungen über die Ausrichtung der Entwicklung der Bodennutzung und für den Bodenverkehr und den Verkehr anderer Naturressourcen aufgestellt werden müssen. Die Landschaftsplanung wurde in dem früheren Gesetzentwurf also als eine Fachplanung verstanden.

Im letzten, schließlich angenommenen Entwurf war dann von einer besonderen Landschaftsplanung nicht mehr die Rede. Bei den weiteren Arbeiten wurde die Idee der Landschaftsplanung gegen diejenige der Zonierung der Naturgebiete des Baikals in verschiedene Nutzungszonen (Kernzone, Pufferzonen, etc.) ausgetauscht (9, Art. 2)².

Zudem zeigt eine Betrachtung des Entwurfs des Baikalgengesetzes in seinen verschiedenen Stufen sowie des verabschiedeten Gesetzes selbst, dass neben diesem Gesetz weitere Regime der Naturnutzung im Baikalgebiet aufgestellt werden, und zwar in einer Vielzahl von Regeln der Vollzugsorgane aufgrund von Gesetzen (zum Beispiel Ordnungen der Organisation des Tourismus und der Erholung, etc.) sowie in Plänen und Verträgen (9, Art. 12, 16, 22). Wiederum fehlt es aber an einer Klärung sowohl des Verhältnisses dieser Dokumente zueinander wie auch weiterer Fragen der Planung.

Nach allem ist es heute eine besonders dringliche gesetzgeberische Aufgabe, ein System der territorialen Entwicklungsplanung zu entwickeln, und zwar sowohl auf der föderalen wie auf der regionalen Ebene. Von einer schnellen Entscheidung darüber hängt es ab, ob es in Russland ein einheitliches, koordiniertes System von Plänen geben wird, und das heißt eine reichhaltige effektive Entwicklung des Landes und eine optimale Abstimmung der sozio-ökonomischen und ökologischen Interessen bei der Festlegung der grundlegenden Entwicklungsrichtungen.

III. Das Verhältnis der föderalen und regionalen Gesetzgebungskompetenzen für territoriale Entwicklungsplanung

Das russische System der Gesetzgebung über territoriale Entwicklungsplanung (oder Landnutzungsplanung) besteht aus zwei Ebenen, der föderalen und der regionalen. Dies liegt daran, dass die Verfügungsrechte am Boden und anderen Naturgütern, die Naturnutzung, der Umweltschutz und das Verwaltungsverfahren nach der russischen Verfassung zur gemeinsamen Kompetenz der RF und ihrer Subjekte gehören (Art. 72 Abs. 1 Buchst. b, c, d, e und j). Die erste Stufe der Gesetzgebung im Rahmen der gemeinsamen Kompetenz bilden die föderalen Gesetze. Mit ihnen müssen die regionalen Gesetze übereinstimmen. Wie gezeigt entwickelt sich die föderale Gesetzgebung in diesem Bereich ziemlich schnell, wobei es bis jetzt aber an einem systematischen Ansatz mangelt.

Die regionale Gesetzgebung über Landnutzungsplanung, wie sie sich in der Gesetzgebungspraxis der Mehrheit der Subjekte der Föderation niederschlägt, ist nicht sehr ausgeprägt. Andererseits wird in den föderalen Gesetzen den Regionen eine nicht unbedeutende Rolle bei der rechtlichen Ausgestaltung der Planung eingeräumt. So gibt zum Beispiel der

² Die vorgesehenen Zonen entsprechen dem Zonenkonzept, das die UNESCO für Biosphärenreservate empfiehlt. Sie geraten im Baikalgebiet jedoch räumlich so großflächig, dass eine konkretere Landnutzungsplanung unverzichtbar bleibt.

Städtebaukodex (Art.22) den staatlichen Organen der Subjekte der RF Kompetenzen zur Ausarbeitung und Verabschiedung von Gesetzen und anderen Normativakten im Bereich des Städtebaus.

Die Tatsache, dass bis heute auf föderaler Ebene kein System der Planung geschaffen worden ist, eröffnet für den regionalen Gesetzgeber einen Spielraum. Dieser hat das „Recht der überholenden Regelung“: er kann ein regionales Gesetz im Rahmen der gemeinsamen Kompetenz beschließen, soweit eine Bundesregelung fehlt. Dieser verfassungsrechtliche Grundsatz wurde im kürzlich (nämlich am 24. 6. 1999) verabschiedeten Bundesgesetz „Über die Grundsätze und die Ordnung der Abgrenzung der Kompetenzen und Befugnisse zwischen den Staatsorganen der Föderation und ihren Subjekten“ deutlich formuliert (10, Art. 12 Abs. 2). Vorher wurde der Grundsatz in der Praxis des Verhältnisses von Bund und Oblast bereits mehrmals angewendet. Als Rechtsgrundlage dafür wurde der Staatsvertrag zwischen dem Bund und dem Oblast Irkutsk (einschliesslich des autonomen Kreises Ust-Ordynskij Burjatskij) benutzt (11, Art. 6).

IV. Der Inhalt des Gesetzes des Oblast Irkutsk zur territorialen Entwicklungsplanung

1. Zur Entstehung des Gesetzentwurfs

Der Gedanke, ein Gesetz zur territorialen Entwicklungsplanung des Oblast Irkutsk zu erarbeiten, entstand im Rahmen eines russisch-deutschen Projekts über „Ökologisch orientierte Landnutzungsplanung in der Baikalregion“³, und zwar als deutlich wurde, dass es keine zulängliche Rechtsgrundlage dafür gab, den modellhaft für den Oblast ausgearbeiteten Landnutzungsplänen für das Wassereinzugsgebiet Goloustnoje und den Rayon Olchon einen rechtlichen Status mit verbindlicher Wirkung zu verleihen⁴. Dies Problem zu lösen erwies sich als unmöglich ohne einen systematischen Ansatz der Planung in einem eigenen Gesetz. Sehen wir uns die Grundzüge des regionalen Gesetzes der territorialen Entwicklungsplanung genauer an.

Der Begriff „territoriale Entwicklungsplanung“ ist im Gesetzentwurf als die planerische Festlegung der Entwicklungsrichtung von Territorien, der Arten und Intensität der Landnutzung im Interesse des Wohlstands der Bevölkerung und der Erhaltung und Wiederherstellung der Natur mit dem Ziel einer nachhaltigen Landnutzung definiert.

³ Projektträger waren die Gebietsverwaltung Irkutsk und die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Eschborn.

⁴ Die Projektergebnisse sind veröffentlicht: Die planerischen Ergebnisse sind in den Berichten „Ökologisch orientierte Landnutzungsplanung in der Baikalregion. Teilbericht Einzugsgebiet des Flusses Goloustnaja“ (in russischer und deutscher Sprache) und „Ökologisch orientierte Landnutzungsplanung in der Baikalregion. Teilbericht Rayon Olchon“ (in russischer Sprache) niedergelegt und zu beziehen beim Institut für Geographie der Russischen Akademie der Wissenschaften (Sibirische Sektion), Ulanbatorskaja 1, R 664033 Irkutsk, oder der Planungsgruppe Ökologie und Umwelt (PÖU), Kronenstraße 14, D 30161 Hannover. Die rechtlichen Ergebnisse sind erschienen als Sammelband „Landnutzungsplanung: Rechtliche Probleme“, hrsg. von J. W. Gritsenko (in russischer Sprache), und zu beziehen beim obengenannten Institut für Geographie oder der Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht, Universitätsallee GW I, D 28259 Bremen.

In dem Gesetz werden geregelt: allgemeine Planungsgrundsätze, Maßstäbe für die Planung, Arten von Plänen und ihr Inhalt, Verfahren der Planausarbeitung, Zuständigkeiten für die Beschlussfassung über die Pläne und die rechtliche Wirkung der Pläne.

2. Arten von territorialen Entwicklungsplänen

Zunächst sind zwei Kategorien von Plänen zu unterscheiden: integrierte Pläne und Fachpläne. Integrierte Pläne basieren auf einer Abstimmung der Interessen der sozio-ökonomischen Entwicklung mit vielfältigen anderen Interessen wie zum Beispiel dem Umweltschutz. Fachpläne bestimmen die Entwicklungsrichtung unterschiedlicher Belange wie der Wirtschaft, der Kultur, der Infrastruktur und des Umweltschutzes. Da integrierte Pläne auf der Koordinierung aller Interessen beruhen, müssen sie die vorhandenen Fachpläne (z. B. der Wasserwirtschaft und der Forstwirtschaft) berücksichtigen.

Die Arten von integrierten Plänen unterscheiden sich nach ihrem Inhalt, dem Maßstab, der Planungsebene (d.h. der Organe, die an der Erarbeitung und Entscheidung der Pläne mitwirken, und des Gebietes, auf das sich die Planung erstreckt) und der rechtlichen Bedeutung. Folgende Arten werden in dem Gesetzentwurf aufgeführt:

- der territoriale Entwicklungsplan des Oblast (Oblastplan), der auf das ganze Gebiet des Oblast oder Teile desselben bezogen ist;
- der territoriale Entwicklungsplan der Rayons und anderen kommunalen Gebilde – Siedlungsgesamtheiten, wobei der Plan sich auf das jeweils ganze Gebiet oder Teile davon erstrecken kann (Rayonentwicklungspläne);
- Generalpläne der städtischen und ländlichen Siedlungen;
- Pläne für die Randzonen der städtischen und ländlichen Siedlungen;
- Landschaftsplan (für die unbesiedelten und wenig besiedelten Gebiete);
- Bebauungsplan (für Teilgebiete der städtischen und ländlichen Siedlungen sowie von Außenbereichen, in denen eine Bebauung geplant ist).

Die im Oblast Irkutsk erarbeitete Typologie der Pläne ist mit der Typologie der oben aufgeführten föderalen Gesetzgebung nicht ganz deckungsgleich.

Was die mit Städtebau zusammenhängende Typologie der Pläne angeht, so unterscheidet sich diejenige des Gesetzentwurfs für den Oblast (Generalplan, Randzonenplan der kommunalen Gebilde, Bebauungsplan) nicht von derjenigen des föderalen Städtebaukodex.

Was demgegenüber die territorialen Entwicklungspläne des Oblast und der Rayons angeht, so ist ihr Inhalt vergleichbar mit den oben zu I. aufgeführten komplexen territorialen Plänen der städtebaulichen Entwicklung der Subjekte der RF, Teilen von ihnen, der Rayons (Landkreise) und der ländlichen Gemeinschaften (Gesamtgemeinden, Dorfsowjets) (1, Art. 33, 34), d. h. sie umfassen praktisch alle Kategorien, die in dem Begriff der komplexen territorialen Pläne enthalten sind. Jedoch ist die Namensgebung für die Pläne im Entwurf des Oblastgesetzes besser gewählt, weil sie ihren Land und Stadt übergreifenden Charakter widerspiegelt.

Weiterhin erscheint im Katalog der integrierten Pläne ein Plantyp, der im russischen Rechtssystem noch unbekannt ist und im Recht anderer Staaten eine abweichende Bedeutung besitzt. Gemeint ist der Landschaftsplan, der im deutschen Recht einen sektoralen (d. h. speziellen, fachlichen) Charakter hat. Nach dem Konzept des Irkutsker Gesetzes ist der

Landschaftsplan ein integrierter Plan der territorialen Entwicklung eines kommunalen Gebildes, der für den Raum zwischen den besiedelten Gebieten aufgestellt wird, um die territoriale Entwicklung des Rayons und anderer kommunaler Gebilde, d. h. von Siedlungsgemeinschaften, konkreter zu planen.

Insgesamt kann man die integrierten Pläne der territorialen Entwicklung nach ihrem Inhalt in zwei Gruppen einteilen, nämlich in die höherstufigen Pläne (des Oblast und des Rayons) und die niederstufigen lokalen Pläne. Dabei verhält es sich mit den lokalen Plänen so, dass sie, sei es in Verbindung mit der Planung in den besiedelten Bereichen, sei es hinsichtlich des Raumes zwischen den besiedelten Bereichen, die Oblast- und Rayonpläne im Maßstab 1 : 25 000 und größer konkretisieren.

3. Zuständigkeiten für die Ausarbeitung und Entscheidung der Pläne

Die Verwaltungsorganisation des Oblast Irkutsk ist zweistufig aufgebaut (zum ganzen s. 12). Die höhere Ebene bildet der Oblast, die untere Ebene bilden die Selbstverwaltungskörperschaften, die sog. kommunalen Gebilde. Der Oblast führt staatliche Verwaltung aus, die kommunalen Gebilde örtliche Selbstverwaltung, daneben aber auch Aufgaben staatlicher Verwaltung, die ihnen durch föderales oder Oblastgesetz übertragen worden sind. Haupttyp des kommunalen Gebildes ist der Rayon. Seine Selbstverwaltungsorgane sind der Rat (Rayonduma) und der Bürgermeister (Maire). Zum Rayon gehören städtische und ländliche Siedlungen, die jedoch keine eigenen Selbstverwaltungsrechte besitzen (12, Art. 99). Der Rayon kann durch Satzung beschließen, dass in einzelnen Siedlungen ein Vertreter des Bürgermeisters bestellt wird, dem dann bestimmte Aufgaben übertragen werden. Einige große Städte mit sog. Oblastbedeutung sind als eigenständige kommunale Gebilde organisiert. Sie haben dann ihre eigenen Selbstverwaltungsorgane (Duma und Maire). Neben ihnen können durch Oblastgesetz auf Initiative der Bevölkerung weitere Siedlungen oder Siedlungsgemeinschaften als kommunale Gebilde organisiert werden. Sie werden im folgenden als „andere kommunale Gebilde“ bezeichnet.

Die Zuständigkeit für die Beschlussfassung über die Pläne verteilt sich wie folgt:

- Über den territorialen Entwicklungsplan des Oblast und über den Randzonenplan sowie den Generalplan der städtischen Rayone entscheiden die Organe der staatlichen Gewalt des Oblast;
- über den territorialen Entwicklungsplan des Rayons, den Randzonenplan sowie Generalplan der Rayons, die nicht zugleich Stadt sind, den Landschaftsplan und den Bebauungsplan entscheiden die zuständigen Organe der örtlichen Selbstverwaltung des Rayons.

Dementsprechend obliegt die Erarbeitung und Verabschiedung des Entwicklungsplans der Rayons oder anderen kommunalen Gebilde diesen selbst. Benachbarte Rayons und andere kommunale Gebilde haben ihre Entwicklungspläne aufeinander abzustimmen. Unter Umständen ist ein gemeinsames Anhörungsverfahren durchzuführen. Ist eine Siedlungsgemeinschaft dagegen nur Teil eines kommunalen Gebildes (Rayons), ist die Erarbeitung und Beschlussfassung Sache der Organe der Selbstverwaltung des Rayons. Diese Regelung des Gesetzentwurfes folgt den Anforderungen des Städtebaukodex zu dessen entsprechenden planerischen Dokumenten (den territorialen komplexen städtebaulichen Entwicklungsplänen des Rayons, der ländlichen Kreise und anderen Siedlungsgemeinschaften). Danach sollen diese Pläne von den zuständigen Organen der örtlichen Selbstverwaltung erarbeitet und beschlossen werden (1, Art. 34 Abs. 2).

Der Randzonenplan wird, obwohl er zum Typ der lokalen Pläne gehört, auf der Ebene des Subjektes der RF beschlossen. Das liegt an der Besonderheit des Gebietes, das beplant wird: es liegt in den Verwaltungsgrenzen eines kommunalen Gebildes, grenzt aber an ein anderes an und berührt dessen Interessen. Während die Erarbeitung und Verabschiedung der Pläne normalerweise den Selbstverwaltungsorganen eines kommunalen Gebildes obliegt, muss dessen Grenzbereich in Abstimmung mit den Selbstverwaltungsorganen der angrenzenden kommunalen Gebilde geplant werden. Als Mittel sieht der Gesetzentwurf in Übereinstimmung mit dem Städtebaukodex (1, Art. 36 Abs. 3) vor, dass die übergeordnete Ebene, der Oblast, die Entscheidung trifft, wobei allerdings die Ausarbeitung der Pläne dem kommunalen Gebilde verbleibt⁵.

Für den Randzonenplan für Siedlungen, die Teil eines kommunalen Gebildes sind, gilt dagegen eine einfachere Regelung: Der Plan kann zum Bestandteil des Generalplans des kommunalen Gebildes für die fragliche Siedlung gemacht werden und wird dann von den Selbstverwaltungsorganen des kommunalen Gebildes verabschiedet⁶.

Der Generalplan wird normalerweise von den Organen der örtlichen Selbstverwaltung des zuständigen kommunalen Gebildes ausgearbeitet und beschlossen. Wenn die Siedlung Teil eines kommunalen Gebildes ist, wird ihr Generalplan von den zuständigen Organen der örtlichen Selbstverwaltung des kommunalen Gebildes beschlossen. Eine besondere Regelung gilt für den Generalplan der Stadt und Vorstadtgebiete, wenn die Stadt die Eigenschaft eines eigenständigen kommunalen Gebildes besitzt. In diesem Fall entstehen ähnlich wie bei dem Randzonenplan der kommunalen Gebilde Interessenkollisionen mit den angrenzenden kommunalen Gebilden. Dann obliegt die Beschlussfassung über den Plan den staatlichen Organen des Subjekts der RF (s. z. B. 1, Art. 35 Abs. 6).

4. Der Planinhalt

Bei der gesetzlichen Ausgestaltung der Typen von integrierten Plänen sind an erster Stelle der Planinhalt (d. h. welche verbindlichen Forderungen der Plan aufstellen soll), der Maßstab und die formalen Anforderungen (Text, Karten) festzulegen.

Im Oblastplan (Maßstab 1 : 500 000 – 1 500 000) werden die Verwaltungszentren, eine Zonierung des Territoriums des Oblast oder seiner Teilgebiete, die grundsätzliche Ausrichtung des Siedlungswesens, der industriellen und sozio-kulturellen Entwicklung, der Entwicklung der technischen und verkehrlichen Infrastruktur von Bedeutung für den Oblast, die Ausweisung von Gebieten, in denen ein besonderer Schutz oder eine Verbesserung der ökologischen Situation erforderlich ist, und andere Vorgaben entsprechend der föderalen Gesetzgebung festgelegt.

Der territoriale Entwicklungsplan des Rayons und anderer kommunaler Gebilde, mit anderen Worten der Siedlungsgesamtheiten (Maßstab 1 : 50 000 – 200 000), formt die Vorgaben des territorialen Entwicklungsplans des Oblast räumlich und sachlich näher aus und

⁵ Alternativ würde möglicherweise eine inhaltliche und prozedurale Abstimmungspflicht genügen, wie sie für den Rayonentwicklungsplan vorgesehen ist. Eine solche Abstimmungspflicht findet sich im deutschen Recht z. B. für die Raumplanung in § 8 Abs. 2 und § 9 Abs. 3 Raumordnungsgesetz und für die Bauleitplanung in § 2 Abs. 2 BauGB.

⁶ Diese Möglichkeit ist im Städtebaukodex für die Kleinstädte und Ortschaften vorgesehen (1, Abs. 2 P. 1 Art. 36).

trifft weitere Festlegungen zur Ausrichtung der Entwicklung des Rayons und anderer kommunaler Gebilde (Siedlungsgesamtheiten). Der Plan enthält folgende Regelungen:

- administrative sowie industrielle, kulturelle, historische und andere Zentren;
- Zonierung des Raumes nach seiner unterschiedlichen funktionellen Bedeutung;
- Ausrichtung der Entwicklung der technischen, verkehrlichen und sozialen Infrastruktur;
- Vorhaltung von Räumen für die Siedlungsentwicklung;
- sanierungsbedürftige Gebiete;
- Gebiete besonderen Schutzes;
- weitere Maßnahmen zur Raumentwicklung des Rayons und anderer kommunaler Gebilde (Siedlungsgesamtheiten).

Der Generalplan (Maßstab 1 : 10 000–25 000) regelt die Richtung und die Grenzen der räumlichen Entwicklung der Siedlungssysteme, die räumliche Zonierung und die Entwicklung der technischen, verkehrlichen und sozialen Infrastruktur. Vorgesehen sind Zonen für folgende Nutzungsarten:

- Wohnen;
- Gewerbe;
- Industrie, einschließlich Sanierungszonen;
- Land-, Forst- und Gartenwirtschaft;
- Wasserwirtschaft;
- Erholung;
- Naturschutz;
- spezielle Nutzungen (mit besonderem rechtlichem Regime, z. B. für wissenschaftliche Einrichtungen und Institute oder für historische oder kulturelle Denkmäler);
- Flächen für die Lagerung und Behandlung von Abfällen;
- Flächen für zukünftige Nutzungen (ohne bestimmte gegenwärtige Festlegungen);
- weitere Zonen.

Der Randzonenplan für die städtischen und ländlichen Siedlungen (Maßstab zwischen 1 : 2 000 und 1 : 25 000) ergänzt das Bodennutzungsregime des Generalplans für die Randbereiche der besiedelten Gebiete. In ihm werden die äußeren Grenzen der Siedlungen im Verhältnis zu den Naturzonen sowie unterschiedliche Nutzungszonen festgelegt. Er kann als Teilplan des Generalplans aufgestellt werden.

Der Landschaftsplan (Maßstab 1 : 10 000 – 25 000) legt die Richtung der Erhaltung, Verbesserung und Entwicklung der unbesiedelten oder wenig besiedelten Gebiete fest. Er umfasst folgende Zonen:

- Sanierungszonen;
- Flächen für Land-, Forst- und Gartenwirtschaft, für Jagd, Fischerei und andere Gewerbe;
- Flächen für die Wasserwirtschaft;

- Flächen für touristische Entwicklung;
- Flächen geschützter Natur;
- Flächen für die Gewinnung von fossilen und mineralischen Ressourcen;
- spezielle Nutzungen (mit besonderem rechtlichem Regime, z. B. für wissenschaftliche Einrichtungen und Institute oder historische oder kulturelle Denkmäler);
- Flächen zur Lagerung und Behandlung von Abfällen;
- Verkehrswege;
- kleine Gebäude (Datschagebiete);
- Flächen zukünftiger Entwicklung (derzeit ohne Festlegung von Nutzungen);
- weitere Zonen.

Der Bebauungsplan (Maßstab 1 : 5 000–10 000) erstreckt sich auf Teile der städtischen und ländlichen Siedlungen sowie der unbesiedelten und wenig besiedelten Gebiete (begrenzt durch die städtischen und ländlichen Randzonen), wo eine Bebauung vorgesehen ist. In ihm wird festgelegt:

- der Zuschnitt der Grundstücke (im Detail oder mit festgelegten Minimal- und Maximalgrößen);
- Art, (architektonische) Gestalt und Maß der Bebauung der Grundstücke;
- Flächen für den Gemeinbedarf, insbesondere für Grünflächen, Schulen, Verwaltungsorgane, Wege, Flächen für Entsorgungsanlagen, Friedhöfe;
- weitere Nutzungsarten.

5. Verhältnis der Pläne, Projekte und Programme untereinander

Besondere Aufmerksamkeit widmet das Oblastgesetz dem Verhältnis der verschiedenen Planarten territorialer Entwicklung, und insbesondere deren Verhältnis zu den föderalen Plänen, Projekten und Programmen. Bei der Regelung des Status der niederstufigen Pläne (z. B. der Bebauungspläne) war zudem ihr Verhältnis zu den Boden- und Naturnutzungsverträgen zu klären. Bei der Formulierung der entsprechenden Lösungen wurden folgende Grundsätze aufgestellt:

- Vorrang der föderalen Gesetze und anderen Normativakte der föderalen Organe der staatlichen Verwaltung, die im Rahmen ihrer Kompetenzen verabschiedet worden sind;
- Vorrang der Pläne und Programme der höherstufigen Planungsebenen vor den niederstufigen Plänen;
- Berücksichtigung der beschlossenen niederstufigen Pläne bei der Ausarbeitung der höherstufigen Pläne⁷;
- Berücksichtigung der beschlossenen Fachpläne und Prognosen bei der Ausarbeitung der integrierten territorialen Entwicklungspläne.

⁷ Im deutschen Recht werden der zweite und der dritte Grundsatz als Gegenstromprinzip bezeichnet, vgl. § 1 Abs. 3 Raumordnungsgesetz.

6. Materielle Anforderungen an die Pläne

Der Entwurf schreibt für alle Planarten vor, dass sie die Belange der sozio-ökonomischen Entwicklung mit den Belangen des Umweltschutzes unter Beachtung von Zielkonflikten innerhalb der sozio-ökonomischen Belange einerseits, der Umweltbelange andererseits zusammenführen sollen. Es ist eine nachhaltige und rationelle Nutzung der Naturressourcen anzustreben.

Daneben enthält der Gesetzentwurf das Gebot, dass alle betroffenen Belange einzubeziehen und ihrer Bedeutung entsprechend abzuwägen sind. Dieses Abwägungsgebot, das eigentlich selbstverständlich klingt, erhält durch die Aufnahme in das Gesetz rechtliche Bedeutung und ist damit ein möglicher Ausgangspunkt für eine gerichtliche Überprüfung unausgewogener Planungen.

7. Verfahren der Ausarbeitung von Plänen; Beteiligung der Öffentlichkeit

Einen wichtigen Platz bei der Erarbeitung des Gesetzes mussten die Regeln zum Planungsverfahren erhalten, nämlich Regeln der Erstellung und Erörterung des Planentwurfs (einschließlich der Teilnahme der Öffentlichkeit, d. h. der Bürger und ihrer Vereinigungen) und der Beschlussfassung.

Das Planungsverfahren besteht im allgemeinen aus den folgenden Schritten:

- Beschreibung der gegenwärtigen Nutzung des Landes und der geltenden Nutzungsregime;
- Beschreibung der Probleme der gegenwärtigen Landnutzung und des Bedarfs an neuer Ausrichtung der Landnutzung;
- Entwicklung von Planungsvarianten und neuen Zielen der Landnutzung;
- Bewertung und Auswahl der möglichen Ausrichtungen der Landnutzung am Maßstab der in diesem Gesetz festgelegten Grundsätze;
- Konkretisierung der Nutzungsweisen durch eine Zonierung und Festlegung von bestimmten Nutzungen in den entsprechenden Zonen;
- Durchführung der ökologischen Expertise für die im Plan vorgesehenen Maßnahmen gemäß der föderalen Gesetzgebung;
- Erarbeitung des Planentwurfs und Begründung der ausgewählten Ausrichtung der territorialen Entwicklung im Gebiet.

Die Zuständigkeit für die Aufstellung der territorialen Entwicklungspläne liegt je nach Plantypus bei den ausführenden Organen der staatlichen Gewalt oder den ausführenden Organen der örtlichen Selbstverwaltung. Soweit es die Aufstellung des territorialen Entwicklungsplans des Rayons betrifft, so obliegt diese der Rayonverwaltung (der ausführenden Organe der örtlichen Selbstverwaltung) in der Funktion als Auftragsverwaltung für die staatliche Verwaltung des Oblast. Dagegen entscheiden diese Organe über den General- und Bebauungsplan in ihrer Selbstverwaltungsfunktion.

Der Kreis derjenigen, die zu der Beschlussfassung über den Planentwurf hinzugezogen werden müssen, hängt von der Planungsebene ab: der Oblast- und Rayonplan wird unter Beteiligung von betroffenen Kollektiven – Organen und Organisationen – aufgestellt, während bei den örtlichen Plänen jede einzelne Person teilnehmen kann.

Der Plan wird von dem Repräsentativorgan der staatlichen Gewalt bzw. der örtlichen Selbstverwaltung beschlossen, jedoch vom Leiter des Oblast bzw. des kommunalen Gebildes zur Beschlussfassung vorbereitet.

8. Zur rechtlichen Verbindlichkeit der territorialen Entwicklungspläne

Die Oblast- und Rayonpläne haben verwaltungsinterne Verbindlichkeit. Sie müssen von allen Organen der staatlichen Gewalt des Oblast und der örtlichen Selbstverwaltung eingehalten werden, und zwar bei ihren Haushaltsentscheidungen, bei der Normsetzung, bei der Genehmigung von Grundstücksübertragungen, bei der Genehmigung von Änderungen der Landnutzung sowie beim Abschluss von Verträgen.

Wenn Organe oder Organisationen bei der Realisierung von Vorhaben von planerischen Festsetzungen abweichen wollen, ist die Zustimmung des zuständigen Verwaltungsorgans einzuholen.

In dem Beschluss über einen territorialen Entwicklungsplan des Oblast oder des Rayons kann angeordnet werden, dass einzelne Festsetzungen des Planes unmittelbare juristische Wirkung für die Ausübung einzelner Nutzungsarten haben. In diesem Fall müssen sie von den Bürgern bei ihren Tätigkeiten eingehalten werden.

Dies gilt entsprechend auch für den Generalplan und den Landschaftsplan.

Dagegen binden Bebauungspläne neben den Verwaltungsorganen auch die Bürger unmittelbar.

Bei den Bebauungsplänen war insbesondere das Verhältnis zu Pacht- und Grundstücksübertragungsverträgen zu klären, weil diese Verträge häufig bestimmte Nutzungsregelungen enthalten, die weniger intensiv oder auch intensiver sind, als nach dem Bebauungsplan vorgesehen. Die Lösung des Gesetzentwurfs geht dahin, dass neue Verträge in Übereinstimmung mit den planerischen Festsetzungen stehen müssen; bestehende Verträge gelten dagegen weiter, können jedoch für ungültig erklärt oder zur Anpassung verpflichtet werden, wenn ihre Nutzungsregelungen die Umsetzung der Planungsziele erheblich behindern. Die Aufwendungen des Pächters oder Erwerbers müssen dann entschädigt werden. Im umgekehrten Fall, wenn die vertraglichen Festsetzungen restriktiver sind als diejenigen des Bebauungsplans, werden sie verdrängt, sofern es sich um Verträge zwischen öffentlichen Stellen und Privatpersonen handelt⁸.

Schließlich ist auch die Möglichkeit vorgesehen, dass für die Dauer des Verfahrens der Planaufstellung eine Veränderungssperre verhängt wird.

V. Rechtsvergleichende Bemerkungen

Der hier vorgestellte Gesetzentwurf nimmt in vielerlei Beziehung Konzepte des deutschen Planungsrechts auf. Hierzu gehören:

- das Abwägungsmodell als materielles Programm der Pläne;
- das Gegenstromprinzip hinsichtlich der Koordinierung der Planebenen;

⁸ Ist auch der Verpächter oder Verkäufer eine Privatperson, so gilt die restriktive Regelung weiter, weil angenommen werden kann, dass sie in seinem privatautonomen Interesse getroffen worden ist.

- die Unterscheidung zwischen den übergreifenden Raumordnungsplänen (höherstufigen Plänen) und den lokalen Plänen;
- die Unterscheidung zwischen integrierten Plänen und Fachplänen;
- die Ausdifferenzierung der Stufen des Planungsverfahrens;
- die Beteiligung der Öffentlichkeit im Planungsverfahren, mit der Unterscheidung der Beteiligung von Verbänden auf den höheren Stufen und der Jedermann-Beteiligung auf den unteren Stufen;
- die Unterscheidung zwischen verwaltungsinterner und verwaltungsexterner Wirkung, mit der Möglichkeit, einzelnen Festsetzungen in verwaltungsinternen Plänen Außenwirkung beizulegen.

In anderer Beziehung geht der Entwurf aber auch neue Wege und kann insofern auch dem deutschen Recht Anregungen vermitteln.

So zeichnet sich der Entwurf durch große sprachliche Knappheit und Dichte aus, was im russischen Recht allgemein und im deutschen Planungsrecht eine Seltenheit ist.

Hervorzuheben ist die bereits eingangs erwähnte Unterscheidung zwischen einem allgemeinen und einem besonderen Teil. Dies erspart Wiederholungen und dient der Verständlichkeit der Hauptstrukturen der Landnutzungsplanung.

Neu ist das Grundkonzept, sämtliche Stufen der Landnutzungsplanung in einem Gesetz zu erfassen. Die Raumordnung, die Naturschutzplanung und die Bauleitplanung wird also nicht wie im deutschen Recht auf drei verschiedene Gesetzessparten (Raumordnungs-, Naturschutz- und Baurecht) (13, 14, 15) verteilt, sondern zusammengefasst. Ein Schnitt wird stattdessen zwischen der flächenbezogenen Planung einerseits und der projektbezogenen Einzelentscheidung andererseits angesetzt. Dementsprechend fehlen zur raumordnerischen Ebene Vorschriften über das sog. Raumordnungsverfahren, d. h. die Prüfung größerer Projekte auf ihre Übereinstimmung mit planerischen Vorgaben, und andererseits zur Bauleitplanung Vorschriften zur Baugenehmigung. Sollte dieser systematische Ansatz im weiteren Gesetzgebungsverfahren allerdings aufgegeben werden, indem die Raumordnung von der Bauleitplanung abgespalten wird und nur ein Raumordnungsgesetz übrigbleibt, so sollten noch Vorschriften über das Raumordnungsverfahren aufgenommen werden.

Der Gesetzentwurf verzichtet des weiteren auf die im deutschen Raumordnungsrecht gewohnte Unterscheidung zwischen Zielen und Grundsätzen der Raumordnung⁹. Er begnügt sich damit, den Planungsgeber zu ermächtigen, bestimmte Nutzungsarten zu ermöglichen und andere auszuschließen. Ob dies in Gestalt von verbindlichen oder relativierbaren Vorgaben geschieht, wird nicht typisierend unterschieden, sondern der Praxis überlassen.

Soweit es die Aufstellung von Planungsgrundsätzen auf gesetzlicher Ebene angeht, hält sich der Gesetzentwurf im Vergleich mit der deutschen Gesetzgebung sehr zurück: Er schreibt vor, dass die Belange der sozio-ökonomischen Entwicklung mit den Belangen des Umweltschutzes in nachhaltiger Weise zu integrieren sind. Es fehlen Konkretisierungen

⁹ Nach § 3 Nr. 2 und 3 Bundesraumordnungsgesetz sind Ziele „verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen ...“, Grundsätze dagegen „allgemeine Aussagen ... als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen“. Vgl. auch *W. Bielenberg, P. Runkel, W. Erbguth*, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Loseblattsammlung Band II, § 3 Rdnr. 21 ff.

wie das Gebot, auf gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen hinzuwirken, oder das Gebot, ein System von Zentralen Orten (Ober-, Mittel- und Grundzentren) zu entwickeln, damit eine Bevölkerungskonzentration in den Ballungsräumen vermieden wird¹⁰. Ob allerdings mit solchen Grundsätzen für die Praxis viel gewonnen wäre, ist zweifelhaft. Jedenfalls könnten die deutschen Konzepte nicht schlicht übertragen werden. Planungsgrundsätze müssten aus dem russischen Kontext heraus eigenständig entwickelt werden.

Für das deutsche Recht ungewohnt ist das Konzept des Landschaftsplans: Er ist nicht Fachplan, sondern integrierter Plan, und er bezieht sich nur auf unbesiedelte und wenig besiedelte, also „grüne“ Gebiete, während die Grünzonen und -flecken in den Siedlungsbereichen als Bestandteil der (natürlich ebenfalls integrierten) General- und Bebauungspläne figurieren. Dieses Konzept integrierter „Grünplanung“ wurde gewählt, um das ja erst im Aufbau befindliche System der russischen Landnutzungsplanung möglichst einfach zu halten. Es ist nicht ausgeschlossen, in der späteren Planungspraxis eine auf Natur- und Landschaftsschutz ausgerichtete sektorale Planung als interne Vorstufe der integrierten Planung einzurichten, etwa nach dem Muster der sog. Primärintegration der Landschaftsplanung in manchen deutschen Bundesländern. Der Gesetzentwurf schließt lediglich die in anderen Bundesländern vorgesehene sog. Sekundärintegration aus, die die auf Natur- und Landschaftsschutz ausgerichtete sektorale Planung als eigenständiges Planungsinstrument ausgestaltet¹¹.

Ungewohnt für das deutsche Recht ist auch der Randzonenplan der kommunalen Gebilde. Man kann seine Entwicklung wie folgt einordnen: Er stammt aus der Zeit, als Umweltschutz durch Abstandsflächen statt durch technische Vorkehrungen garantiert wurde, und könnte sich, wenn sich auch in Russland bessere Umweltechnik durchsetzt, in dieser Beziehung als überflüssig erweisen. Mit der Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung, die die Grenzziehung zwischen den Zuständigkeitsbereichen verschiedener kommunaler Gebilde betont, könnte er allerdings insofern eine neue Funktion erhalten, als er für eine Abstimmung der Nutzungsarten in den Grenzzonen zwischen ihnen sorgt. Ist es so, kann die Heraufzoning der Beschlussfassung auf die Oblastebene in Zukunft vielleicht durch eine materielle und prozedurale Abstimmungspflicht ersetzt werden.

Besonders interessant unter rechtsvergleichenden Gesichtspunkten ist das Verhältnis der Pläne zu den Pacht- und Grundstückserwerbsverträgen. Bodennutzungen wurden bisher häufig in solchen Verträgen festgelegt. Dies erweist sich, wenn es größere Flächen mit vielen einzelnen vertraglichen Festlegungen betrifft, als Hemmschuh für planerische Neuerungen. Der Tendenz nach dürfte sich auch das russische Recht in die Richtung bewegen, die im deutschen Recht vorherrscht, nämlich weitgehende Privatautonomie des Bodenverkehrs (mit der Konsequenz der Offenhaltung der Nutzungsmöglichkeiten) im Rahmen planerischer Bindungen, die nach verwaltungsrechtlichen Regeln (Beteiligungsverfahren, u.U. Entschädigungspflichten) veränderbar sind.

Der Gesetzentwurf enthält keine besonderen Regelungen über den Rechtsschutz gegen rechtswidrige Landnutzungspläne. Dies ist auch nicht nötig, weil sich der Rechtsschutz nach allgemeinen Regeln richtet. Sie finden sich in der russischen Verfassung, wo es heißt: „Der staatliche Schutz der Rechte und Freiheiten des Menschen und des Bürgers in der RF

¹⁰ Vgl. als ein Beispiel für eine Liste von gesetzlichen Planungsgrundsätzen § 2 Bundesraumordnungsgesetz. Auf das Fehlen solcher Grundsätze hat insbesondere Dr. Herrmann, Regierungspräsidium Leipzig, in einem Schreiben an die Autoren hingewiesen.

¹¹ Vgl. M. Kloepfer, Umweltrecht, 2. Aufl. 1998, § 11 Nr. 28.

wird garantiert“ (Art. 45 Abs. 1), und: „Jedem wird der gerichtliche Schutz seiner Rechte und Freiheiten garantiert“ (Art. 46 Abs. 1). Als Grundrecht ist auch das Recht des Menschen anerkannt, gegen Entscheidungen und Handlungen (oder die Untätigkeit) der Organe der Staatsgewalt, der Organe der örtlichen Selbstverwaltung, der gesellschaftlichen Vereinigungen und Amtsträger Klage bei den Gerichten zu erheben (Art. 46 Abs. 2). Diese Bestimmungen werden durch das Gesetz von 1993 „Über gerichtliche Klagen gegen Handlungen und Entscheidungen, die Rechte und Freiheiten der Bürger verletzen“ konkretisiert (17, Art. 2). Dabei ist rechtsvergleichend zu bemerken, dass die russische Definition der Rechte und Freiheiten weiter ist als die deutsche Definition der klagefähigen subjektiven Rechte im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO. In der russischen Definition werden auch rechtlich geschützte oder gar bloß faktische Interessen – im einzelnen ist die Entwicklung noch offen – mitumfasst. So könnte z. B. ein Nachbar eine Baugenehmigung angreifen, wenn sie ästhetische Festlegungen eines Bebauungsplanes verletzt.

Soweit es Rechte der Einzelnen angeht, ist dabei von Bedeutung, dass die höherstufigen Pläne einschließlich General- und Landschaftsplan nach dem Gesetzentwurf nur verwaltungsinterne Wirkung haben. Das bedeutet, dass sie keinen Eingriff in Rechte darstellen, also allenfalls mittelbar auf Rechte einwirken. Eine Ausnahme gilt lediglich, wenn und soweit sie für unmittelbar verbindlich erklärt worden sind. Dagegen ist der Bebauungsplan per se unmittelbar verbindlich und kann deshalb z. B. von den betroffenen Pächtern, Eigentümern und anderen Grundrechtsträgern gerichtlich angefochten werden.

Soweit es die Rechte der kommunalen Gebilde auf kommunale Selbstverwaltung angeht, kommt ein Eingriff trotz der Tatsache in Betracht, dass die höherstufigen Pläne einschließlich General- und Landschaftsplan nur verwaltungsinterne Wirkung haben. Innerhalb des Verwaltungsgefüges ist nämlich zwischen den staatlichen und den kommunalen Verwaltungsträgern zu unterscheiden. Zwischen beiden bestehen keine Beziehungen der hierarchischen Unterordnung, sondern solche abgegrenzter Rechtssphären. Zum Beispiel kann deshalb ein territorialer Entwicklungsplan des Oblast in die Selbstverwaltungsrechte des Rayons eingreifen. Das ergibt sich aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Selbständigkeit der örtlichen Selbstverwaltung (Art. 12). Zu der Garantie dieses Grundsatzes gehört das Recht der örtlichen Selbstverwaltung auf gerichtlichen Schutz und auf Erstattung zusätzlicher Ausgaben, die durch Entscheidungen von Organen der Staatsgewalt entstanden sind (Art. 133). Dementsprechend legt das Gesetz „Über allgemeine Prinzipien der Organisation der örtlichen Selbstverwaltung in der RF“ fest, dass die Organe der örtlichen Selbstverwaltung das Recht haben, bei den Gerichten Klage zu erheben, um die Akte von Organen der staatlichen Gewalt, anderen Organen der örtlichen Selbstverwaltung, Amtsträgern der örtlichen Selbstverwaltung, Betrieben, Einrichtungen sowie von gesellschaftlichen Vereinigungen, die die Rechte der örtlichen Selbstverwaltung verletzen, für nichtig erklären zu lassen (2, Art. 46).

Diese Lösung des Rechtsschutzproblems entspräche auch derjenigen im deutschen Recht. Auch im deutschen Planungsrecht können Einzelne nur gegen den Bebauungsplan gerichtlich vorgehen, weil angenommen wird, dass seine Festsetzungen – zumindest diejenigen, die das besondere Interesse des Betroffenen angehen – in subjektive Rechte der Einzelnen eingreifen. Höherstufige Pläne wie die Raumordnungspläne und der Flächennutzungsplan (der dem russischen Generalplan entspricht) haben dagegen nur verwaltungsinterne Wirkung. Gleichwohl können sie aber in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden eingreifen. Dies eröffnet ihnen Rechtsschutzmöglichkeiten. Sie sind in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich ausgeformt¹², was mit historischen Zufälligkeiten und ei-

ner überdifferenzierten Rechtsdogmatik zu tun hat und deshalb für die Rechtsvergleichung nur von geringem Interesse ist.

Noch grundsätzlicher könnte man allerdings fragen, ob die Unterscheidung zwischen verwaltungsinterner und verwaltungsexterner Wirkung nicht mehr Verwirrung stiftet als Nutzen bringt. Die russische Gesetzgebung zum Planungswesen kennt sie bisher nicht. In der russischen Rechtstheorie wird lediglich auf den Personenkreis abgestellt, an den der Rechtsakt sich wendet. Dabei kann sich auch eine Unterscheidung nach der Wirkung für die Verwaltung und für die Bürger ergeben. Wird dies nicht deutlich gemacht, entsteht eine Rechtswirkung für alle. Dies würde man normalerweise auch von Plänen annehmen. Nun verschwimmt die Unterscheidung nach „innen“ und „außen“ jedoch auch im deutschen Recht immer mehr. So sind nach § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Bundesraumordnungsgesetz die Festsetzungen der Raumordnungspläne bei Planfeststellungen zugunsten Privater zu beachten. In ähnlicher Weise sind nach § 35 Abs. 3 Nr. 1 Baugesetzbuch die Festsetzungen des Flächennutzungsplans bei Baugenehmigungen im Außenbereich zu beachten. Deshalb könnte auf die Unterscheidung im Interesse der Rechtsvereinfachung wohl verzichtet werden. Die sich dann stellenden Fragen, welche planerischen Anforderungen im Einzelnen zu beachten sind und unter welchen Bedingungen Klagbefugnis anzunehmen ist, können vermutlich zufriedenstellend so beantwortet werden, dass auf den Inhalt der Festsetzungen (die Genauigkeit, die Endgültigkeit, etc.) abzustellen ist.

VI. Die nächsten Schritte

Der Gesetzentwurf des Oblast Irkutsk über die territoriale Entwicklungsplanung, der in diesem Artikel vorgestellt wurde, wird zur Zeit weiter überarbeitet. Er steht im Plan der gesetzgebenden Tätigkeit des Oblast Irkutsk für das Jahr 1999. Es bestehen noch zahlreiche Probleme, die weitere Diskussion erfordern. Zu diesem Zweck wurde eine Arbeitsgruppe aus Verwaltungspraktikern, Wissenschaftlern und Juristen eingesetzt. Hauptauftragnehmer für diese Etappe ist das Institut für regionale Gesetzgebung der Oblastverwaltung Irkutsk.

Der nächste Schritt nach Verabschiedung des Planungsgesetzes müsste in der Aufarbeitung und gesetzlichen Neuordnung der projektbezogenen Einzelfallentscheidung bestehen. Das Hauptproblem besteht hier in der Vielzahl unterschiedlicher behördlicher Zustimmungen, die der Bürger einholen muss, wenn er ein bestimmtes Vorhaben auf einem Grundstück verwirklichen will, Zustimmungen der Bau-, Architektur-, Kataster-, Boden-, Umwelt-, Naturressourcen-, Steuer-, Energie-, Wasser-, Hygiene-, Arbeitsschutzverwaltung etc. Die Zahl geht häufig in die 20 bis 30 Zustimmungen schon für kleinere Projekte. Langfristig ist hier eine Durchforstung aller einzelnen Gesetze und untergesetzlichen Vorschriften nötig, in der diejenigen Arten der Landnutzung ausgesondert werden, für die wirklich ein behördlicher Kontrollbedarf besteht¹³. Um den Änderungsbedarf in Grenzen zu halten, könnte man an die Einführung einer integrierten Genehmigung denken, bei der die bisheri-

¹² Vgl. im einzelnen *W. Erbguth, J. Schönberg*, Raumordnungs- und Planungsrecht, 2. Aufl. 1992, S.241 ff.

¹³ Ein erster Schritt in diese Richtung ist das Lizenzierungsgesetz vom 26. 11. 1998, das jedoch berufliche Tätigkeiten, nicht dagegen die Bebauung und sonstige Nutzung des Bodens regelt. Sein Ansatz ist im übrigen insofern problematisch, als die Einzelgesetze über die verschiedenen Berufe nicht selbst durch- und ggf. ausgemustert worden sind. Auch fehlen Regelungen zum Verwaltungsverfahren, insbesondere zur Koordinierung der Behörden und gegebenenfalls auch der Beteiligung Dritter.

gen einzelnen Zustimmungen als bloße Anhörungsrechte gedeutet werden, die im Rahmen eines sternförmig strukturierten (d. h. alle Behörden gleichzeitig und nicht sequentiell einbeziehenden) Genehmigungsverfahrens ausgeübt werden können. Die Landnutzungspläne, an deren Zustandekommen die unterschiedlichen Behörden ja jeweils bereits mitwirken konnten, könnten dabei ein gemeinsamer Bezugspunkt für die unterschiedlichen Sichtweisen der Behörden sein und insoweit vereinfachend wirken. Eine solche Verschlankung ließe sich möglicherweise sogar durch ein allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz auf der Ebene des Bundeslandes einführen, so dass eine Bundesregelung nicht abgewartet werden müsste. In dem Gesetz könnte zugleich auch die Beteiligung der Öffentlichkeit geregelt werden. Als Kompetenz könnte dafür die gemeinsame Kompetenz für Verwaltungsgesetzgebung und Verwaltungsorganisation nach Art. 72 Abs. 1 Buchstabe j der Verfassung der RF in Anspruch genommen werden.

Abschließend sei bemerkt, dass uns der Gesetzentwurf des Oblast Irkutsk ein lehrreiches Beispiel dafür zu sein scheint, dass auch in Russland das Innovationspotential eines Föderalismus „von unten“ genutzt werden kann. Es bleibt zu hoffen, dass der Gesetzentwurf nach Abschluss der gegenwärtig laufenden Überarbeitung in nicht allzu ferner Zukunft Gesetz wird.

Liste der zitierten Rechtsvorschriften¹⁴

1. Städtebaukodex der RF vom 7. 5. 1998 Nr. 73-FZ // Rossijskaja Gazeta v. 14. 5. 1998.
2. Föderales Gesetz „Über die allgemeinen Grundsätze der Organisation der örtlichen Selbstverwaltung“ vom 28. 8. 1995 Nr. 154-FZ i. d. F. des Föd. Gesetzes vom 22. 4. 1996 Nr. 38-FZ, vom 26. 11. 1996 Nr. 141-FZ, vom 17. 3. 1997 Nr. 55-FZ // SZ RF 1995 Nr. 35. Art. 3506; 1996. Nr. 17. Art. 1917; Nr. 49. Art. 5500; Nr. 12. Art. 1378.
3. Föderales Gesetz „Über besonders geschützte Naturgebiete“ vom 14. 3. 1995 Nr. 33-FZ // SZ RF 1995. Nr. 12. Art. 1024.
4. Gesetz der RSFSR „Über den Schutz der Umwelt“ vom 19. 12. 1991 Nr. 2060-1 (i. d. F. des Gesetzes der RF vom 21. 2. 1992 Nr. 2397-1, vom 2. 6. 1993 Nr. 5076-1) // VVS RF 1992. Nr. 10. Art. 457; Art. 459; 1993. Nr. 29. Art. 1111. Deutsche Übersetzung in *Oesten Baller*, Rechtlicher Gewässerschutz in Rußland: Geschichte, Theorie und Wirklichkeit, Berlin 1995, S. 601 ff.
5. Gesetz der RF „Über die Grundlagen des Städtebaus in der RF“ vom 14. 7. 1992 Nr. 3295-1 (i. d. F. vom 19. 7. 1995) // VVS 1992. Nr. 32. Art. 1877; SZ RF 1995. Nr. 30. Art. 2868.
6. Bodenkodex der RSFSR vom 25. 4. 1991 Nr. 1103-1 (i. d. F. 24.12.93) // Mitt. SND u. VS RSFSR 1991. Nr. 22. Art. 768; 1993. Nr. 21. Art. 748; SAPP RF 1993. Nr. 51. Art. 4935; Nr. 52. Art. 5085.
7. Waldgesetz der RF vom 29. 1. 1997 Nr. 22 FZ // SZ RF 1997. Nr. 5. Art. 610.

¹⁴ SZ = Sobranie Zakonodatel'stva = Gesetzblatt. Mitt. d. SND u. VS = Vedomosti S-ezda Narodnych Deputatov RSFSR i Verchovnogo Soveta RSFSR = Mitteilungen des Kongresses der Volksdeputierten der RSFSR und des Obersten Sowjets der RSFSR. SAPP = Sobranie Aktov Prezidenta i Pravitel'stva Rossijskoj Federacii = Sammlung der Akte des Präsidenten und der Regierung der RF.

8. Wasserkodex der RF vom 16. 11. 1995 Nr. 167 FZ // SZ RF 1995. Nr. 47. Art. 4471. Deutsche Übersetzung des Entwurfes von Mai 1993 in *Oesten Baller* a. a. O. (S. Nr. 4) S. 654 ff.
9. Föderales Gesetz „Über den Schutz des Baikal“ vom 1. 5. 1999, Nr. 94 FZ // SZ RF 1999. Nr. 18. Art. 2220. Vorentwurf von August 1992 in *Oesten Baller* a. a. O. S. 703 ff. (S. Nr. 4)
10. Föderales Gesetz „Über die Grundsätze und die Ordnung der Abgrenzung der Kompetenzen und Befugnisse zwischen den Staatsorganen der Föderation und ihrer Subjekte“ vom 24. 6. 1999 Nr. 119-FZ // *Rossijskaja Gazeta* v. 30. 6. 1999.
11. Vertrag zwischen dem Bund und dem Oblast Irkutsk „Über die Abgrenzung der Kompetenzen und Befugnisse zwischen den Staatsorganen der Föderation und den Staatsorganen des Oblast Irkutsk und des autonomen Kreises Ust-Ordynskij Burjatskij“ v. 27. 5. 1996, *Rossijskie vesti* v. 25. 7. 1996.
12. Gesetz des Oblast Irkutsk „Über die örtliche Selbstverwaltung im Oblast Irkutsk“ vom 15. 12. 1997 Nr. 44 OZ i. d. F. des Gesetzes des Oblast Irkutsk v. 29. 12. 1997 Nr. 52 OZ // *Vostočno-Sibirskaja Pravda* v. 20. u. 30. 12. 1997.
13. Bundesraumordnungsgesetz vom 18. 8. 1997, BGBl. I S. 2902.
14. Baugesetzbuch vom 27.8.97, BGBl. I S. 2141.
15. Bundesnaturschutzgesetz vom 12.3.87, BGBl. I S. 889, i.d.F. 30.4.98, BGBl. I S. 823.
16. Föderales Gesetz „Über die Lizenzierung verschiedener Arten von Tätigkeiten“ vom 25. 9. 1998, Nr. 158 FZ i. d. F. v. 26. 11. 1996, Nr. 39. Art. 4857; Nr. 48. Art. 5853.
17. Gesetz der RF „Über gerichtliche Klagen gegen Handlungen und Entscheidungen, die Rechte und Freiheiten der Bürger verletzen“ vom 27. 4. 1993, Nr. 4866-1 i. d. F. des föderalen Gesetzes vom 4. 12. 1995, Nr. 197-FZ // *Mitt. d. SND u. VS.*