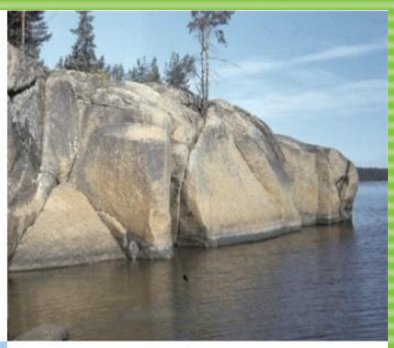
Leibniz-Institut
für ökologische
Raumentwicklung

Leibniz-Institut für
Ostseeforschung
Warnemünde
IOW



Umweltverträgliche Raumnutzungskonzepte für den Ostseeküstenraum der Russischen Föderation (MSP-Rus), Phase 2

Rechtlicher, organisatorischer und planerischer Rahmen der Meeresraum-ordnung in Deutschland und Russland

Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

Umwelt
Bundesamt

BfN
Bundesamt
für Naturschutz

Министерство экономического развития
Российской Федерации

Beratungshilfeprogramm für den Umweltschutz in den Staaten Mittel- und Osteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Projektnummer 54260)
April 2015 – April 2017

Projektleitung:
Prof. Dr. Gerold Janssen
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR)
Weberplatz 1, 01217 Dresden
www.ioer.de

Bearbeiter in Deutschland:
Ina Magel, Elena Közle, Yelena Zhurko
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR)

Bearbeiter in Russland:
Aleksandr Grishko
Forschungs- und Projektierungsinstitut zur Erarbeitung von Generalplänen und städtebaulichen Projekten (NIIP Gradostroitelstva)
Ul. Torschkovskaja 5, 197342 Sankt Petersburg
www.niipgrad.spb.ru

Dr. Viktor Maiboroda
Ministerium für Wirtschaftsentwicklung der Russischen Föderation
Ul. 1-ya Tverskaya-Yamskaya 1,3, 125993 Moskau
www.economy.gov.ru

Titelbilder: NIIP Gradostroitelstva

Dieses Projekt wurde vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit mit Mitteln des Beratungshilfepro-gramms (BHP) für den Umweltschutz in den Staaten Mittel- und Osteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens sowie weiteren an die Europäische Union angrenzenden Staaten gefördert und vom Umweltbundesamt mit Unterstützung des Bundesamtes für Naturschutz begleitet.
Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Финансовая поддержка проекта осуществлялась Федеральным министерством окружающей среды (BMUB) в рамках Программы консультационной помощи для охраны окружающей среды в странах Центральной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, а также в других странах, расположенных по соседству с Европейским Союзом. Проект был реалзован при содействии Федерального ведомства по охране окружающей среды (UBA).

Ответственность за содержание публикации несут авторы.

This project was funded by the German Federal Environment Ministry's Advisory Assistance Programme (AAP) for environmental protection in the countries of Central and East-ern Europe, the Caucasus and Central Asia and other countries neighbouring the European Union. It was supervised by the German Federal Environment Agency (UBA) with assistance of the German Federal Agency for Nature Conservation (BfN).

The responsibility for the content of this publication lies with the authors.

Dresden, St. Petersburg, Moskau, April 2017

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis **8**

Tabellenverzeichnis **8**

Abkürzungsverzeichnis **10**

1 Einleitung **13**

2 Rechtliche Grundlagen der maritimen Planung auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene **15**

2.1 Internationale Ebene 15

2.1.1 Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (UNCLOS) von 1982 15

2.1.2 Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel von 1971 (Ramsar-Konvention) 16

2.1.3 Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebietes (Helsinki-Übereinkommen) von 1992 17

2.1.4 Übereinkommen über die biologische Vielfalt (CBD) von 1992 18

2.2 Europäische Ebene 19

2.2.1 Richtlinie zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung 2014/89/EU von 2014 19

2.2.2 Richtlinie zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie) 2008/56/EG 21

2.2.3 Empfehlung zur Umsetzung einer Strategie für ein integriertes Management der Küstengebiete in Europa 2002/413/EG von 2002 23

2.2.4 Richtlinie über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten 79/409/EWG und 2009/147/EG (Vogelschutzrichtlinie) 24

2.2.5 Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen 92/43/EWG (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie) 25

2.3 Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland 26

2.3.1 Raumordnungsgesetz (ROG) 26

2.3.1.1 Regelungen bis 28.11.2017 27

2.3.2 Relevante Fachgesetze und sonstige Vorschriften 31

2.3.2.1 Schifffahrt und Hafentätigkeit 32

2.3.2.2 Fischerei 33

2.3.2.3 Tourismus und Erholung 35
2.3.2.4 Rohstoffgewinnung 36
2.3.2.5 Wissenschaftliche Forschung 38
2.3.2.6 Unterwasser-Infrastruktur einschließlich Windkraftanlagen 38
2.3.2.7 Militärische Tätigkeit 42
2.4 Rechtslage in der Russischen Föderation 42
2.4.1 Das System der staatlichen strategischen Planung 43
2.4.2 Dokumente der Zielsetzung und Programmierung zur Regelung der maritimen Tätigkeit der Russischen Föderation 47
2.4.2.1 Strategie der nationalen Sicherheit der Russischen Föderation bis 2020 47
2.4.2.2 Marinedoktrin der Russischen Föderation bis 2030 48
2.4.2.3 Strategie zur Entwicklung der maritimen Tätigkeit der Russischen Föderation bis 2030 49
2.4.2.4 Transportstrategie der Russischen Föderation bis 2030 50
2.4.3 Gesetzliche Grundlagen zur Regelung der maritimen Tätigkeit in der Russischen Föderation 50
2.4.3.1 Konzeption des russischen Gesetzentwurfs „Über die maritime Raumplanung in der Russischen Föderation“ 51
2.4.3.2 Gesetzesentwurf „Über die staatliche Verwaltung der maritimen Tätigkeit der Russischen Föderation“ 52
2.4.3.2 Föderales Gesetz „Über die Seehäfen in der Russischen Föderation“ von 2007 52
2.4.3.3 Föderales Gesetz „Über die Fischerei und die Erhaltung von biologischen Aquaressourcen“ von 2004 53
2.4.3.5 Föderales Gesetz „Über die Marikultur (Fischzucht)“ von 2013 54
2.4.3.6 Föderales Gesetz „Über Elektroenergetik“ von 2003 54
2.4.3.7 Gesetz „Über das Erdinnere“ von 1992 54
2.4.3.8 Föderales Gesetz „Über den Kontinentalschelf der Russischen Föderation“ von 1995 55

3 Organisatorische Grundlagen 57
3.1 Internationale Ebene 57
3.2 Bundesrepublik Deutschland 58
3.2.1 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 58

3.2.2 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) ... 59
3.2.4 Landesministerien und -behörden ... 59
3.3 Russische Föderation ... 60
3.3.1 Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung der Russischen Föderation ... 61
3.3.2 Ministerium für Ökologie und natürliche Ressourcen der Russischen Föderation ... 61
3.3.3 Marinekollegium ... 62
3.3.4 Meeresrat ... 62
3.3.5 Agentur des Meeres- und Flussverkehrs ... 63

4 Planerische Grundlagen ... 65
4.1 Bundesrepublik Deutschland ... 65
4.1.1 Planaufstellungsverfahren ... 66
4.1.2 Meeresraumordnung im Küstenmeer ... 70
4.1.3 Raumordnungspläne in der deutschen AWZ ... 74
4.2 Russische Föderation ... 76
4.2.1 Meeresraumplanung in der AWZ der Russischen Föderation ... 79
4.2.2 Meeresraumordnung im Küstenmeer der Russischen Föderation ... 80
4.2.3 Ansätze zum integrierten Management der Küstenzone in der Russischen Föderation ... 82

5 Berücksichtigung von Umweltbelangen in der maritimen Raumplanung ... 83
5.1 Rechtliche Grundlagen für die Berücksichtigung von Umweltbelangen in der maritimen Raumplanung ... 83
5.1.1 Bundesrepublik Deutschland ... 83
5.1.1.1 Raumordnungsgesetz (ROG) ... 83
5.1.1.2 Naturschutzgesetze ... 86
5.1.1.3 Gesetze zur Umweltverträglichkeitsprüfung ... 87
5.1.2 Russische Föderation ... 89
5.2 Organisatorische Grundlagen für die Berücksichtigung von Umweltbelangen in der maritimen Raumplanung ... 96
5.2.1 Bundesrepublik Deutschland ... 96
5.2.2 Russische Föderation ... 97
5.3 Planerische Grundlagen für die Berücksichtigung von Umweltbelangen in der maritimen Raumplanung ... 98
5.3.1 Bundesrepublik Deutschland ... 98
5.3.2 Russische Föderation ... 106

6 Vergleichende Analyse 111
6.1 Rechtliche Grundlagen für die maritime Raumplanung 111
6.1.1 Allgemeine Rechtsgrundlagen 111
6.1.1.1 Gemeinsamkeiten 111
6.1.1.2 Unterschiede 112
6.1.2 Relevante Fachgesetze für marine Nutzungen 113
6.1.2.1 Gemeinsamkeiten 113
6.1.2.2 Unterschiede 113
6.1.3 Arten und Reichweite umweltbezogener Festlegungen 114
6.1.3.1 Gemeinsamkeiten 114
6.1.3.2 Unterschiede 115
6.2 Organisatorische Grundlagen der maritimen Raumplanung 116
6.2.1 Zuständige Behörden 116
6.2.1.1 Gemeinsamkeiten 116
6.2.1.2 Unterschiede 117
6.2.2 Verfahren der maritimen Raumplanung 118
6.2.2.1 Gemeinsamkeiten 118
6.2.2.2 Unterschiede 118
6.2.3 Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung 119
6.2.3.1 Gemeinsamkeiten 119
6.2.3.2 Unterschiede 119
6.3 Planerische Grundlagen der maritimen Raumplanung 119
6.3.1 Ausrichtung der Planung und deren Inhalte 120
6.3.1.1 Gemeinsamkeiten 120
6.3.1.2 Unterschiede 120
6.3.2 Umgang mit Schutzgütern 121
6.3.2.1 Gemeinsamkeiten 121
6.3.2.2 Unterschiede 121
6.4 Ergebnis 122

7 Empfehlungen für die fortschreitende Gesetzesinitiative in der Russischen Föderation 123
7.1 Einführung von Begriffen und Definitionen 123
7.2 Koordinierung mit dem Gesetzesentwurf „Über die staatliche Verwaltung der maritimen Tätigkeit der Russischen Föderation“ 124
7.3 Festlegung der Verbindlichkeit von Planaussagen 124

7.4 Berücksichtigung der Besonderheiten des marinen Raums im Rahmen der Planung 125
7.5 Regelung der Planungskompetenzen von Föderationssubjekten, kommunalen Körperschaften sowie natürlichen und juristischen Personen 125
7.6 Regelung des Verfahrens der maritimen Raumplanung 125
7.7 Weiterentwicklung und Konkretisierung der Prinzipien des marinen Umwelt-und Naturschutzes 126
7.8 Einführung von Gebietskategorien 127
7.9 Festlegung von zuständigen Behörden für die maritime Raumplanung 128

8 Zusammenfassung und Ausblick 129

9 Quellenverzeichnis 131

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: System der strategischen Planung der Russischen Föderation 43
Abbildung 2: System der territorialen Planungsdokumente der Russischen Föderation 46
Abbildung 3: Festlegungen im Küstenmeer in der Fortschreibung des LEP M-V (Streichung von einigen Offshore Windkraftgebieten) 73
Abbildung 4: Dokumente der Territorial- und Meeresplanung der RF (Spirin 2014) 78
Abbildung 5: Struktur eines Meeresraumplans (Spirin 2014) 79
Abbildung 6: Klassifizierung von Funktionalzonen der Ostsee (Vargina & Vjasilova 2014) 81
Abbildung 7: Besondere Schutzgebiete der Russischen Föderation im Finnischen Meerbusen (NIIP 2015) 109

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Dokumente der Russischen Föderation im System der strategischen Planung der Russischen Föderation 44
Tabelle 2: Dokumente der Subjekte der Russischen Föderation im System der strategischen Planung der Russischen Föderation 44

Tabelle 3: Dokumente der kommunalen Körperschaften der Russischen Föderation im System der strategischen Planung der Russischen Föderation 45

Tabelle 4: Ökologische Gesetzgebung in der Russischen Föderation 90

Tabelle 5: Kategorien und Status besonderer Schutzgebiete (BSG) 92

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ÄfRL	Ämter für Raumordnung und Landesplanung
Art.	Artikel
AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone
BBergG	Bundesberggesetz
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BLANO	Bund/Länder-Ausschuss Nord- und Ostsee
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz)
BSH	Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie
bzw.	beziehungsweise
CBD	Übereinkommen über die biologische Vielfalt (engl. „Convention on Biological Diversity“)
CO_2	Kohlenstoffdioxid
CSPD/BSR	Committee on Spatial Planning and Development of the Baltic Sea Region
d.h.	das heißt
EEG	Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien bzw. Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz)
EG	Europäische Gemeinschaft
EnWG	Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz)
EU	Europäische Union
FFH -RL	Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen 92/43/EWG (auch Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie)
FlsBergV	Bergverordnung für den Festlandsockel
FZ	Föderales Gesetz (russ. federal’nyj zakon)
GFP	Gemeinsame Fischereipolitik (der Europäischen Union)
ha	Hektar
HELCOM	Kommission zum Schutz der Meeresumwelt im Ostseeraum (engl. Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area).
HÜ	Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebietes
IKZM	Integriertes Küstenzonenmanagement
i.V.m.	in Verbindung mit
Kap.	Kapitel

KüFVO M-V	Verordnung zur Ausübung der Fischerei in den Küstengewässern (Küstenfischereiverordnung)
LEP	Landesentwicklungsprogramm bzw. - plan
LEP-MV	Landesentwicklungsprogramm für das Land Mecklenburg-Vorpommern
LFischG M-V	Fischereigesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Landesfischereigesetz)
lit.	litera (lat. Buchstabe)
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
MRO	Meeresraumordnung
MRO-RL	Richtlinie 2014/89/EU zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung
MSP	Marine Spatial Planning
MSRL	Richtlinie 2008/56/EG (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie)
M-V	Mecklenburg-Vorpommern
MW	Megawatt
NatSchAG	Naturschutzausführungsgesetz
Nr./ N	Nummer
OVOS	Bewertung von Umweltauswirkungen (russ. Ocenka vozdejstvija na okruzhajushhuju sredu)
Pkt.	Punkt
RF	Russische Föderation
RL	Richtlinie
ROG	Raumordnungsgesetz
SeeAnlV	Seeanlagenverordnung
SeeAufgG	Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschifffahrt
SeeFischG	Gesetz zur Regelung der Seefischerei und zur Durchführung des Fischereirechts der Europäischen Union
SeefiV	Seefischereiverordnung
sm	Seemeile
SRÜ	Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen
StBauGB	Städtebaugesetzbuch der Russischen Föderation
SUP	Strategische Umweltprüfung
SUP-RL	Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea (deutsch: Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen)
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-V	Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben
UZ	Umweltziele

VASAB	Visions and Strategies around the Baltic Sea
WEA	Windenergieanlage
WRRL	Richtlinie 2000/60/EG vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie)

1 Einleitung

In der vorliegenden Expertise werden die rechtlichen, organisatorischen und planerischen Rahmenbedingungen, die für die Beispielsregion Leningrader Region relevant sind, ermittelt und ausgewertet. Die russische Gesetzgebungsinitiative zur maritimen Raumplanung, die noch im Entstehungsprozess befindlich ist, wird entsprechend ihrem Stand berücksichtigt. Erkenntnisse und Erfahrungen aus dem laufenden Pilotprojekt sowie aus weiteren Initiativen (z. B. HELCOM-VASAB-Aktivitäten, Territorialplanung der Russischen Föderation, Meeresraumplanung in der Bundesrepublik Deutschland) wurden darüber hinaus für eine projektbegleitende Kommentierung des Fortgangs der russischen Gesetzesinitiative genutzt. Ziel ist insbesondere die Berücksichtigung umweltbezogener Belange in maritimen Planungssystemen der Russischen Föderation. Daraus werden Anforderungen an die rechtlichen Rahmenbedingungen der Meeresraumplanung in der Russischen Föderation abgeleitet, die eine ökologisch ausgewogene räumliche Entwicklung gewährleisten.

Mit der Novellierung des Raumordnungsgesetzes[1] (ROG) im Jahr 2004 wurden in Deutschland die Rechtsgrundlagen für die Aufstellung maritimer Raumordnungspläne für die deutsche Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) verankert. Das Küstenbundesland Mecklenburg-Vorpommern hatte schon früher – bereits im Jahr 2005 – seine Raumordnung auf die Gewässer des Küstenmeers ausgedehnt. Seither hat die Regulierung der maritimen Raumplanung auch auf europäischer Ebene eine weitere Entwicklung erfahren. Mit dem Inkrafttreten der Richtlinie 2014/89/EU zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung (MRO-RL)[2] im Jahr 2014 ist diese nun für alle europäischen Küstenstaaten verbindlich.

Im selben Jahr hat auch die Russische Föderation einen Grundstein für die maritime Raumplanung in Form einer Gesetzeskonzeption „Über die maritime Planung der Russischen Föderation“ gelegt. Eine summarische Analyse dieses Dokuments erfolgte bereits in Phase I des vorliegenden Projekts.[3] In dieser Expertise soll die Gesetzeskonzeption einschließlich weiterer Rechtsakte, die für eine maritime Raumplanung in Russland bereits jetzt von Bedeutung sind, umfassend betrachtet und ausgewertet werden.

Vorab ist zu erwähnen, dass die Verwendung des Begriffs „Maritime Planung“ in Russland noch nicht abschließend geklärt ist. Eine Gleichsetzung mit dem deutschen Begriff der „Meeresraumordnung“ ist nicht ohne Weiteres möglich, da die russische Planung nicht wie die

[1] Gesetz zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften vom 23.05.2017 (BGBl. I S. 1245). Das Gesetz tritt gemäß Art. 72 Abs. 3 GG am 29.11.2017 in Kraft.

[2] Richtlinie 2014/89/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung, ABl. 257 vom 28.08.2014, 135–145.

[3] Siehe dazu: Janssen, G.; Zegada, M.; Magel, I.; Spirin, P. (2015), Umweltverträgliche Raumnutzungskonzepte für den Ostseeküstenraum der Russischen Föderation, Umweltbundesamt (Dokumentationen), einsehbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/doku_56_2015_umweltvertraegliche_raumnutzungskonzepte_0.pdf (zuletzt aufgerufen am 13.02.2017).

deutsche Raumordnung auf eine zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumplanung ausgerichtet ist. Das russische Planungssystem ist vielmehr auf die Festlegung einzelner Objekte auf unterschiedlichen Staatsebenen ausgerichtet.[4] Zwar findet die Bezeichnung der maritimen *Raum*planung (russ. *morskoje prostranstvennoe planirovanie*) in der russischen Wissenschaft immer stärkere Verwendung.[5] Andererseits wird die Verwendung des Terminus „Raum" jedoch abgelehnt, mit der Begründung, dass die Verfassung der Russischen Föderation den Begriff im Zusammenhang mit dem Luftraum verwendet. Stattdessen wird für den marinen Bereich die Bezeichnung „maritime" (aquatoriale) Planung vorgeschlagen. Auch die Gesetzeskonzeption verwendet den Begriff der „maritimen Planung", wenngleich es dabei auch um räumliche Aspekte geht.

In der vorliegenden Expertise werden die Begriffe der „maritimen Planung" und „maritimen Raumplanung" im Hinblick auf das russische Planungssystem daher als Synonyme verwendet. Als gemeinsamer Nenner für das deutsche als auch russische Planungssystem wird auf die Bezeichnung der „maritimen Planung" zurückgegriffen. Mit dem Erlass eines Gesetzes zur maritimen (Raum)Planung in Russland werden die Unklarheiten im Hinblick auf die Begrifflichkeiten beseitigt werden können, sodass es für weiterführende Studien und Analysen möglich sein wird, die Begriffe der beiden Planungssysteme deutlich voneinander abzugrenzen.

[4] Siehe dazu: Közle et. al. (2014), Zur stärkeren Berücksichtigung von Umweltaspekten in Planungsverfahren der Russischen Föderation, einsehbar unter: https://www.ioer.de/fileadmin/internet/IOER_Projekte/EkoRuss/EkoRus_2.HR_Planungsverfahren_deu.pdf (zuletzt aufgerufen am 13.02.2017).

[5] Vgl. Ovlashhenko, A./ Pokrovskij, I. (2010), Meeresraumplanung und Methodik des IKZM (im russ. Original: Коновалов/Овлащенко/Покровский, Морское пространственное планирование и методология КУПЗ), einsehbar unter: http://w.pc-forums.ru/i898.html (zuletzt aufgerufen am 13.02.2017).

2 Rechtliche Grundlagen der maritimen Planung auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene

In diesem Kapitel werden zunächst die rechtlichen Grundlagen dargestellt, die für eine maritime Planung in beiden Staaten relevant sind. Dazu zählen zunächst die völkerrechtlichen Verträge, die sowohl von Deutschland als auch Russland unterzeichnet beziehungsweise ratifiziert wurden. Darüber hinaus werden die Grundlagen des Rechts der Europäischen Union erläutert, die für Deutschland als Mitgliedstaat rahmensetzend sind. Für Russland, das kein EU-Mitglied ist, haben sie immerhin informatorischen Charakter und sind aufgrund der Mitgliedschaft aller anderen Ostseeanrainerstaaten auch richtungsweisend. Abschließend werden die nationalen Rechtsvorschriften beider Staaten im Bereich der maritimen Planung gegenüberstellt, die im weiteren Verlauf als Grundlage für den Vergleich und die darauf aufbauenden Empfehlungen herangezogen werden.

2.1 Internationale Ebene

2.1.1 Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (UNCLOS) von 1982

Das Seerechtsübereinkommen[6] (SRÜ) ist ein quasi-universelles Vertragswerk, das die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen für die Meeresraumordnung bereitstellt. Von Deutschland wurde es im Jahre 1994 und von der Russischen Föderation 1997 ratifiziert.

Das SRÜ definiert zunächst allgemeine Begriffe, die für Meeresgebiete und deren Planung von Bedeutung sind. Dazu zählt unter anderem das Küstenmeer gemäß Art. 2. Abs. 1 SRÜ mit einer Breite von höchstens 12 Seemeilen. Hier werden dem Küstenstaat gemäß Art. 2 SRÜ souveräne Rechte zuerkannt, sodass er in diesem Bereich seine volle Planungshoheit ausüben kann.

An das Küstenmeer kann der Küstenstaat eine Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) anschließen, die eine Breite von maximal 200 Seemeilen ab der Basislinie umfasst. Hier stehen dem Staat keine souveränen, jedoch aber funktional beschränkte Hoheitsbefugnisse zu.[7] Diese sind in Art. 56 SRÜ explizit definiert. Demnach dürfen die souveränen Rechte nach Art. 56 Abs. 1 SRÜ zum Zweck der Erforschung und Ausbeutung, Erhaltung und Bewirtschaftung der lebenden und nichtlebenden natürlichen Ressourcen der Gewässer über dem Meeresboden, des Meeresbodens und seines Untergrunds sowie hinsichtlich anderer Tätigkeiten zur wirtschaftlichen Erforschung und Ausbeutung der Zone wie der Energieerzeugung aus Wasser, Strömung und Wind ausgeübt werden. Hoheitsbefugnisse gelten gemäß Art. 56

[6] United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), deutsch: Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen **v**om 10.12.1982; Vertragsgesetz zum SRÜ vom 29.06.1994 (BGBl. 1994 II S. 1798).

[7] Wolfrum/Fuchs (2011), Ocean Governance und das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen, S. 5.

Abs. 2 SRÜ auch in Bezug auf die Errichtung und Nutzung von künstlichen Inseln, von Anlagen und Bauwerken, die wissenschaftliche Meeresforschung, den Schutz und die Bewahrung der Meeresumwelt sowie andere in dem Übereinkommen vorgesehene Rechte und Pflichten.

Für alle anderen Staaten, unabhängig davon, ob Küsten- oder Binnenstaaten gelten nach Art. 58 Abs. 1 SRÜ die Freiheiten der Schifffahrt, des Überflugs und der Verlegung unterseeischer Kabel und Rohrleitungen sowie andere völkerrechtlich zulässige, mit diesen Freiheiten zusammenhängende Nutzungen des Meeres. Neben den genannten Rechten hat der Küstenstaat auch die Pflicht zur Erhaltung der lebenden Ressourcen in seiner AWZ gemäß Art. 61 SRÜ, wovon insbesondere die Fischerei erfasst ist.

Alle genannten Nutzungsarten sind für eine Raumordnung im Meer von großer Bedeutung, da sie mit Gebietsausweisungen für bestimmte Nutzungen erlauben und mit eventuellen Überlagerungen und Konflikten einhergehen, die es raumordnerisch zu lösen bzw. zu begleiten gilt.

2.1.2 Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel von 1971 (Ramsar-Konvention)

Das Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel von 1971 (Ramsar-Konvention) ist eines der ältesten internationalen Regelungswerke im Bereich des Naturschutzes und für Deutschland und Russland von hoher Relevanz. Zu Beginn wurde mit der Konvention das Ziel verfolgt, den Erhalt und die nachhaltige Nutzung von Feuchtgebieten als Lebensraum von Wasservögeln sicherzustellen. Mittlerweile wurden die Konventionsziele auf den ganzheitlichen Schutz von Feuchtgebieten als bedeutende Ökosysteme zum Erhalt der Biodiversität ausgedehnt.[8]

Alle Vertragsstaaten sind nach dem Abkommen verpflichtet, eine wohlausgewogene Nutzung der Feuchtgebiete innerhalb ihres Hoheitsgebiets zu planen und zu verwirklichen, Art. 3 Abs. 1 Ramsar-Konvention. Dazu zählt, dass sie diese Feuchtgebiete zu Schutzgebieten erklären und in angemessenem Umfang für ihre Aufsicht sorgen, Art. 4 Abs. 1 Ramsar-Konvention. Unabhängig davon, ob ein Gebiet in die Liste der Schutzgebiete aufgenommen wurde oder nicht, besteht grundsätzlich die Pflicht einer Vertragspartei, die Erhaltung von Feuchtgebieten sowie von Wat- und Wasservögeln zu fördern.

Jeder Vertragsstaat bestimmt selbständig über die Ramsar-Gebiete auf seinem Territorium. Demnach kann er gemäß Art. 4 Abs. 1 Ramsar-Konvention im dringenden nationalen Interesse den Schutzstatus aufheben oder die Grenzen eines Schutzgebiets enger ziehen, sodass sich ihre Anzahl im Laufe der Zeit vergrößern oder verringern kann. Im deutschen Teil der Ostsee exsitiert mit den Boddengewässern Ostufer Zingst Westküste Rügen- Hiddensee

[8] Ramsar Sekretariat (1971), Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wat- und Wasservögel, von internationaler Bedeutung (Ramsar-Konvention) BGBl II 1976 II 1266,.

mit einer Fläche von 25 800 ha bisher nur ein ausgewiesenes Ramsar-Gebiet.[9] Die Russische Föderation verfügt derzeit über fünf Ramsar-Gebiete in der Ostsee, die sich alle im Pilotgebiet Leningrader Region befinden.[10] Dazu zählen unter anderem die Schutzgebiete der Berezovye Inseln sowie die südliche Küste des Finnischen Meerbusens. Insgesamt umfassen sie eine Fläche von etwa 218.000 ha und nehmen somit einen verhältnismäßig großen Raum in Anspruch.

2.1.3 Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebietes (Helsinki-Übereinkommen) von 1992[11]

Das Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebiets (Helsinki-Übereinkommen) hat für das vorliegende Projekt aufgrund seines Regelungsgegenstandes zentrale Bedeutung. Seine Vertragsparteien sind alle neun Ostsee-Anrainerstaaten, somit auch Deutschland und Russland sowie die Europäische Union. Das Helsinki-Übereinkommen trat 1974 in Kraft.[12] Nachdem sich zu Beginn der 90er Jahre die politischen Verhältnisse in der Region geändert hatten, wurde es 1992 novelliert und gilt seither in der neuen Fassung.

Für die Vertragsparteien definiert das Helsinki-Übereinkommen (HÜ) eine Reihe von Prinzipien, die zu beachten und Pflichten, die zu erfüllen sind (vgl. Art. 3 HÜ). Wichtig sind in diesem Zusammenhang das Vorsorge- und das Verursacherprinzip gemäß Art. 3 Abs. 2 und 4 HÜ. Gemäß dem Vorsorgeprinzip haben die Vertragsparteien geeignete Maßnahmen zur Vorbeugung von Umweltverschmutzung sowie zur Aufrechterhaltung des ökologischen Gleichgewichts zu ergreifen. Das Verursacherprinzip verpflichtet den Verschmutzer für Umweltschäden, die ihm zuzurechnen sind, finanziell aufzukommen („Polluter-Pays Principle“), Art. 3 Abs. 4 HÜ. Die Vertragsstaaten sind dabei grundsätzlich verpflichtet, die beste Umweltpraxis („Best Environmental Practice“) sowie die besten verfügbaren Technologien zu fördern („Best Available Technology“), Art. 3 Abs. 3 HÜ. Dabei muss die Erhaltung der Umwelt, der Biodiversität und der Ökosysteme der Ostsee sowie ihres Küstenraums, der Artenvielfalt und der ökologischen Prozesse durch gemeinsame oder individuelle Maßnahmen sichergestellt werden,

[9] Bundesamt für Naturschutz (2015), Ramsar-Gebiete in Deutschland. Gebietsliste. Stand: Januar 2015, einsehbar unter https://www.bfn.de/0310_ramsar-gebiete.html, (zuletzt aufgerufen am 04.04.2016).

[10] Wetlands International, Review of Ramsar sites of the Russian Federation, einsehbar unter http://russia.wetlands.org/Home/OverviewofallwetlandswithRamsarstatus/tabid/610/language/ru-RU/Default.aspx, (zuletzt aufgerufen am 04.12.2015).

[11] HELCOM (2014), Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area, 1992 (Helsinki Convention), einsehbar unter: http://www.helcom.fi/Documents/About%20us/Convention%20and%20commitments/Helsinki%20Convention/Helsinki%20Convention_July%202014.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.03.2017).

[12] HELCOM (1993), Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area, 1974 (Helsinki Convention), einsehbar unter: http://www.helcom.fi/Documents/About%20us/Convention%20and%20commitments/Helsinki%20Convention/1974_Convention.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.03.2017).

Art. 15 HÜ. Weitere Pflichten der Vertragsstaaten umfassen Informations- und Konsultationspflichten, die im Kapitel zum organisatorischen Rahmen näher erläutert werden. Für das vorliegende Projekt ist das Helsinki-Übereinkommen von zentraler Bedeutung. Es kompensiert sozusagen die fehlende Mitgliedschaft der Russische Föderation in der EU. Statt über das Unionsrecht (insbesonder die MRO-RL) zu steuern, ermöglichen Vorgaben auf der Grundlage des Helsinki-Übereinkommens insbsondere über Empfehlungen (Recommondations) eine Kooperation im Ostseeraum, welches zwar Soft-law darstellt, aber von den Vertragsstaaten befolgt wird.

2.1.4 Übereinkommen über die biologische Vielfalt (CBD) von 1992

Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity, CBD)[13] wurde im Jahre 1992 auf der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro beschlossen. Hintergrund war der weltweite rasante Rückgang der biologischen Vielfalt. Als Reaktion darauf wurde das Abkommen mit der Zielsetzung der Erhaltung der biologischen Vielfalt, der nachhaltigen Nutzung ihrer Bestandteile sowie der ausgewogenen und gerechten Aufteilung der Vorteile, die sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen ergeben, geschlossen (Art. 1 CBD). Mittlerweile zählt das Abkommen 196 Staaten als Vertragsparteien (einschließlich Deutschland und Russland),[14] sodass es sich um ein umfassendes Regelungswerk handelt. Unter „biologischer Vielfalt“ versteht das Abkommen „die Variabilität unter lebenden Organismen jeglicher Herkunft, darunter unter anderem Land-, Meeres- und sonstige aquatische Ökosysteme und ökologische Komplexe, zu denen sie gehören“. Diese Definition erstreckt sich sowohl auf die Vielfalt innerhalb der Arten als auch zwischen den Arten sowie die Vielfalt der Ökosysteme, Art. 2 CBD. Als Grundsatz legt das Abkommen das Prinzip der Staatenverantwortlichkeit im Sinne des Völkerrechts und der Charta der Vereinten Nationen fest, Art. 3 CBD. Daraus folgt, dass Staaten durch die Tätigkeiten innerhalb ihres Hoheitsbereichs oder solcher, die unter ihrer Kontrolle ausgeübt werden, der Umwelt in anderen Staaten oder Gebieten keinen Schaden zufügen dürfen. Für die Erhaltung der biologischen Vielfalt gilt zunächst die Pflicht, diese innerhalb des Ökosystems (in-situ) zu schützen und ergänzend die Pflicht der ex-situ-Erhaltung d. h. mithilfe von Forschung, Regenerierung, Entnahme biologischer Ressourcen aus ihrem natürlichen Lebensraum usw. Die Vorschriften der Artikel 8 und 9 CBD enthalten einen umfangreichen Maßnahmenkatalog, der unter anderem auch die Einrichtung eines Systems von Schutzgebieten vorsieht oder den Schutz von Ökosystemen und natürlichen Lebensräumen sowie die Bewahrung lebensfähiger Populationen von Arten in ihrer natürlichen Umgebung. Der territoriale Anwendungsbereich dieses Übereinkommens beschränkt sich nicht ausschließlich auf das Ho-

[13] United Nations Environmental Programme (1992), Convention on Biological Diversity (engl.), einsehbar unter: https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf. (zuletzt aufgerufen am 24.03.2017).

[14] Convention on Biological Diversity, List of Parties, einsehbar unter: https://www.cbd.int/information/parties.shtml (zuletzt aufgerufen am 30.06.2017).

heitsgebiet der Staaten, sondern wird auf Tätigkeiten außerhalb der nationalen Hoheitsbereiche ausgedehnt, Art. 4 lit. b CBD . Dies bedeutet, dass das CBD-Übereinkommen auch in der AWZ und der Hohen See Anwendung findet.[15]

Vor einigen Jahren wurde die CBD um zwei Protokolle ergänzt: das Protokoll über die Biologische Sicherheit (Cartagena-Protokoll) von 2001 und das Protokoll über den Zugang zu genetischen Ressourcen und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus ihrer Nutzung ergebenden Vorteile (Nagoya-Protokoll) von 2010. Deutschland hat bisher das Cartagena-Protokoll ratifiziert, der Beitritt zum Nagoya-Protokoll soll demnächst folgen.[16] Russland hat die Dokumente bisher nicht unterzeichnet, sodass sie derzeit keine Rechtsverbindlichkeit für Russland besitzen.

2.2 Europäische Ebene

Die Rechtsordnung der EU-Mitgliedstaaten wird auch im Meeresbereich immer stärker durch Vorgaben der Europäischen Union geprägt. Viele Regelungen des nationalen Rechts gehen auf europäische Richtlinien zurück. Zur maritimen Planung existierten bis vor kurzem keine expliziten Vorgaben. Dies hat sich mit dem Inkrafttreten der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie 2008/56/EG und der Meeresraumplanungsrichtlinie RL 2014/89/EU im Jahr 2014 geändert. Im Folgenden sollen diese Richtlinien und andere rahmensetzende Rechtsakte für die Meeresraumordnung und den marinen Umwelt- und Naturschutz erläutert werden. Da das EU-Recht in der Russischen Föderation keine Anwendung findet, dienen insbesondere die Regelungen zur maritimen Raumordnung und der integrierte Ansatz des Meeresumweltschutzes, den die EU seit einigen Jahren umsetzt, für die russische Gesetzgebung, die auf diesem Gebiet derzeit im Entstehen ist, als Anregung und Anknüpfungspunkt.

2.2.1 Richtlinie zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung 2014/89/EU von 2014

Mit der Richtlinie zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung 2014/89/EU (MRO-RL) wurde im Jahr 2014 eine explizite Rechtsgrundlage für eine maritime Raumordnung in Europa geschaffen. Bis dahin wurde die Meeresraumordnung nach nationalen Vorschriften in einzelnen EU-Staaten durchgeführt, darunter Deutschland, Belgien, Großbritannien und die Niederlande. Mit der Meeresraumplanungsrichtlinie wurde nun ein einheitlicher Rahmen und Standards für alle Mitgliedstaaten geschaffen, verbunden mit der Pflicht, Raumordnungspläne für die EU-Meeresgewässer auszuarbeiten und umzusetzen. Die Richtlinie gilt

[15] Zum Verhältnis der CBD und SRÜ ausführlich: Gellermann/Stoll/ Czybulka(2012): Handbuch des Meeresnaturschutzrechts in der Nord-und Ostsee / Nationales Recht unter Einbezug internationaler und europäischer Vorgaben, S. 24 f.

[16] Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2015), Gesetze gegen Biopiraterie schützen die Artenvielfalt, Pressemitteilung vom 15.10.2015, einsehbar unter: http://www.bmub.bund.de/presse/pressemitteilungen/pm/artikel/gesetze-gegen-biopiraterie-schuetzen-die-artenvielfalt/?tx_ttnews[backPid]=2558 (zuletzt aufgerufen am 30.06.2017).

nicht für Küstengewässer oder Abschnitte von Küstengewässern der Mitgliedstaaten, falls die Raumordnung in diesem Fall in den Kompetenzbereich der städtischen und ländlichen Planungsebene fällt und dies in den maritimen Raumordnungsplänen mitgeteilt wird, Art. 2 Abs. 1 MRO-RL.

Als „maritime Raumplanung“ wird dabei legal definiert als ein „Prozess, bei dem die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zur Verwirklichung ökologischer, wirtschaftlicher und sozialer Ziele, menschliche Tätigkeiten in Meeresgebieten analysieren und organisieren“ (Art. 3 Abs. 2 MRO-RL). Die Ziele der maritimen Raumplanung sind die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung und eines nachhaltigen Wachstums im Meeresbereich unter Anwendung eines Ökosystem-Ansatzes, Art. 5 Abs. 1 MRO-RL. Auch soll die maritime Raumplanung einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung verschiedener wirtschaftlicher Tätigkeiten sowie zur Widerstandsfähigkeit gegenüber den Auswirkungen des Klimawandels leisten, Art. 5 Abs. 1 MRO-RL.

Die Richtlinie hat einen relativ geringen materiellen Regelungsumfang und stellt es den Mitgliedstaaten grundsätzlich frei, unter Einhaltung von Mindesanforderungen gemäß Art. 6 MRO-RL den Inhalt ihrer Raumordnungspläne selbstständig festzulegen. Regelungsbeispiele werden in Art. 8 Abs. 2 MRO-RL genannt, darunter Natur- und Artenschutzgebiete. Die innerstaatliche Zuständigkeit verschiedener Ebenen wie auch die Form der maritimen Raumordnungspläne bleiben von der Richtlinie unberührt, Art. 4 Abs. 3 MRO-RL.

Allerdings legt sie einheitliche Mindestanforderungen an eine Raumplanung fest, die von allen Mitgliedstaaten einzuhalten sind. Zu diesen Mindestanforderungen gehören die Berücksichtigung der Wechselwirkungen zwischen Land und Meer, der ökologischen, ökonomischen, sozialen sowie Sicherheitsaspekte, die Einbindung von Interessenträgern in den Planungsprozess sowie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Art. 6 Abs. 2 lit. a-g MRO-RL. Gemäß der Richtlinie sind Interessenvertreter und Behörden wie auch die betroffene Öffentlichkeit in einem frühen Verfahrensstadium in die Planung einzubeziehen, Art. 9 Abs. 1 MRO-RL. Des Weiteren führt die Richtlinie beispielhafte Tätigkeiten und Nutzungen auf, die Gegenstand eines nationalen Raumordnungsplans für die AWZ sein können, Art. 8 Abs. 2 MRO-RL. Dazu zählen unter anderem Fischfang und Aquakultur, Schifffahrt, Natur- und Artenschutz, Rohstoffgewinnung oder Tourismus.

Die Richtlinie schreibt weiterhin eine kohärente und auf einander abgestimmte Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten bei der Aufstellung von maritimen Plänen vor, Art. 11 MRO-RL. Darüber hinaus soll auch die Kooperation mit Drittstaaten, somit auch der Russischen Föderation, soweit wie möglich, gewährleistet werden, Art. 12 MRO-RL. Dazu sollen beispielsweise bestehende internationale Foren oder regionale institutionelle Kooperationsverfahren genutzt werden.

Der Umsetzungsbedarf der Richtlinie in Deutschland ist aufgrund der geschaffenen Rechtsgrundlagen 2004 und den im Jahr 2009 aufgestellten Raumordnungsplänen für die AWZ überschaubar. Allerdings ist gerade die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den verschiedenen Gesetzen (ROG, UVPG) bisher unvollständig geregelt. Weiterer Optimierungsbedarf besteht für die Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die Regelung der Anwendung eines Ökosystemansatzes.

2.2.2 Richtlinie zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie) 2008/56/EG

Die Richtlinie 2008/56/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie, MSRL)[17] wird auch als „Umweltsäule“[18] der Europäischen Integrierten Meerespolitik bezeichnet. Die integrierte Meerespolitik der EU soll optimale Bedingungen für eine nachhaltige Nutzung der Ozeane und Meere schaffen und gleichzeitig Wachstum in der maritimen Wirtschaft und in den Küstenregionen ermöglichen.[19]

In diesem Rahmen begründet die MSRL die Pflicht der EU-Mitgliedstaaten, bis zum Jahr 2020 einen guten Zustand der Meeresumwelt zu erreichen oder zu erhalten (Art. 1 Abs.1 MSRL). Hierzu sollen Meeresstrategien entwickelt und umgesetzt werden, die Maßnahmen zum Schutz und Erhaltung der Meeresumwelt, der Wiederherstellung von Ökosystemen in geschädigten Gebieten sowie zur Verhinderung von Einträgen in die Meeresumwelt und ihrer Verschmutzung enthalten (Art. 2 Abs. 1 MSRL). In Art. 3 Nr. 5 MSRL ist eine umfassende Definition eines „guten Umweltzustandes“ im Sinne der Richtlinie enthalten. Diese basiert im Wesentlichen auf dem Gedanken einer nachhaltigen Nutzung der Meere. Genaue qualitative Diskriptoren sind in Anhang I der Richtlinie enthalten. Weiterhin schreibt die Richtlinie gemäß Art. 1 Abs. 3 MSRL die Anwendung eines Ökosystemansatzes vor, welcher von der MRO-RL in Bezug genommen wird. Der Begriff des Ökosystemansatzes wird in der Richtlinie in Art. 1 Abs. 3 MSRL näher umschrieben. Danach dient der Ökosystemansatz der „Steuerung menschlichen Handelns (…), der gewährleistet, dass die Gesamtbelastung durch diese Tätigkeiten auf ein Maß beschränkt bleibt, das mit der Erreichung eines guten Umweltzustands vereinbar ist, und dass die Fähigkeit der Meeresökosysteme, auf vom Menschen verursachte Veränderungen zu reagieren, nicht beeinträchtigt wird, und der gleichzeitig die nachhaltige

[17] Richtlinie 2008/56/EG des Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt, ABl. 164 vom 25.06.2008, 19-40.

[18] Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2011), Die MSRL, einsehbar unter: http://www.meeresschutz.info/ (zuletzt aufgerufen am 12.01.2016).

[19] Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 10. Oktober 2007 „Eine integrierte Meerespolitik für die Europäische Union“, KOM(2007) 575 endg. [nicht im Amtsblatt veröffentlicht].

Nutzung von Gütern und Dienstleistungen des Meeres heute und durch die künftigen Generationen ermöglicht.

Ein zentrales Instrument der MSRL sind die sog. Maßnahmenprogramme gemäß Art. 13 MSRL, auf deren Grundlage ein guter Umweltzustand erreicht werden soll. Die Maßnahmenprogramme sollen zur Erfüllung von Umweltzielen gemäß Art. 10 MSRL beitragen und dabei alle Bereiche der Politik und Wirtschaft, die Einfluss auf den Zustand der Meeresgewässer haben, integrieren. Im Hinblick auf die Umweltziele greift die MSRL auch Vorgaben bereits bestehender regionaler und überregionaler Meeres- und Umweltschutzabkommen wie z. B. Helsinki-Übereinkommen oder FFH-Richtlinie auf. Zur Erfüllung der Verpflichtungen aus der MSRL seitens der Bundesrepublik Deutschland wurde die Ausarbeitung entsprechender Maßnahmenprogramme im Wasserhaushaltsgesetz (WHG) festgelegt, § 45 h WHG. Die Umsetzung der MSRL obliegt für den Bereich des Küstenmeeres den Küstenbundesländern Hamburg, Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Bremen, im Gebiet der ausschließlichen Wirtschaftszone dem Bund. Zur Abstimmung und Koordinierung der Aufgaben wurde im Jahr 2012 der Bund/Länder-Ausschuss Nord-und Ostsee (BLANO) gegründet, in dessen Rahmen sieben nationale Umweltziele für die deutsche Nord- und Ostsee festgelegt wurden, die durch einzelne operative Ziele konkretisiert werden. Die nationalen Umweltziele (UZ) umfassen unter anderem „Meere ohne Beeinträchtigung der marinen Arten und Lebensräume durch die Auswirkungen menschlicher Aktivitäten“(UZ 3) oder „Meere mit nachhaltig und schonend genutzten Ressourcen“ (UZ 4).[20]

Die Entwürfe der Maßnahmenprogramme, die der Umsetzung der Umweltziele dienen sollen, wurden den Behörden und der Öffentlichkeit für die Beteiligung zur Verfügung gestellt. Nach Auswertung der Eingaben und Überarbeitung wurden die Maßnahmenprogramme am 30.03.2016 vom BLANO verabschiedet und der Europäischen Kommission vorgelegt. Als Ergebnis wurden 31 Maßnahmen zur Erreichung der operativen Umweltziele in Form von Kennblättern herausgearbeitet, von denen sich 27 auch auf die Ostsee erstrecken. Vorrangig sind Bewirtschaftungsmaßnahmen vorgesehen, aber auch räumliche Schutzmaßnahmen, die gemäß Art. 13 Abs. 4 MSRL u. a. zu einem kohärenten und repräsentativen Netzwerk von geschützten Meeresgebieten beitragen sollen.[21] Dazu soll bspw. geprüft werden, ob Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete regional (in Nord- oder Ostsee) und national (zwischen Bund und Ländern) abgestimmt festgelegt werden können, die wandernden bzw. ziehenden Arten als Flug- bzw. Wanderkorridore zwischen ökologisch wichtigen Gebieten dienen.[22]

[20] Für weitere Ziele siehe Bund/Länder-Ausschuss Nord-und Ostsee (2016), MSRL-Maßnahmenprogramm zum Meeresschutz der Nord- und Ostsee, S. 11.

[21] Ebda., S. 13.

[22] Bund/Länder-Ausschuss Nord- und Ostsee (2016), MSRL-Maßnahmenprogramm zum Meeresschutz der deutschen Nord- und Ostsee, Maßnahmen zum Schutz wandernder Arten im marinen Bereich (UZ3-02), S. 54 ff.

Obwohl Russland als Nicht-Mitgliedsstaat der Europäischen Union an diese Vorgaben nicht gebunden ist, sind sie auch dort von Relevanz. Grund dafür ist, dass die Helsinki-Kommission (HELCOM) bereits vor Inkrafttreten der MSRL eine Reihe von Initiativen zur Anfangsbewertung der Ostsee und zur Erreichung eines guten Umweltzustandes durchgeführt hat, die für die Umsetzung der MSRL genutzt werden. Die MSRL hat sich an den Vorarbeiten der HELCOM wie dem bereits 1994 etablierten Netzwerk von Ostseeschutzgebieten[23] oder dem Baltic Sea Action Plan[24] von 2007 orientiert und den Großteil dieser Vorarbeiten aufgegriffen.[25] Daraus lässt sich schlussfolgern, dass auch Russland, aufgrund seiner Mitgliedschaft beim Helsinki-Übereinkommen, vergleichbaren Standards zur Erreichung eines guten Umweltzustands in der Ostsee de facto unterliegt.

2.2.3 Empfehlung zur Umsetzung einer Strategie für ein integriertes Management der Küstengebiete in Europa 2002/413/EG von 2002

Das integrierte Küstenzonenmanagement (IKZM) ist eine Initiative der Europäischen Kommission, die eine nachhaltige Entwicklung des Küstenbereichs durch einen informellen Management-Ansatz unterstützen soll.[26] Im Jahr 2002 gab die Kommission eine Empfehlung für die Mitgliedstaaten heraus, bei der es sich um ein rechtlich nicht verbindliches Dokument handelt. Demnach sind die Mitgliedstaaten dazu aufgefordert, nationale Strategien für ein nachhaltiges Küstenmanagement auf Grundlage eines Ökosystem-Ansatzes auszuarbeiten (Kap. 1 lit. a). Dazu sollen koordinierte und aufeinander abgestimmte strategische lokale und regionale Aktionen, unterstützt durch einen Orientierungsrahmen auf nationaler Ebene, vorgenommen werden. Die nationale Raum- und Stadtplanung sowie die Bodennutzung sind beim integrierten Küstenzonenmanagement rahmensetzend (Erwägungsgrund 16). Die wichtigsten Grundsätze des IKZM sind in Kap. II der Empfehlung aufgeführt und umfassen unter anderem das Vorsorgeprinzip, die Berücksichtigung der Belastbarkeit von Ökosystemen sowie die Einbeziehung aller betroffenen Parteien in den Managementprozess. Die Umsetzung und Verwirklichung dieser Grundsätze soll sich in den nationalen IKZM-Strategien widerspiegeln (Kap. IV IKZM-Empfehlung).

Obwohl die vorliegende Empfehlung wie erwähnt keinen verbindlichen Rechtscharakter besitzt, hat die Bundesrepublik Deutschland vor dem Hintergrund eines gemeinschaftskonformen Verhaltens im Jahr 2006 eine nationale IKZM-Strategie für Deutschland aufgestellt (Re-

[23] HELCOM, Marine Protected Areas Database, einsehbar unter: http://mpas.helcom.fi/apex/f?p=103:1::::::, (zuletzt abgerufen am 30.06.2017).

[24] HELCOM (2007), Baltic Sea Action Plan, einsehbar unter: http://www.helcom.fi/Documents/Baltic%20sea%20action%20plan/BSAP_Final.pdf, (zuletzt aufgerufen am 30.06.2017).

[25] Wenzel, C. (2009), Umsetzung der EG-Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie in Nord- und Ostsee, S. 2 ff.

[26] Ausführlich zum IKZM: Integriertes Küstenzonenmanagement in Deutschland, einsehbar unter: http://www.ikzm-strategie.de/, (zuletzt aufgerufen am 18.12.2015).

gierungsbeschluss auf Vorschlag des Bundesumweltministeriums mit fachlicher Unterstützung des UBA).[27] Gemäß dieser Strategie ist das IKZM auch für die AWZ-Raumordnung bedeutsam. Sowohl Raumordnung als auch IKZM zielen auf eine querschnittsorientierte Betrachtung und Abwägung von Interessens- bzw. Nutzungsansprüchen ab und dienen der Förderung der nachhaltigen Entwicklung in Küstenräumen.[28] Die Abstimmungs- und Abwägungsverfahren im Rahmen der Raumordnung sind im Hinblick auf die Küstenräume jedoch mit Schwierigkeiten verbunden, weil unterschiedliche Zuständigkeiten (Küstenländer an Land und im Küstenmeer, Bund in der AWZ) miteinander in Einklang gebracht werden müssen. Als informelles Instrument dient IKZM gerade dazu, Anregungen zur Optimierung des formalen Instrumentariums zu geben d.h. Abstimmungen ohne formalen Zwang zur Entscheidung vorzubereiten und die Vernetzung und Kommunikation zwischen Akteuren umfassend zu unterstützen.[29]

2.2.4 Richtlinie über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten 79/409/EWG und 2009/147/EG (Vogelschutzrichtlinie)

Die EWG-Vogelschutzrichtlinie (VSRL) von 1979[30], die nach mehrmaliger Änderung nunmehr in der Fassung von 2009[31] gilt, regelt den Schutz von wild lebenden Vogelarten. Sie erstreckt sich auf Arten, die im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten, auf welche der Vertrag Anwendung findet, heimisch sind. Sie regelt die Bewirtschaftung, Regulierung sowie die Nutzung dieser Arten (Art. 1 Abs. 1. VSRL). Darüber hinaus verpflichtet die Richtlinie die Vertragsparteien dazu, erforderliche Maßnahmen zur Erhaltung der Vogelarten und ihrer Vielfalt zu treffen (Art. 2, 3 VSRL). Insbesondere sind die Staaten aufgefordert, Schutzgebiete einzurichten, ökologische Lebensräume in und außerhalb des Schutzgebiets zu pflegen und zu gestalten sowie zerstörte Lebensstätten wiederherzustellen (Art. 3 Abs. 2 VSRL).

In Anhang I der Richtlinie werden spezielle Arten aufgeführt, die besonderen Schutzmaßnahmen unterliegen. Zu diesen speziellen Arten zählen auch einige, die in der AWZ der Ostsee vorkommen, wie z. B. Seetaucher und Meeresenten.[32] Zu den wichtigsten Maßnahmen, die

[27] Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2006), Nationale Strategie für ein integriertes Küstenzonenmanagement, einsehbar unter: http://www.ikzm-strategie.de/dokumente/endbericht_kabinettversion_30032006.pdf (zuletzt aufgerufen am 12.01.2016).

[28] Ebda., S. 45.

[29] Janssen et al. (2012): Umsetzung der nationalen Strategie zum Integrierten Küstenzonenmanagement: Strategien, Instrumente und Maßnahmen eines sparsamen, umweltschonenden und effizienten Umgangs mit der Ressource “Fläche” im Küstenraum. Fallstudien in Regionen mit besonderem Handlungsbedarf. UBA-Texte 4/2012, S. 229.

[30] Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, Abl. EG 103 vom 25.04.1979, 1-18.

[31] Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (konsolidierte Fassung), Abl. 20 vom 26.01.2010, 7-25.

[32] Bundesamt für Naturschutz (2014), NATURA 2000 in der deutsche AWZ von Nord-und Ostsee, einseh-

die Vogelschutzrichtlinie im Hinblick auf diese Arten vorschreibt, zählt vor allem die Erklärung von zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebieten zu besonderen Schutzgebieten (Special Protection Area), Art. 4 Abs. 1 VSRL. Diese Schutzgebiete müssen seitens der Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission gemeldet werden, die diese Gebiete endgültig festlegt, Art. 4 Abs. 3 VSRL. Zusammen mit der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (siehe unten) bilden sie das europäische Schutzgebietssystem Natura 2000, das für die maritime Raumordnung von großer Bedeutung ist. Dieses verfügt über einen umfänglichen naturschutzrechtlichen Schutzstatus mit Auswirkungen auf die Raumordnung.[33] Dabei werden Vogelschutz- und FFH-Gebiete in den Raumordnungsplan nachrichtlich übernommen. Der Schutzstatus dient gemäß der Vogelschutzrichtlinie in erster Linie der Erhaltung des jeweiligen Gebiets. Das heißt, dass seine Nutzung nicht ausgeschlossen ist, solange sie nicht mit einer Verschlechterung für das jeweilige Vogelschutzgebiet einhergeht.

2.2.5 Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen 92/43/EWG (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie)

Die Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie oder FFH-Richtlinie) [34] wurde 1992 verabschiedet. Sie steht im engen Zusammenhang mit der bereits erwähnten Biodiversitätskonvention (CBD) und stellt die Erhaltung der biologischen Vielfalt in den EU-Mitgliedsstaaten als ihr Hauptziel auf. Dabei folgt die Richtlinie dem Grundgedanken, dass der Erhalt der Biodiversität nicht allein durch den Schutz einzelner Habitate gewährleistet werden kann, sondern vielmehr ein kohärentes Netz von Schutzgebieten erforderlich ist.[35] Dazu ist eine Ausweisung solcher Schutzgebiete und der Aufbau eines zusammenhängenden europäischen ökologischen Netzes („Natura 2000“) vorgesehen, mit dem Ziel der (Wieder-) herstellung sowie Bewahrung der natürlichen Lebensräume und Arten (Art. 3 FFH-RL). Hierzu haben die Mitgliedstaaten besondere Schutzgebiete auszuweisen. Dabei versteht die Richtlinie unter „natürlichen Lebensräumen“ nicht nur terrestrische, sondern auch aquatische Gebiete (Art. 1 lit. b FFH-RL), sodass sie sich auch auf die AWZ-Raumordnung erstreckt. Nutzungen der Natura 2000-Gebiete sind gemäß der FFH-Richtlinie nicht verboten, sofern betroffene Arten und ihre Lebensräume

bar unter: http://www.bmub.bund.de/themen/natur-arten-tourismussport/naturschutz-biologische-vielfalt/natura-2000/natura-2000-in-der-awz/, (zuletzt aufgerufen am 15.12.2015).

[33] Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone in der Ostsee (2009), BGBl. I S. 3861.

[34] Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. EG 206 vom 22.07.1992, 7-50. Seit dem Beitritt Kroatiens zur EU gilt die Richtlinie in der Fassung 2013/17/EU des Rates vom 13. Mai 2013 zur Anpassung bestimmter Richtlinien im Bereich Umwelt aufgrund des Beitritts der Republik Kroatien, ABl. EU 158 vom 10.06.2013, 193-229.

[35] Bundesamt für Naturschutz (2014), NATURA 2000 in der deutsche AWZ von Nord-und Ostsee, einsehbar unter: http://www.bmub.bund.de/themen/natur-arten-tourismussport/naturschutz-biologische-vielfalt/natura-2000/natura-2000-in-der-awz/, (zuletzt aufgerufen am 15.12.2015).

nicht beeinträchtigt werden.[36] Die Vereinbarkeit einzelner Pläne und Projekte mit den Natura 2000-Zielen muss dabei im Rahmen einer FFH-Verträglichkeitsprüfung gemäß Art. 6 FFH-RL und § 34 BNatSchG festgestellt werden. Besondere Relevanz erlangt die FFH-Verträglichkeitsprüfung nicht erst im Rahmen des Genehmigungsverfahrens für Vorhaben (z. B. Offshore-Windparks), sondern bereits in der Raumplanung. Eine solche Prüfung wurde in der deutschen Ostsee unter anderem für die Natura-2000-Gebiete „Westliche Rönnebank", „Adlergrund" und „Pommersche Bucht" durchgeführt.[37] Im Ergebnis dieser Prüfung wurden Offshore-Windenergieanlagen in den Natura 2000-Gebieten für unzulässig erklärt. Ausgenommen von dieser Regelung sind bereits genehmigte Offshore-Windenergieparks bzw. Offshore-Windenergieparks, die bei Inkrafttreten des Raumordungsplans für die Ostsee von 2009 planungsrechtlich verfestigt waren.[38]

2.3 Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland

Auf nationaler Ebene existiert in Deutschland eine Reihe von Rechtsakten, die die maritime Raumordnung regeln oder für sie rahmensetzend sind. Die meisten haben einen internationalen oder europarechtlichen Hintergrund. Jedoch existiert kein eigenständiges Gesetz zur maritimen Planung. Im Folgenden soll eine Auswahl an Gesetzen vorgestellt werden, die für die Meeresraumordnung besonders relevant sind. Im anschließenden Kapitel werden spezielle Gesetze im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes im Rahmen der Berücksichtigung ökologischer Belange in der maritimen Raumordnung in Deutschland beleuchtet.

2.3.1 Raumordnungsgesetz (ROG)

Die Rechtsgrundlage für die Aufstellung von Raumordnungsplänen in der AWZ findet sich im deutschen Recht in § 17 Abs. 3 des Raumordnungsgesetzes[39] (ROG); ab Inkrafttreten der ROG-Novelle 2017 in § 17 Abs. 1 ROG. Diese Vorschrift, die seit 2004 besteht, normiert die Pflicht zur Aufstellung eines Raumordnungsplans für die AWZ. Die Planungsebenen und Festlegungen eines Raumordnungplans für die AWZ unterscheiden sich teilweise deutlich von den Raumordnungsplänen an Land.

[36] Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2014), Schutz und Management der Gebiete, einsehbar unter: http://www.bmub.bund.de/themen/natur-arten-tourismussport/naturschutz-biologische-vielfalt/natura-2000/schutz-und-management/, (zuletzt aufgerufen am 12.04.2016).

[37] OECOS(2014), FFH-Verträglichkeitsprüfung bei Offshore Windparks in der Ostsee, einsehbar unter: http://oecos.com/aufgabenfelder/planungs-zulassungsunterlagen/ffh-vertraeglichkeitspruefungen/ffh-vertraeglichkeitsvorstudie-bei-owp-in-der-ostsee/, (zuletzt aufgerufen am 17.12.2015).

[38] Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone in der Ostsee (2009), BGBl. I S. 3861.

[39] Raumordnungsgesetz vom 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 15 des Gesetzes vom 20.07.2017 (BGBl. I S. 2808).

2.3.1.1 Regelungen bis 28.11.2017

Die Regelungen des ROG zu Aufgabe, Leitvorstellungen und Instrumenten der Raumordnung sowie größtenteils auch des Verfahrens finden aber in der marinen Raumordnung Anwendung.

Die Aufgabe der deutschen Raumordnung gemäß § 1 Abs. 1 ROG ist es, den Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Die unterschiedlichen Anforderungen an den Raum sind aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen (§ 1 Ab. 1 S. 1 ROG). Darüber hinaus muss die Raumordnung Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen (§ 1 Ab. 1 S. 2 ROG).

Die Leitvorstellung bei der Erfüllung dieser Aufgabe ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt (§ 1 Abs. 2 ROG).

Das ROG bestimmt den zulässigen Inhalt von Raumordnungsplänen. Zu den raumordnerischen Erfordernissen zählen die Kategorien der Ziele, Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 ROG). Diese entfalten gemäß § 4 ROG eine Bindungswirkung für öffentliche Stellen und in gewisser Hinsicht für Personen des Privatrechts. Dabei unterscheiden sich die jeweiligen Erfordernisse weniger in ihrer Formulierung, sondern vielmehr in der Intensität der vorgenommenen Abwägung und den Rechtsfolgen, die sie für die genannten Adressaten entfalten.[40]

Die Ziele der Raumordnung entfalten die stärkste Bindungswirkung. Dabei handelt es sich um abschließend abgewogene Festlegungen der Raumordnungspläne (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG). Sie sind als verbindliche Vorgaben bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten (§ 4 Abs. 1 S. 1 ROG). Ein Ermessensspielraum besteht nicht.[41]

Grundsätze der Raumordnung sind Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG), die als Vorgaben bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen in Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen sind (§ 4 Abs. 1 S. 1 ROG). Daraus folgt, dass Grundsätze im Gegensatz zu Zielen nicht abwägungsfest sind, so dass sie im Rahmen einer Abwägungs- oder Ermessensentscheidung überwunden werden können. In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass Grundsätze der Raumordnung daher nur dann eine Rechtswirkung entfalten, wenn sie anderen öffentlichen oder privaten Belangen

[40] Runkel, P. (2010), in: Spannowsky/ Runkel/ Goppel, ROG, § 7 Rn. 10.

[41] Janssen et al. (2017), Lösungsansätze für die Berücksichtigung der Umweltbelange, der Schutzziel der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie und des Ökosystemansatzes bei der Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ), S. 98

gegenüberstehen. Dagegen sind Ziele der Raumordnung von ihren Adressaten gemäß § 4 Abs. 1 S. 1 ROG auch dann zu beachten, wenn es sich um eine gebundene Zulassungsentscheidung mit Rechtsanspruch handelt.[42] Auch für sonstige Erfordernisse der Raumordnung gilt lediglich eine Berücksichtigungspflicht im Rahmen von Abwägungs- und Ermessensentscheidungen (§ 4 Abs. 1 S. 1 ROG). Dazu zählen in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung, Ergebnisse förmlicher landesplanerischer Verfahren wie des Raumordnungsverfahrens und landesplanerische Stellungnahmen (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG).

Des Weiteren normiert das ROG, dass Festlegungen eines Raumordnungsplans auch Gebiete bezeichnen können (§ 8 Abs. 7 ROG). Das Gesetz unterscheidet dabei die Kategorien der Vorranggebiete, Vorbehaltsgebiete und Eignungsgebiete, die sich ebenfalls in ihrer Bindungswirkung für die Adressaten des Planaufstellungsverfahrens unterscheidet.

Vorranggebiete sind dabei die stärkste Kategorie zur Sicherung bestimmter raumbezogener Nutzungen und Funktionen.[43] Sie werden für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen und schließen andere raumbedeutsame Nutzungen in diesem Gebiet aus, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen nicht vereinbar sind (§ 8 Abs. 7 Nr. 1 ROG). Allerdings haben Vorranggebiete ausschließlich eine Innenwirkung d.h. dass der Ausschluss von Nutzungen innerhalb des Vorranggebiets für diese Nutzungen jenseits des Vorranggebiets nicht gilt.[44]

Bei Vorbehaltsgebieten nach § 8 Abs. 7 Nr. 2 ROG ist die Sicherung der raumbedeutsamen Nutzung oder Funktion schwächer ausgestaltet, da diese einer Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen unterliegt. Bei dieser Abwägung ist der Festlegung zwar besonderes Gewicht beizumessen, allerdings kann sie im Gegensatz zur Festlegung von Vorranggebieten einer anderen Nutzung oder Funktion unterliegen, der stärkeres Gewicht beigemessen wird.

Eignungsgebiete, die nach § 8 Abs. 7 Nr. 3 ROG festgelegt werden können, werden als Gebiete definiert, in denen bestimmten raumbedeutsamen Maßnahmen oder Nutzungen andere raumbedeutsame Belange nicht entgegenstehen, wobei diese Maßnahmen oder Nutzungen an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen sind. Sie unterliegen im Gegensatz zu Vorbehaltsgebieten keiner Abwägung, sondern einer Prüfung auf ihre Vereinbarkeit mit konkurrierenden Nutzungen im fraglichen Planungsraum.

Das Raumordnungsgesetz definiert im Weiteren wichtige Instrumente, die sowohl im terrestrischen als auch marinen Bereich gelten. Dazu zählen vor allem die Umweltprüfung (§ 9 ROG) und die Verträglichkeitsprüfung bezüglich der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und

[42] Runkel, P. (2010), in: Spannowsky/ Runkel/ Goppel, ROG, § 3 Rn. 65.

[43] Ebd., § 8 Rn. 73.

[44] BVerwG, Beschluss vom 20.08.1992 – 4 NB 20/91, NVwZ 1993, 167.

der europäischen Vogelschutzgebiete (§ 7 Abs. 6 ROG). Diese werden vor allem im Rahmen der Berücksichtigung von Umweltbelangen in der marinen Raumordnung noch genauer betrachtet.

In Deutschland ist der Bund für die Raumordnung in der ausschließlichen Wirtschaftszone zuständig (§ 17 Abs. 3 ROG). Er verfügt hier über eine umfassende Raumordnungskompetenz, für die in § 17 Abs. 3 S. 2 ROG abschließend aufgezählten Bereiche:

- Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Schiffsverkehrs,
- wirtschaftliche Nutzungen,
- wissenschaftliche Nutzungen sowie
- Schutz der Meeresumwelt.

Die Raumordnung im Küstenmeer ist dagegen Ländersache. Gemäß § 8 Abs. 1 ROG sind die Bundesländer verpflichtet, einen Raumordnungsplan für das Landesgebiet (landesweiter Raumordnungsplan) sowie Raumordnungspläne für die Teilräume der Länder (Regionalpläne) aufzustellen. Die maritime Raumordnung der Küstenbundesländer erfolgt dadurch, dass diese das Küstenmeer als Teil des deutschen Hoheitsgebiets in ihre Raumordnungspläne aufnehmen. Damit ist den Ländern die Ausweisung von Grundsätzen, Zielen und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung im Küstenmeer ebenso wie an Land eröffnet.[45] Die Aufstellung eines landesweiten Raumordnungsplans – zumeist als Landesentwicklungsplan bezeichnet – erfolgt auf Grundlage des ROG in Verbindung mit den jeweiligen Landesgesetzen. Aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten gelten im deutschen Teil der Ostsee drei Raumordnungspläne: der Raumordnungsplan für die ausschließliche Wirtschaftszone Deutschlands sowie die Pläne der Küstenländer Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein. Dabei unterliegen die Pläne des Bundes und der Länder keiner Hierarchie, sondern decken gleichberechtigt ihre jeweiligen räumlichen Geltungsbereiche ab. Somit kommt die zentrale Bedeutung einer „horizontalen“ Anpassung und Abstimmung, vor allem im Hinblick auf lineare Infrastruktur (z. B. für die Führung von Seekabeln aus der AWZ zu den Übergangspunkten im Küstenmeer) zu.

[45] Schubert, M. (2009), in: Lukowicz, M. von; Hilge, V. (Hrsg.), Marine Raumordnung, S. 53 ff.

2.3.1.2 Regelungen ab 29.11.2017

Infolge der Umsetzung der Meeresraumplanungsrichtlinie vom 23.05.2017 wurde mit dem Gesetz zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften[46] das Raumordnungsgesetz novelliert. Die Änderungen treten am 29.11.2017 in Kraft.

Die Regelungen betreffen sowohl die Raumordnung in den Küstengewässern als auch in der ausschließlichen Wirtschaftszone. Daneben wurden Rechtsgrundlagen für eine bessere Öffentlichkeitsbeteiligung, Regelungen für die Raumordnung im tiefen Untergrund (gilt auch für den Meeresuntergrund) und den Klimawandel geschaffen.

Das Kernstück der Umsetzung sind die Regelungen zur Meeresraumordnung in Bund und Ländern in der Ausschließlichen Wirtschaftszone und dem Küstenmeer. Aus Bundesicht haben die Regelungen ein „upgrade“ erfahren. Sie sind nunmehr in der Bundesraumordnung an die erste Stelle gerückt und erscheinen in § 17 Abs. 1 ROG 2017, da sie ja in Vollkompetenz des Bundes und damit in seiner direkten Verantwortung stehen.

Die Regelungen für die Landesplanung und Regionalplanung zum Küstenmeer in § 13 Abs. 6 ROG 2017 wurden neu eingefügt. Sie sind den Regelungen zur AWZ nachgebildet und legitimieren Landesvorschriften, die schon in den Landesplanungsgesetzen und/oder den Landesraumordnungsplänen der Länder existierten.

Die Umsetzung des Ökosystemansatzes in der Meeresraumordnung beschränkt sich auf die Aufnahme eines zusätzlichen raumordnerischen Grundsatzes in § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 9 ROG. In einer sog. 1:1-Umsetzung erfolgt eine strenge Orientierung an den Richtlinientext.

> „Die nachhaltige Entwicklung im Meeresbereich ist unter Anwendung eines Ökosystemansatzes gemäß der Richtlinie 2014/89/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung (ABl. L 257 vom 28.8.2014, S. 135) zu unterstützen.“

In der MRO-RL ist der Ökosystemansatz als Managementansatz gestaltet. Um das Zusammenwirken mit dem vorhandenen Leitbild der nachhaltigen Raumentwicklung gemäß § 1 Abs. 2 ROG zu verdeutlichen, bedarf es weiterer methodischer Spezifizierungen. Zwar gilt der Ökosystemansatz vermittelt durch die MRO-RL-RL nur für das Meer, inhaltlich könnte seine Anwendung aber auch an Land sinnvoll sein.

Des Weiteren wurde eine Einvernehmensregelung in § 17 Abs. 1 S. 1 ROG 2017 eingeführt, wonach das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur den Raumordnungsplan

[46] Gesetz zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften vom 23.05.2017 (BGBl. I S. 1245). Das Gesetz tritt gemäß Art. 72. Abs. 3 GG am 29.11.2017 in Kraft.

in der AWZ „im Einvernehmen“ mit den fachlich betroffenen Bundesministerien aufstellt. Damit ist u.a. sichergestellt, dass umwelt- und naturschutzfachliche Inhalte verstärkte Berücksichtigung in den AWZ-Raumordnungsplänen finden, da beispielsweise dem Umweltministerium ein Vetorecht eingeräumt wird, indem es dem Plan zustimmen muss, im Unterschied zur „Benehmensregel“, die es bei einer bloßen Anhörung belässt.[47]

Das Integrierte Küstenzonenmanagement (IKZM), wofür ursprünglich gesonderte Regelungen in der MRO-RL vorgesehen waren, wird im ROG in der Einbeziehung der Land-See-Wechselwirkungen berücksichtigt. Sowohl in der AWZ (§ 17 Abs. 1 S. 2 ROG 2017) als auch im Küstenmeer (§ 13 Abs. 6 S. 1 ROG 2017) sollen jeweils die Raumordnungspläne unter Berücksichtigung etwaiger Wechselwirkungen zwischen Land und Meer aufgestellt werden. Hinzu kommt der explizite Hinweis auf informelle Formen der raumordnerischen Zusammenarbeit, um der steigenden Bedeutung informeller Planungen Rechnung zu tragen.

Darüber hinaus wurde in Erfüllung der Vorgaben aus der MRO- Richtlinie und der MSRL der Meeresumweltschutz um die Verpflichtung zur „Verbesserung“ der Meeresumwelt ergänzt (§§ 13 Abs. 3 Nr. 4 und 17 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 ROG 2017), statt auf bloßen Schutz abzustellen.

Hinsichtlich der Neuerungen im Verfahren sind die Beteiligungsvorschriften zur Aufstellung von Raumordnungsplänen zu nennen. § 9 Abs. 2 ROG 2017 regelt die Grundzüge der Verfahrensmodalitäten der Öffentlichkeitsbeteiligung einheitlich für alle Raumordnungspläne. Er ersetzt § 10 Abs. 1 S. 2 und 3 ROG bzw. § 18 Abs. 1 S. 1, 3 und 4 ROG. Die Einfügung des Wortes „frühzeitig“ in Satz 1 setzt Art. 9 Abs. 1 MRO-Richtlinie um, wonach eine Anhörung in einer „frühen Phase“ der Planaufstellung stattzufinden hat. Den Ländern bleibt es vorbehalten, das Verfahren für die frühzeitige Gelegenheit zur Stellungnahme bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen für das Küstenmeer zu gestalten. In § 9 Abs. 2 Satz 3 ROG ist eine „angemessene“ Frist vorgegeben; dies soll verdeutlichen, dass den Gegebenheiten des Einzelfalls Rechnung zu tragen ist. Gemäß § 9 Abs. 2 S. 4 ROG 2017 können im Beteiligungsverfahren – insbesondere im Sinne einer guten Bürgerbeteiligung – grundsätzlich elektronische Informationstechnologien ergänzend zur Anwendung kommen; die Ausgestaltung im Einzelnen bleibt bei Raumordnungsplänen im Küstenmeer wiederum den Ländern überlassen.

2.3.2 Relevante Fachgesetze und sonstige Vorschriften

Neben den grundlegenden Regelungen des Raumordnungsgesetzes existiert eine Reihe von Fachgesetzen und darüber hinausgehen Regelungen, die für die Aufstellung von Raumord-

[47] Janssen, G. (2012): Deutsche Raumordnungsplanung in der AWZ; In: Bosecke, T./ Kersandt, P./ Täufer, K.. (Hrsg.): Meeresnaturschutz, Erhaltung der Biodiversität und andere Herausforderungen im „Kaskadensystem“ des Rechts. Schriftenreihe Natur und Recht Band 13, S. 145-167.

nungsplänen für das Küstenmeer und die AWZ relevant sind oder einzelne maritime Nutzungsarten regeln. Diese werden im Folgenden unter Berücksichtigung der Bundesebene sowie des Küstenbundeslandes Mecklenburg-Vorpommern erläutert.

2.3.2.1 Schifffahrt und Hafentätigkeit

Nach Art. 87 Abs. 1 i.V.m. Art. 89 GG ist der Bund der Eigentümer der ehemaligen Reichwasserstraßen und nimmt die über den Bereich eines Landes hinausgehenden staatlichen Aufgaben der Binnenschifffahrt und die Aufgaben der Seeschifffahrt wahr, die ihm durch Gesetz übertragen werden. Die Verwaltung der Bundeswasserstraßen kann der Bund auch einem Bundesland übertragen, wenn sich diese auf dem Gebiet des Landes befindet. Die einzelnen Regelungen sind in den nachfolgenden Gesetzen verankert.

Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschifffahrt (Seeaufgabengesetz - SeeAufgG) vom 17. Juni 2016

Das Seeaufgabengesetz[48] ist ein zentrales Regelungswerk, das die nationale Seeschifffahrt in Deutschland seit 1965 regelt. Zuletzt wurde es 17.06.2016 in seiner neuen Fassung bekanntgemacht. Der Geltungsbereich des Gesetzes erstreckt sich innerhalb des deutschen Küstenmeers seewärts der Grenze im Einklang mit den völkerrechtlichen Vorschriften. Der Aufgabenbereich ist weit gefasst und beinhaltet u.a. folgende Aufgaben: Erhaltung der Leistungsfähigkeit der Seehäfen, Verhütung der schädlichen Umweltauswirkungen seitens der Seeschifffahrt sowie meereskundliche Untersuchungen einschließlich der Überwachung der Veränderungen der Meeresumwelt. Die zuständige Behörde auf der Bundesebene ist das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie als eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur.

Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG) vom 23. Mai 2007

Das Bundeswasserstraßengesetz[49] ist seit 1968 in Kraft und wurde seitdem mehrmals novelliert, zuletzt am 23.05.2007. Das Gesetz unterscheidet zwischen Binnenwasserstraßen und Seewasserstraßen, die dem allgemeinen Schiffsverkehr dienen. Gemäß den Vorschriften der Art. 1 und 2 stehen beide im Eigentum des Bundes. Als Seewasserstraßen werden „Flächen zwischen der Küstenlinie bei mittlerem Hochwasser oder der seewärtigen Begrenzung der Binnenwasserstraßen und der seewärtigen Begrenzung des Küstenmeeres“ definiert. Das WaStrG enthält unter anderem Nutzungs- und Befahrensregelungen sowie entsprechende

[48] Seeaufgabengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17.06.2016 (BGBl. I S. 1489), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 30.06.2017 (BGBl. I S. 2190).

[49] Bundeswasserstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.05.2007 (BGBl. I S. 962; 2008 I S. 1980), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 8 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808).

Einschränkungen. Unter anderem kann gemäß § 5 WaStrG das Befahren von Naturschutzgebieten durch Rechtsverordnung eingeschränkt oder untersagt werden. Zuständig ist hierfür das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. Ein Beispiel für eine solche Verordnung ist die Befahrensregelungsverordnung Küstenbereich Mecklenburg-Vorpommern (NPBefVMVK) vom 24.06.1997. Diese untereilt den Küstenbereich Mecklenburg-Vorpommerns in unterschiedliche Schutzzonen und legt für diese zu Zwecken des Schutzes der Tier- und Pflanzenwelt Einschränkungen für das Befahren mit bestimmten Transportmitteln fest. Je nach Strenge des Schutzstatus werden jeweilige Höchstgeschwindigkeiten oder Genehmigungspflichten für Fahrzeuge vorgeschrieben. Eine Ausweisung von Schutzgebieten bedeutet grundsätzlich kein vollständiges Befahrensverbot.

Im Einvernehmen mit den zuständigen Landesbehörden regelt das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur auch den Ausbau, Neubau und die Unterhaltung der Bundeswasserstraßen, § 13 Abs. 1 WaStrG. Der Ausbau, der Neubau oder die Beseitigung von Bundeswasserstraßen unterliegen gemäß § 14 Abs. 1 S. 1 und 2 WaStrG einer vorherigen Planfeststellung einschließlich einer Umweltverträglichkeitsprüfung.

2.3.2.2 Fischerei

Für die Regelung der Fischerei in der Europäischen Union sind die Europäische Kommission und die EU-Mitgliedstaaten bzw. deren Fischerbehörden zuständig. Die Gemeinsame Fischereipolitik (GFP) entstand im Jahre 1970 und wurde letztlich im Jahr 2014 reformiert. Gemäß der neuen Reform in 2014 soll der Zustand der Fischereibestände verbessert werden, da im Allgemeinen 70% aller EU-Gewässer überfischt sind.[50] Die Maßnahmen umfassen eine Einführung von Fangquoten und Ausarbeitung von Plänen für eine nachhaltige Bewirtschaftung der Fischbestände. Darüber hinaus wollen die EU-Mitgliedstaaten zur einen nachhaltigen Entwicklung der Meere beitragen sowie eine Minimierung der negativen Auswirkungen auf die Umwelt erreichen. Die folgenden Gesetze erläutern die Implementierung dieser Ziele in das deutsche nationale System.

[50] Vgl. Schacht, Landman, Mythen und Fakten über die GFP, Europas Gemeinsame Fischereipolitik, WWF Deutschland, Juli 2011, einsehbar unten: http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/110712_GFP_Mythen.pdf

Seefischereigesetz (SeeFischG)

Das Fischereirecht der Europäischen Union wird durch das Gesetz zur Regelung der Seefischerei und zur Durchführung des Fischereirechts der Europäischen Union[51] (SeeFischG) in das nationale deutsche Rechtssystem umgesetzt. Die Regelung der Seefischerei einschließlich des Schutzes der Fischbestände und der Erhaltung der biologischen Schätze des Meeres sind Kernaufgaben des Gesetzes und Grundpfeiler einer gemeinsamen europäischen Fischereiwirtschaft. Der Geltungsbereich des Gesetzes erstreckt sich auf die ausschließliche Wirtschaftszone der Bundesrepublik Deutschland und regelt die Seefischerei im Hinblick auf den Schutz der Fischereibestände und den Erhalt der Biodiversität im Meeresraum. Die Ausübung der Fischerei, vor allem des Fischfangs auf See, kann von der zuständigen Bundesanstalt für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz untersagt, beschränkt sowie überwacht werden. Das Bundesamt für Naturschutz kooperiert mit der Bundesanstalt für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz im Bereich des Schutzes der Meeresgebiete in der ausschließlichen Wirtschaftszone Deutschlands. Die Bundesländer arbeiten mit dem Bund im Bereich des Datenaustausches zusammen. Sie übermitteln sich gegenseitig Daten über den Fischfang in den jeweiligen Gebieten. Ferner sind die Bundesländer befugt, zusätzliche Rechtsvorschriften zu erlassen, um die Durchführung des Fischereirechts der Europäischen Union auf Landesebene zu sicherzustellen.

Seefischereiverordnung (SeefiV)

Die Seefischereiverordnung ist eine Erweiterung des Seefischereigesetzes, die die Zuständigkeiten der Bundesanstalten für Landwirtschaft und Ernährung im Bereich der Überwachung der Seefischerei auf das Küstenmeer des Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern ausdehnt. Durch diese Verordnung kann die Fischerei eingeschränkt werden, indem ein Fangverbot für bestimmte Fischarten definiert und in Anlage I der Verordnung aufgeführt wird. Darüber hinaus werden Fangquoten nach Maßgabe der europäischen Fischereipolitik festgelegt. Für zulässig n Fischereifahrzeuge legt die Verordnung auch eine räumliche Begrenzung für den Fischfang fest, welcher je nach Gebiet für unzulässig erklärt wird, vgl. § 2 Abs. 2 SeefiV.

Landesfischereigesetz Mecklenburg-Vorpommern (LFischG M-V)

Das Fischereigesetz[52] regelt das Recht auf Fischerei des Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern in den Küsten- und Binnengewässern Deutschlands. Die Küstengewässer umfassen dabei Teile der Ostsee, die innerhalb der Landesgrenzen Mecklenburg-Vorpommerns

[51] Seefischereigesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 06.07.1998 (BGBl. I S. 1791), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23.12.2016 (BGBl. I S. 3188).

[52] Fischereigesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern – Landesfischereigesetz (LFischG M-V) vom 13.04.2005 (GVOBl. M-V 2005, S. 153), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 24.06.2013 (GVOBl. M-V S. 404).

liegen. Das Gesetz unterscheidet zwischen Fischereirechten in Binnengewässern, die grundsätzlich privaten Eigentümern vorbehalten sind und Küstengewässern, die in der Regel dem Land zustehen. Die Fischerei in den Nationalparken oder Naturschutzgebieten muss mit dem Schutzzweck vereinbar sein und kann eingeschränkt werden. Bei Gebieten, die für die Erhaltung des Fischbestandes eine besondere Rolle spielen, ist eine Ausweisung von sog. „Schonbezirken“ möglich. Diese können Gewässer oder Gewässerteile umfassen.

Da die Ausübung der Fischerei sich auf die Grenzen des Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern erstreckt, ist die oberste Fischereibehörde für die Regelung, Untersagung und Erhalt der Fischerei zuständig. Diese ist das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz.

Küstenfischereiverordnung (KüFVO M-V)

Die Verordnung zur Ausübung der Fischerei in den Küstengewässern[53] – Küstenfischereiverordnung (KüFVO M-V) vom 28.11.2006 ist Bestandteil des Landesfischereirechts und gilt für jede Art der Fischerei, soweit nicht durch Rechtsakt der Europäischen Union etwas anderes bestimmt ist.

Die Ausübung der Fischerei wird innerhalb der Drei-Seemeilen-Zone und in den Küstengewässern des Landes Mecklenburg-Vorpommerns reguliert. Die Verordnung enthält genaue Angaben in Gestalt von Koordinaten, die küstennahe Gebiete definieren, die für die Fischerei zulässig oder verboten sind. Es werden darüber hinaus Laichschonbezirke bzw. konkrete Wasserflächen ausgewiesen, innerhalb welcher die Fischerei komplett untersagt ist. Zusätzlich zu den räumlichen Einschränkungen der Fischerei in den jeweiligen Gebieten werden auch zeitliche und artenbezogene Einschränkungen geregelt.

2.3.2.3 Tourismus und Erholung

Die Entwicklung des Tourismus in Deutschland liegt nicht in der Zuständigkeit des Bundes, sondern in der Kompetenz der Länder. Daher liegt auf Bundesebene keine allgemeine Tourismusstrategie vor. Jedes Bundesland verfügt über ein eigens Tourismuskonzept bzw. eine Entwicklungsstrategie. Die Leitlinien der Tourismusstrategien umfassen einen nachhaltigen Tourismus und berücksichtigen dabei den Klimawandel.

Das Küstenbundesland Mecklenburg-Vorpommern verfügt über zahlreiche Binnen- und Küstengewässer, die eine umsichtige Nutzung und Erhaltung erfordern. Die Ostseeküste, eine

[53] Verordnung zur Ausübung der Fischerei in den Küstengewässern (Küstenfischereiverordnung - KüFVO M-V) vom 28.11.2006 (GVOBl. M-V 2006, S. 843), zuletzt geändert durch Verordnung vom 12.11.2016 (GVOBl. M-V S. 881)

der beliebtesten Urlaubsregionen für viele Touristen, wird vom Land Mecklenburg-Vorpommerns entwickelt. Dazu dient das Landeswassertourismuskonzept, das unterschiedliche Wasseraktivitäten, darunter auch marine Aktivitäten, regelt.

Landeswassertourismuskonzept Seen- und Flusslandschaft Mecklenburg-Vorpommern (2014)

Das Land Mecklenburg-Vorpommern stellt einen attraktiven Urlaubsort für viele Touristen dar. Es werden viele unterschiedliche Wassersportaktivitäten betrieben. Um das touristische Potenzial des Landes zu erhöhen, wurde vom Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern das Landeswassertourismuskonzept Seen- und Flusslandschaft[54] erarbeitet. Dieses legt die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für den Wassertourismus in der Seen- und Flusslandschaft Mecklenburg-Vorpommerns fest. Für die wirtschaftliche Entwicklung des Bundeslandes hat vor allem der Bootstourismus eine wichtige Bedeutung. Da in Mecklenburg-Vorpommern viele Gebiete unter Naturschutz stehen, unterliegt die Ausübung des Wassersports in den Binnengewässern naturschutzrechtlichen Einschränkungen. Im Rahmen des vorliegenden Konzepts wurde eine Studie durchgeführt, die eine Kategorisierung der Schutzgebiete festgelegt und ihre Schutzintensität definiert.

Die Konfliktbereiche zwischen Wassersport und Naturschutz sowie die möglichen Umweltauswirkungen des Wassersports wurden ebenso im Konzept ermittelt und bewertet.

2.3.2.4 Rohstoffgewinnung

Die deutsche AWZ der Nord- und Ostsee bildet eine wichtige Grundlage für eine wirtschaftliche Nutzung, bei der die Gewinnung von Rohstoffen ebenfalls von Bedeutung ist. Diese war seit Inkrafttreten des Seerechtsübereinkommens erstmalig auf internationaler Ebene geregelt. Die allgemeinen Regelungen zur Rohstoffföderung sind im deutschen Bergrecht enthalten. Für den Bereich des deutschen Festlandsockels gilt eine spezielle Verordnung.

Bundesberggesetz (BBergG)

Bis vor einigen Jahren war neben der Schifffahrt und Fischerei die Gewinnung von Rohstoffen und Bodenschätzen eine der wichtigsten wirtschaftlichen Nutzungen der AWZ. Die Schaffung von räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung, geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen ist ein Grundsatz der Raumordnung (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG). Mit dem Inkrafttreten des Bundesberggesetzes[55] (BBergG) im Jahre 1982 wurden zahlreiche landesgesetzliche Vorschriften zum Bergbau in einem einheitlichen Regelungswerk zusammengeführt. Dieses regelt die Aufsuchung und Gewinnung von Bodenschätzen, die auf die Entdeckung, Feststellung der Ausdehnung sowie das Lösen oder Freisetzen

[54] Siehe im Internet unter: www.regierung-mv.de/serviceassistent/download?id=116135.

[55] Bundesberggesetz vom 13. August 1980, BGBl. I S. 1310.

von Bodenschätzen gerichtet ist. Natürliche oder juristische Personen benötigen hierzu eine Erlaubnis bzw. Bewilligung. Das Gesetz regelt umfassend die damit zusammenhängenden Verfahrens- und Eigentumsfragen, §§ 6 ff. BBergG.

Zweck des Gesetzes ist es unter anderem, die Sicherung der Rohstoffversorgung, das Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten von Bodenschätzen bei sparsamem und schonendem Umgang mit Grund und Boden zu ordnen und zu fördern. Für die marine Raumordnung ist das Gesetz vor allem aufgrund der Rohstoffsicherungsklausel des § 48 Abs. 1 S. 2 BBergG relevant. Gemäß dieser Vorschrift sind außerbergrechtliche Vorschriften von den zuständigen Behörden so anzuwenden, dass die Aufsuchung und Gewinnung von Rohstoffen so wenig wie möglich beeinträchtigt wird. Dem steht gegenüber, dass die Aufsuchung oder Gewinnung von Rohstoffen ihrerseits eingeschränkt werden kann. Dies kann gemäß den Vorgaben der §§ 48 ff. BBergG geschehen, wenn die vorliegende Tätigkeit den Betrieb oder die Wirkung von Schifffahrtanlagen, die Schifffahrt oder den Fischfang unangemessen beeinträchtigt. Auch ökologische Aspekte können einer entsprechenden Nutzung entgegenstehen, wenn dabei die Pflanzen- und Tierwelt sowie die Gewässer unangemessen beeinträchtigt sind, § 49 BBergG. Das Bundesberggesetz erfasst neben diesen Tätigkeiten auch Einrichtungen für Unterwasserkabel, Transit-Rohrleitungen und Forschungshandlungen im Bereich des Festlandsockels. Für diese wurden im Raumordnungsplan für die AWZ in der Ostsee entsprechende Vorbehaltsgebiete ausgewiesen.[56]

Festlandsockel-Bergverordnung (FlsBergV)

Die Bergverordnung für den Festlandsockel[57] regelt die Aufsuchung, Gewinnung und Aufbereitung der Bodenschätze im Bereich des deutschen Festlandsockels. Sie verpflichtet Unternehmer, die auf diesem Gebiet tätig sind, bestimmte Maßnahmen zum Arbeitsschutz bei der Aufsuchung und Gewinnung von Rohstoffen einzuhalten. In Abschnitt 5 der Verordnung sind auch Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit des Schiffsverkehrs, des Luftverkehrs und zum Schutz von Unterwasserkabeln festgelegt.

Gleichzeitig enthält die Festlandsockel-Bergverordnung Regelungen zum Meeres- und Meeresbodenschutz bei der Aufsuchung von natürlichen Ressourcen (Art. 26-34 FlsBergV). Durch diese Vorschriften sind die Unternehmer verpflichtet, nachteilige Einwirkungen auf das Meer einschließlich den Meeresbodens sowie die Tiere und Pflanzen zu verhindern und allenfalls so gering, wie möglich zu halten. Im Einzelnen enthält der Abschnitt Vorgaben zur Behandlung von ölhaltigem Wasser, bevor es ins Meer eingeleitet wird, das Verbot der Einführung

[56] Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone in der Ostsee (2009), Anlageband zum BGBl. I S. 10.

[57] Festlandsockel-Bergverordnung vom 21.03.1989 (BGBl. I S. 554), zuletzt geändert durch Artikel 14 der Verordnung vom 2.06.2016 (BGBl. I S. 1257).

von Abfällen ins Meer, Schutzmaßnahmen bei Bohrungen, Vorgaben zur Überwachung der Schutzmaßnahmen und weiter Festlegungen.

2.3.2.5 Wissenschaftliche Forschung

Mit der wissenschaftlichen Erforschung von Meeren und Ozeanen in Deutschland sind mehrere staatliche und nichtstaatliche Institutionen befasst. Eine der führenden Behörde ist das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). Wesentliche Forschungsrichtungen sind unter anderem die Rolle der Meere und Ozeane im fortschreitenden Klimawandel, die Folgen der Vermüllung und Versauerung der Meere für die Biodiversität und die Versorgung der Menschen.

Gesetz über die Durchführung wissenschaftlicher Meeresforschung

Sowohl im deutschen Küstenmeer als auch in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone wird wissenschaftliche Meeresforschung betrieben. Dabei sind die Vorschriften des internationalen Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen hinsichtlich der Schifffahrt zu berücksichtigen. Das Gesetz über die Durchführung wissenschaftlicher Meeresforschung[58] ist mit fünf Artikeln relativ kurz. Zur Regelung einzelner Sachverhalte verweist es auf weitere Gesetze, unter anderem das Seeaufgabengesetz oder das Bundesberggesetzes. Für die Durchführung von wissenschaftlichen Meeresforschungen werden je nach Regelungsgegenstand folgende Ministerien und Behörden festgelegt: das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie sowie das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit sowie das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie.

2.3.2.6 Unterwasser-Infrastruktur einschließlich Windkraftanlagen

Seeanlagenverordnung vom 23. Januar 1997

Wie die Gewinnung von Bodenschätzen und Rohstoffen war auch die Errichtung künstlicher Anlagen in der AWZ zunächst nur auf internationaler Ebene durch die Seerechtskonvention geregelt. Mit der Verabschiedung der Seeanlagenverordnung[59] (SeeAnlV) hat Deutschland eine innerstaatliche Rechtsgrundlage für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen in der AWZ und auf Hoher See geschaffen. Als „Anlagen“ werden dabei alle schwimmend befestigte bauliche oder technische Einrichtungen, einschließlich Bauwerke und künstliche Inseln definiert, die zur Erzeugung und Übertragung von Energie aus Wasser, Strömung und Wind, anderen wirtschaftlichen Zwecken und meereskundlichen Untersuchungen dienen (Art. 1 Abs. 2 SeeAnlV). Solche Anlagen können unter anderem Offshore-Windparks oder Ölplattformen

[58] Gesetz über die Durchführung wissenschaftlicher Meeresforschung vom 6.06.1995 (BGBl. I S. 778, 785), zuletzt geändert durch Artikel 551 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474).

[59] Seeanlagenverordnung vom 23. Januar 1997, BGBl. I, 57.

sein. Für die Errichtung, den Betrieb oder eine wesentliche Änderung einer Anlage ist eine Planfeststellung erforderlich (§ 2 Abs. 1 SeeAnlV). Für das Verfahren, das in § 5 SeeAnlV ausführlich geregelt ist, ist das BSH zuständig. Bei der Planfeststellung muss sichergestellt werden, dass die die vorgesehene Anlage die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs und die Sicherheit der Landes- und Bündnisverteidigung nicht beeinträchtigt, die Meeresumwelt nicht gefährdet und sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften erfüllt (§ 5 Abs. 6 SeeAnlV).

Für den Genehmigungsprozess enthält das Gesetz eine Raumordnungsklausel (§ 6 Abs. 2 SeeAnlV). Nach dieser müssen Vorhaben zur Errichtung, zum Betrieb oder wesentlichen Änderung einer Anlage die Ziele der Raumordnung beachten und deren Grundsätze berücksichtigen. Im Raumordnungsplan für die AWZ der Ostsee wurden dementsprechend Vorranggebiete für Windenergie als Ziele und Grundsätze der Raumordnung festgelegt.

Erneuerbaren Energien Gesetz (EEG) vom 2002/2014

Die deutsche Energiegesetzgebung hat sich in den letzten Jahren vor allem durch die zunehmende Bedeutung der erneuerbaren Energien (Energiewende) stark weiterentwickelt. Mithilfe der Erhöhung des Stromanteils aus erneuerbaren Energien soll im Interesse des Klima- und Umweltschutzes eine nachhaltige Entwicklung der Energieversorgung ermöglicht werden, fossile Energieressourcen geschont und moderne Technologien zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien gefördert werden (vgl. § 1 Abs .1 EEG).

Im Jahr 2000 hat das sogenannte Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien[60] (EEG) das ehemalige Stromeinspeisungsgesetz[61] abgelöst. In den folgenden Jahren wurde dieses ständig reformiert und novelliert. Mit diesem Rechtsakt wurde, wie der Bezeichnung zu entnehmen ist, der Vorrang von Strom aus erneuerbaren Energien gegenüber konventionellem Strom normiert. Hintergrund des Gesetzes war vor allem die Verpflichtung Deutschlands aus dem Kyoto-Protokoll,[62] die Treibhausemissionen bis zum Jahr 2010 um 21% zu senken. Der Anteil der erneuerbaren Energien am gesamten Energieverbrauch der Bundesrepublik Deutschland sollte wiederum bis 2010 mindestens verdoppelt werden, § 1 EEG. Der sachliche Anwendungsbereich des Gesetzes erstreckte sich auf Energie, die unter anderem ausschließlich aus Wasser- und Windkraft gewonnen wurde, § 2 Abs. 1 EEG. Räumlich umfasste er auch die AWZ und war daher ebenfalls für die maritime Tätigkeit relevant. Die zentrale

[60] Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 21.07.2014 (BGBl. I S. 1066), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2532).

[61] Gesetz über die Einspeisung vom Strom aus erneuerbaren Energien in das öffentliche Netz vom 7.12.1990 (BGBl. I S. 2633).

[62] Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 11. Dezember 1997, einsehbar unter: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/protodt.pdf (zuletzt aufgerufen am 30.06.2017).

Regelung des EEG bestand in der Pflicht der Netzbetreiber (Elektrizitätsversorgungsunternehmen) zur vorrangigen Abnahme von Strom aus erneuerbaren Energien und dessen Vergütung, die im Gesetz ausführlich geregelt ist, § 3 und 4 EEG. Damit konnte den Energieerzeugern, die mit der Erzeugung von erneuerbaren Energien über einen geringen Marktanteil verfügten, der Zugang zum Energiemarkt ermöglicht werden.

Der Offshore-Windenergie kommt bei dieser Entwicklung bereits seit Jahren eine tragende Rolle zu. So wurde als Ergänzung der vorangegangenen nationalen Nachhaltigkeitsstrategie[63] im Jahr 2002 die Strategie der Bundesregierung zur Windenergienutzung auf See[64] verabschiedet. Ihr Hauptziel sollte die Schaffung von Rahmenbedingungen für eine baldige Erschließung der Offshore-Windenergie sein. Darüber hinaus wurde angestrebt, die Abhängigkeit der Energieerzeugung von Importen zu verringern, deren Umweltverträglichkeit weiter zu fördern und einen Beitrag zur Umsetzung des EEG zu leisten. Mit der vorliegenden Strategie sollte darüber hinaus weitgehende Rechts- und Planungssicherheit für Betreiber von Offshore-Windenergieanlagen gewährleistet werden.[65] In diesem Zusammenhang wurden bis Ende 2005 zusätzliche Eignungsgebiete für die Windenergie in Form von Zielen der Raumordnung und als Vorranggebiete festgelegt.

Seit 2004 wurde eine umfangreiche Reform des EEG initiiert, mit dem Ziel des Ausbaus erneuerbarer Energien, der Kostenreduzierung für den Stromverbraucher sowie der weiteren Einbeziehung der erneuerbaren Energien in den Energiemarkt.[66] Dabei spielte auch das Energiekonzept der Bundesregierung[67] von 2010 eine entscheidende Rolle. Dieses verfolgt die Ziele einer Weiterentwicklung der Rechtsgrundlage für die Genehmigung von Offshore-Windparks bzw. eine Erleichterung des Genehmigungsverfahrens für die Bau-, Finanzierungeines Offshore-Windparks verfolgt wurden. Der Raumordnung kommt in diesem Zusammenhang eine wichtige Bedeutung zu. Dazu sieht das Energiekonzept die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Ländern und Kommunen im Bereich der Raumordnung vor, damit

[63] Bundesregierung (2002), Perspektive für Deutschland, einsehbar unter: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (zuletzt aufgerufen am 30.06.2017).

[64] Die Bundesregierung (2002), Strategie der Bundesregierung zur Windenergienutzung auf See, einsehbar unter: http://www.loy-energie.de/download/Bundesregierung,%20windenergie_strategie_br,%2001-2002.pdf (zuletzt aufgerufen am 30.06.2017).

[65] Dürrschmidt et al. (2002), Ausbaustrategie des BMU zur Windenergienutzung in: ForschungsVerbund Sonnenenergie, Themen 2002, einsehbar unter: http://www.fvee.de/fileadmin/publikationen/Themenhefte/th2002/th2002_05_04.pdf (zuletzt aufgerufen am 30.06.2017).

[66] Oschmann, in: Danner/Theobald, Energierecht, 2015, B 81, III, 1, a) und h), Entstehungsgeschichte 32 ff., sowie BT-Drs. 18/1304, S. 129 f.

[67] Bundesregierung (2010), Energiekonzept vom 20. September 2010, einsehbar unter: http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/_Anlagen/2012/02/energiekonzept-final.pdf;jsessionid=A054A094DB477206A0A69CDC9C3B9DBC.s1t2?__blob=publicationFile&v=5 (zuletzt aufgerufen am 30.06.2017).

ausreichende Flächen für neue Windenergiegebiete ausgewiesen werden können. Der langfristige Ausbau der Offshore-Windenergie soll sich in der Fortschreibung der geltenden Raumordnungspläne widerspiegeln.[68]

Da die Energiewende jedoch nach wie vor mit hohen Kosten verbunden ist, wurden die deutschen Energiegesetze gerade vor diesem Hintergrund in den letzten Jahren weiter reformiert. Die aktuellste Reform des EEG fand zuletzt im Jahr 2014. [69] Mit den Vorgaben des neuen EEG wird eine stufenweise Erhöhung des Anteils des aus erneuerbaren Energien erzeugten Stroms festgelegt. Dieser Anteil soll bis zum Jahr 2025 40 bis 50 Prozent betragen und auf 55 bis 60 Prozent bis zum Jahr 2035 erhöht werden (Art. 1 Abs. 2 Nr. 1-2 EEG). Die Offshore-Windenergie bildet hier nach wie vor einen wichtigen Bestandteil und ist in § 50 EEG insbesondere im Hinblick auf die Abnahmepreise umfassend geregelt.

Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) einschließlich Offshore-Netzplan

Ein weiteres Gesetz im Bereich der Energiewirtschaft, das vor allem auch für die AWZ-Raumordnung von Bedeutung ist, ist das Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung[70] (Energiewirtschaftsgesetz - EnWG). Das Gesetz wurde in den letzten Jahren wie auch das EEG im Zuge der Energiewende und vor dem Hintergrund europäischer Richtlinien umfassend novelliert.[71] Das Gesetz regelt die Leitungsversorgung der Bundesrepublik Deutschland, die möglichst sicher, preisgünstig, verbraucherfreundlich, effizient und umweltverträglich erfolgen soll (§ § 1 Abs. 1 EnWG). Die Planung der Energieversorgung mit dem aus Offshore-Windenergie gewonnenem Strom erfolgt dabei mithilfe eines Bundesfachplans Offshore, § 17a EnWG. Dieser beinhaltet unter anderem Festlegungen zu Windenergieanlagen auf See, Trassen oder Trassenkorridoren für deren Anbindungsleitungen, sowie zu Orten, an denen die Anbindungsleitungen die Grenze zwischen der ausschließlichen Wirtschaftszone und dem Küstenmeer überschreiten (§ 17a Abs. 1, Nummer 1-3 EnWG). Bei der Aufstellung des Bundesfachplans Offshore ist dessen Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Raumordnung zu prüfen und die Abstimmung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Sinne des ROG sicherzustellen. Auf Grundlage des Bundesfachplans Offshore sind anschließend die Übertragungsnetzbetreiber verpflichtet, einen Offshore-Netzentwicklungsplan mit wirksamen Maßnahmen zur bedarfsgerechten Optimierung, Verstärkung und zum Ausbau der Offshore-Anbindungsleitungen vorzulegen (§ 17b EnWG). Für den Bundesfachplan-Offshore ist

[68] Vgl. S 9 f. des Energiekonzepts.

[69] Siehe Gesetz für den Ausbau der erneuerbaren Energien vom 21. Juli 2014, BGBl. I S. 1066.

[70] Energiewirtschaftsgesetz vom 07.07.2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 23. Juni 2017 (BGBl. I S. 1885).

[71] Dazu zählt vor allem die Richtlinie 2003/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 96/92/EG, ABl.176 S. 37.

eine Strategische Umweltprüfung vorgeschrieben (§ 14b Abs. 1 Nr. 1 UVPG i.V.m. Anl. 3 Nr. 1.14 UVPG).

2.3.2.7 Militärische Tätigkeit

Auch militärische Übungsgebiete werden bei den Festlegungen für andere Nutzungsarten berücksichtigt. Außerhalb der Truppenübungen können militärische Übungsgebiete genutzt werden. Zur Nutzung der AWZ für militärischen Zwecke sind im Seerechtsübereinkommen keine diesbezüglichen Regelungen vorhanden.

2.4 Rechtslage in der Russischen Föderation

Die strategischen Entscheidungen der Russischen Föderation verfolgen seit einigen Jahren den konsequenten Kurs einer innovativen Entwicklung der russischen Wirtschaft, für den die Förderung des marinen Sektors von großer Bedeutung ist. Die Konzeption der langfristigen sozialwirtschaftlichen Entwicklung der Russischen Föderation für den Zeitraum bis 2020,[72] die jährliche Botschaft des Präsidenten der Russischen Föderation vor der Föderalen Versammlung sowie staatliche Zielsetzungen von Strategien, langfristigen und mittelfristigen Programmen verweisen stets auf die Notwendigkeit einer umfassenden Regulierung des maritimen Bereichs. Entsprechende Rechtsgrundlagen für die Regelung der maritimen Tätigkeit einschließlich des marinen Umweltschutzes finden sich in der Verfassung der Russischen Föderation, den allgemein anerkannten Prinzipien des Völkerrechts, den völkerrechtlichen Verträgen der Russischen Föderation, den föderalen Gesetzen und sonstigen normativen Rechtsakten der Russischen Föderation und ihrer Subjekte.

Im Jahr 2014 wurde mit Erlass des föderalen Gesetzes „Über die strategische Planung“[73] ein System etabliert, das einzelne Planungsbereiche und -dokumente in einen einheitlichen Rahmen fasst und als System der staatlichen strategischen Planung bezeichnet wird. Aufgaben der strategischen Planung sind die Festlegungen von prioritären Entwicklungsrichtungen der staatlichen Politik, deren Koordinierung mit den Zielen und Aufgaben der sozioökonomischen Entwicklung der Russischen Föderation und ihrer Subjekte, einzelner Bereiche der staatlichen Verwaltung sowie die Gewährleistung der nationalen Sicherheit der Russischen Föderation. Der räumliche Geltungsbereich der strategischen Planung erstreckt sich gemäß Art. 1 Abs. 5 des Gesetzes „Über die strategische Planung“ auch auf Meeresgebiete, die auf diese Weise in ein komplexes Planungssystem eingebunden sind. Im Folgenden soll daher zunächst ein

[72] Regierung der RF, Konzeption der langfristigen sozialwirtschaftlichen Entwicklung der Russischen Föderation für den Zeitraum bis 2020 vom 17.11.2008 (russ. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года)

[73] Föderales Gesetz „Über die strategische Planung vom 28.06.2014 N 172-FZ (russ. Федеральный закон"О стратегическом планировании в Российской Федерации", N 172-ФЗ).

kurzer Überblick über das System einschließlich der Dokumente der strategischen Planung gegeben werden.

2.4.1 Das System der staatlichen strategischen Planung

Das System der staatlichen strategischen Planung definiert vier Arten von Planungen, die bis zum Erlass des Gesetzes „Über die strategische Planung“ bereits durchgeführt wurden und in Fachgesetzen geregelt waren. Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes wurde ein einheitliches System geschaffen, das folgende Planungsarten koordiniert: die sektorale Planung, die Haushaltsplanung, die sozio-wirtschaftliche Planung und die territoriale Planung, die auch eine maritime Planung umfasst. In einem System von teilweise wechselseitigen Zielvorgaben und Einschränkungen einer Planung gegenüber einer anderen stehen diese vier Planungsarten in einem engen Zusammenhang.

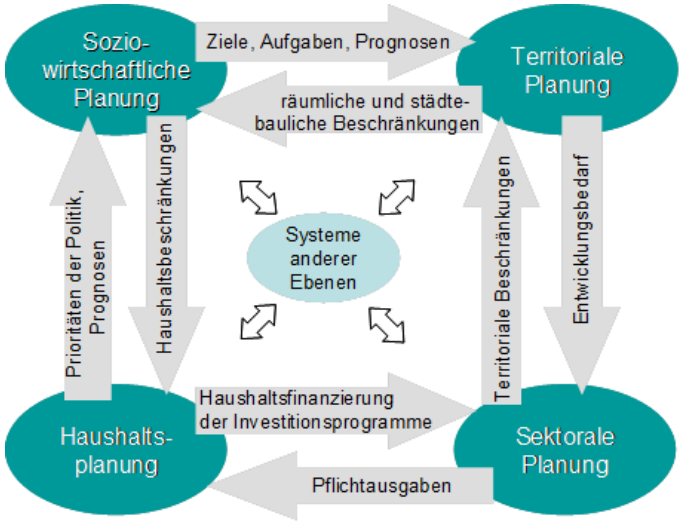


Abbildung 1: System der strategischen Planung der Russischen Föderation
Quelle: Sarosa 2008, editiert durch Albrecht, Magel, Neumann, IÖR 2015

Die Realisierung der strategischen Planung erfolgt durch einzelne aufeinander aufbauende Schritte: Zielsetzung, Prognostizierung, Planung und Programmierung.[74] In jedem Schritt werden jeweils Dokumente erarbeitet, die als Grundlage für die nächste Stufe dienen. Die Planungsdokumente bauen demnach auf den Dokumenten der Zielsetzung auf und berücksichtigen dabei die Dokumente der Prognostizierung. Sowohl Planung als auch Programmierung dienen dabei unmittelbar der Realisierung von Zielsetzungen und sind daher gleichrangig. Dokumente zur Zielsetzung, Prognostizierung, Planung und Programmierung werden jeweils auf allen staatlichen Ebenen (Föderation, Subjekt der Russischen Föderation und kommunale Körperschaft) erarbeitet.

[74] Mit „Programmierung“ in diesem Zusammenhang ist entgegen dem deutschen Verständnis eine Tätigkeit gemeint, die in der Ausarbeitung und Realisierung von Programmen zur wirtschaftlichen Entwicklung und staatlichen Sicherheit der Russischen Föderation gemäß Art. 3 Abs. 7 des Gesetzes „Über die strategische Planung“ besteht.

Tabelle 1: Dokumente der Russischen Föderation im System der strategischen Planung der Russischen Föderation

Zielsetzung	Zielsetzung nach sektoralen und territorialen Kriterien	Prognostizierung	Planung und Programmierung
Jährliche Botschaft des Präsidenten der RF an die Föderale Versammlung	Sektorale Dokumente der strategischen Planung	Prognose der wissenschaftlichen und technischen Entwicklung	Staatliche Programme der Russischen Föderation
Strategie der sozioökonomischen Entwicklung	Strategie der räumlichen Entwicklung der RF	Strategische Prognose der RF	Staatliche Rüstungsprogramme der Russischen Föderation
Strategie der nationalen Sicherheit	Strategie der sozioökonomischen Entwicklung der Makroregionen	Langfristige Prognose der sozioökonomischen Entwicklung	Schemata der Territorialplanung der Russischen Föderation
		Langfristige Haushaltsprognose	Pläne für die Tätigkeit von föderalen Exekutivorganen
		Mittelfristige Prognose der sozioökonomischen Entwicklung	

NIIP Gradostroitelstva, St. Petersburg (2015)

Für die Ebene der Subjekte der Russischen Föderation lassen sich die Dokumente ähnlich schematisch darstellen.

Tabelle 2: Dokumente der Subjekte der Russischen Föderation im System der strategischen Planung der Russischen Föderation

Zielsetzung	Prognostizierung	Planung und Programmierung
Strategie der sozioökonomischen Entwicklung des Subjekts der Russischen Föderation	Langfristige Prognose der sozioökonomischen Entwicklung des Subjekts der Russischen Föderation	Maßnahmenplan zur Realisierung der Strategie der sozioökomischen Entwicklung des Subjekts der Russischen Föderation
	Langfristige Haushaltsprognose des Subjekts der Russischen Föderation	Staatliche Programme des Subjekts der Russischen Föderation
	Mittelfristige Prognose der sozioökonomischen Entwicklung des Subjekts der Russischen Föderation	Schema der Territorialplanung des Subjekts der Russischen Föderation

Quelle: NIIP Gradostroitelstva, St. Petersburg (2015)

Auf der letzten Ebene folgen die strategischen Planungsdokumente der kommunalen Körperschaften der Russischen Föderation.

Tabelle 3: Dokumente der kommunalen Körperschaften der Russischen Föderation im System der strategischen Planung der Russischen Föderation

Zielsetzung	Prognostizierung	Planung und Programmierung
Strategie der sozioökonomischen Entwicklung der kommunalen Körperschaft der Russischen Föderation	Langfristige oder mittelfristige Prognose der sozioökonomischen Entwicklung der kommunalen Körperschaft der Russischen Föderation	Maßnahmenplan zur Realisierung der Strategie der sozioökomischen Entwicklung der kommunalen Körperschaft der Russischen Föderation Schema der Territorialplanung des Subjekts der Russischen Föderation Generalplan der des Stadtkreises oder der städtischen bzw. ländlichen Siedlung

NIIP Gradostroitelstva, St. Petersburg (2015)

Für die territoriale und maritime Planung sind vor allem die Schemata und Generalpläne relevant. Hierbei handelt es sich um Arten von territorialen Planungsdokumenten wie sie im Städtebaugesetzbuch der Russischen Föderation[75] (StBauGB) vorgesehen sind. Auf oberster Stufe der Planhierarchie stehen die Territorialpläne der Russischen Föderation, die sog. Schemata der Territorialplanung der RF (siehe Tabelle 1). Gemäß Art. 10 StBauGB setzen sie sich aus textlichen Vorgaben zur Territorialplanung sowie Karten zur Festlegung von Objekten föderaler Bedeutung zusammen und umfassen grundsätzlich die Bereiche Transport, staatliche Sicherheit und Verteidigung, Energie und Gesundheitswesen.

Auf der Ebene der Subjekte der Russischen Föderation werden Territorialpläne – sog. Schemata der Territorialplanung der Subjekte der RF – durch die Föderationssubjekte aufgestellt (Art. 14 Abs. 1 StBauGB). Die Föderationssubjekte sind für die Festlegung von Objekten in ihrem Kompetenzbereich, die Verhütung von außerordentlichen Ereignissen, Naturkatastrophen und Epidemien regionaler und interkommunaler Bedeutung sowie die Beseitigung von deren Folgen zuständig. Darüber hinaus sind den Föderationssubjekten die Planungsbereiche Kultur und Sport sowie weitere typischerweise von ihrer Zuständigkeit umfasste Themenfelder zugewiesen (Art. 14 Abs. 1 Nrn 5 und 6 StBauGB).

Die unterste Stufe der territorialen Planungsdokumente bilden die sog. Schemata der Territorialplanung für die munizipalen Rajons (in Deutschland vergleichbar mit den Landkreisen), die in Art. 18 Abs. 1 Nr. 1 StBauGB geregelt sind. Unterhalb dieser Schemata existieren auf kommunaler Ebene sog. Generalpläne, die jeweils für Siedlungen und Stadtkreise aufgestellt werden und mit den deutschen Flächennutzungsplänen vergleichbar sind. In den Schemata der Territorialplanung auf kommunaler Ebene werden Objekte in kommunaler Zuständigkeit

[75] Städtebaugesetzbuch der Russischen Föderation vom 29.12.2004, N 190-FZ (russ. Градостроительный кодекс Российской Федерации, № 190-ФЗ от 29.12.2004).

räumlich festgelegt. Hierzu gehören z. B. Objekte zur Elektrizitäts- und Gasversorgung, Autostraßen kommunaler Bedeutung sowie Objekte zur Verwertung und Weiterverarbeitung von industriellen und Haushaltsabfällen (Art. 19 Abs. 3 StBauGB).

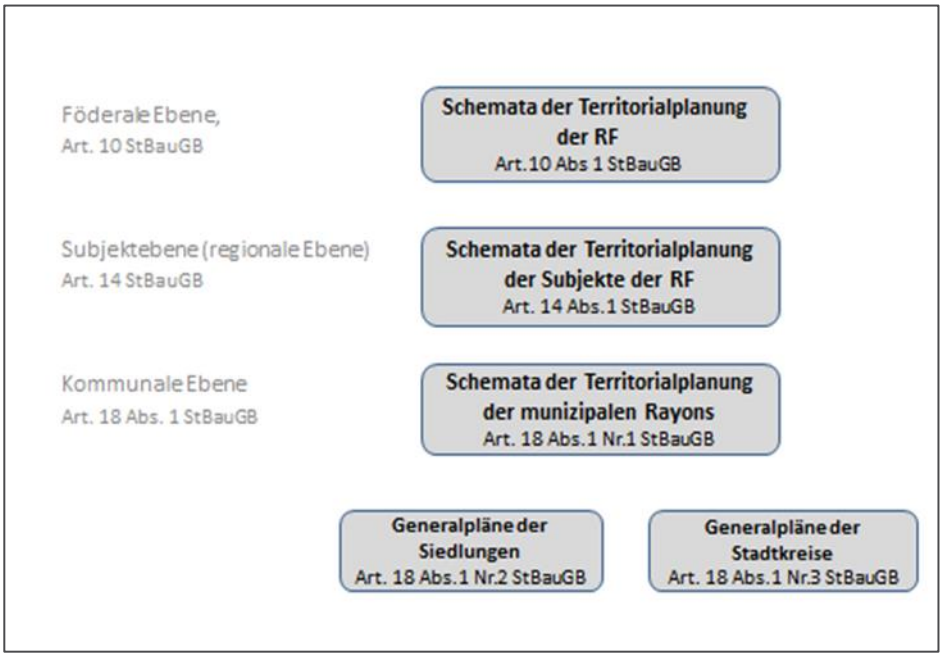


Abbildung 2: System der territorialen Planungsdokumente der Russischen Föderation
Quelle: Albrecht / Magel / Neumann, IÖR 2014

Alle Dokumente der staatlichen strategischen Planung, einschließlich der territorialen Planungsdokumente, haben sich an den „Grundlagen der staatlichen Politik auf dem Gebiet der ökologischen Entwicklung der Russischen Föderation bis 2030“[76] zu orientieren. In Abhängigkeit von der Art des Planungsdokuments sowie der Planungsebene müssen unterschiedliche Aspekte der ökologischen Entwicklung berücksichtigt werden. Diese erstrecken sich sowohl auf den Bereich der sozioökonomischen Entwicklung als auch der Gewährleistung der nationalen Sicherheit, zu der ebenfalls die ökologische Sicherheit[77] zählt. Vor allem aber stellt die Strategie der räumlichen Entwicklung der Russischen Föderation eine wichtige Grundlage für die Ausarbeitung von Schemata der Territorialplanung, Strategien der sozioökonomischen Entwicklung der Makroregionen sowie sektoralen Dokumenten strategischer Art dar. Diese sektoralen Dokumente der strategischen Planung bestimmen auch die Entwicklungsrichtungen der maritimen Tätigkeit der Russischen Föderation. Allerdings bleibt eine konkrete rechtliche Ausgestaltung von Vorschriften zur Nutzung von Meeresgebieten weiterhin offen, da diese sich bisher nicht in den Normen zur territorialen Planung widerspiegeln.

[76] Ministerium für Naturressourcen und Ökologie der RF, Grundlagen der staatlichen Politik auf dem Gebiet der ökologischen Entwicklung der Russischen Föderation bis 2030 vom 30.04.2008 (russ. Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года).

[77] Darunter verstanden wird der Schutz vor anthropogenen oder natürlichen Umweltrisiken, die zu Sicherheitsbedrohungen führen können.

2.4.2 Dokumente der Zielsetzung und Programmierung zur Regelung der maritimen Tätigkeit der Russischen Föderation

Wie bereits dargestellt, sieht das russische System der strategischen Planung grundsätzlich Dokumente zur Zielsetzung und Programmierung in den Bereichen der sozioökonomischen Entwicklung sowie der nationalen Sicherheit vor. Diese Dokumente berühren Fragen der maritimen Nutzung jedoch nur indirekt. Wesentliche Bestimmungen dazu sind hingegen in Dokumenten der staatlichen Politik enthalten, die einen sektoralen Ansatz verfolgen. Sie regeln unter anderem den marinen Transport von Rohstoffen, marine Forschungsaktivitäten sowie marine Militäraktivitäten. Diese Dokumente sollen im Folgenden dargestellt werden.

2.4.2.1 Strategie der nationalen Sicherheit der Russischen Föderation bis 2020

Die Strategie der nationalen Sicherheit der Russischen Föderation bis 2020[78] bestimmt prioritäre Entwicklungsrichtungen der nationalen Politik. Darüber hinaus etabliert sie ein System von langfristigen Maßnahmen zur Gewährleistung des Schutzes von Person, Gesellschaft und Staat vor äußeren und inneren Bedrohungen einschließlich der Gewährleistung der territorialen Integrität und der Souveränität des Landes. Darüber hinaus legt die Strategie Maßnahmen für eine nachhaltige sozioökonomische Entwicklung fest, darunter auch die Förderung der kommerziellen Fischerei und des Schiffsbaus, die Erschließung von marinen Energieressourcen, sowie in Maßnahmen auf unterschiedlichen Gebieten.

Zu den Prioritäten der nachhaltigen Entwicklung zählen dabei:

- Steigerung der Lebensqualität der russischen Bevölkerung durch Garantie der persönlichen Sicherheit und hohen Versorgungsstandards;
- Wirtschaftswachstum. Insbesondere mithilfe der Entwicklung eines innovativen nationalen Wirtschaftssystems und Förderung von Investitionen in das Humankapital;
- Wissenschaft, Technologien, Bildung, Gesundheitswesen und Kultur, die sich durch die Konsolidierung der Rolle des Staates und die Optimierung der öffentlcih-privaten Partnerschaft entwwickeln;
- ökologisch verträgliche und rationale Nutzung von Natur und lebenden Ressourcen, deren Unterhalt durch eine ausgeglichene Inanspruchnahme, durch die Entwicklung von modernen Technologien und eine zielgerechten Wiederaufbau des Natur- und Ressourcenpotentials des Landes erreicht werden kann;
- Gewährleistung der ökologischen Sicherheit;
- Erhalt der Natur und Umwelt sowie Gewährleistung ihres Schutzes;
- Beseitiung von ökologischen Folgen der wirtschaftlichen Tätigkeit von dem Hintergrund der steigenden wirtschaftlichen Aktivität und des globalen Klimawandels.

Die Strategie der nationalen Sicherheit der Russischen Föderation hebt die Bedrohung der nationalen Sicherheit im Hinblick auf ökologische Aspekte hervor, die durch Erschöpfung der

[78] Sicherheitsrat der RF, Strategie der nationalen Sicherheit der Russischen Föderation bis 2020 (russ. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года).

globalen biologischen Ressourcen, mineralischen Rohstoffen und Aquaressourcen sowie die Existenz von ökologisch gefährdeten Regionen in der Russischen Föderation verursacht werden.

2.4.2.2 Marinedoktrin der Russischen Föderation bis 2030

Das grundlegende Dokument, das die russische Staatspolitik im Bereich der maritimen Tätigkeit regelt, ist die Marinedoktrin der Russischen Föderation, die bis Mitte des Jahres 2015 für den Zeitraum bis 2020 vorgesehen war**.** Am 26.07.2015 ist mit dem Erlass des Präsidenten eine Neufassung der Marinedoktrin,[79] die nunmehr für den Zeitraum bis 2030 aufgestellt ist, in Kraft getreten. Regelungen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der maritimen Raumordnung stehen, sind in dem neugefassten Dokument derzeit noch nicht berücksichtigt worden. Einige Ziele und Strategien, die zumindest einen mittelbaren Bezug zur Meeresraumordnung haben, waren bereits schon in der vorhergehenden Fassung vorhanden und bleiben auch weiterhin in Kraft. Dazu zählt zunächst die Definition der maritimen Tätigkeit als „Tätigkeit der Russischen Föderation zur Erforschung, Erschließung und Nutzung von Ressourcen und Räumen der Weltmeere im Interesse einer nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, der Gewährleistung der nationalen Sicherheit der Russischen Föderation, der Erhaltung von marinen Natursystemen und der rationalen Nutzung ihrer Ressourcen“ (Pkt. 7 lit z Marinedoktrin). Darüber hinaus definiert die Marinedoktrin ein wichtiges Prinzip, das grundlegend für eine zukünftige maritime Planung sein wird: das „Prinzip eines Ökosystems“ (Pk. 8 lit. s Marinedoktrin). Damit ist gemeint, dass die marine Umwelt als Ganzes betrachtet wird und allen in ihr ablaufenden Prozessen eine Wechselwirkung zugeschrieben wird.

In den weiteren Abschnitten der Marinedoktrin werden Entwicklungsrichtungen und Maßnahmen der staatlichen Politik für einzelne Regionen aufgestellt. Dazu zählen die atlantische, arktische, pazifische, kaspische, indo-ozeanische und antarktische Region. Für die Ostsee, die in Pkt. 55 der Marinedoktrin geregelt ist, sind 14 Maßnahmen vorgesehen, die sowohl raumbedeutsam als auch ökologisch bedeutsam sind. Diese sehen unter anderem den Ausbau der Hafeninfrastruktur vor (lit. a), die Weiterentwicklung des marinen Transports, der als Schlüsselelement der regionalen Entwicklungsrichtung in der Ostsee festgelegt wird (lit. b), die Schaffung eines Zugangs zum Kaliningrader Gebiet, den Ausbau der Fährenlinien in Richtung Ust-Luga und St. Petersburg (lit. g), Aufwertung der touristischen Erholungsgebiete (lit. i) oder Erhaltung des marinen kultur-historischen Erbes (lit. k). Darüber hinaus sollen im Einklang mit der Marinedoktrin Bedingungen für eine stabile wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Staaten der Ostseeregion geschaffen werden, die eine gemeinsame rationale Nutzung der marinen Ressourcen ermöglichen sowie vertrauensbildende Maßnahmen für eine Zusammenarbeit in allen Bereichen der maritimen Tätigkeit schaffen (lit. n).

[79] Marinekollegium der RF, Marinedoktrin der Russischen Föderation bis 2030 vom 26.07.2015 (russ. Морская доктрина Российской Федерации на период до 2030 года).

Die Festlegung und Durchführung der nationalen maritimen Politik gemäß der Marinedoktrin erfolgt durch Staatsorgane der Russischen Föderation und der Subjekte der Russischen Föderation. Dazu legen diese mittel- oder langfristig vorrangige Aufgaben und Inhalte der nationalen maritimen Politik für Bereiche der Wirtschaft und Wissenschaft fest, die einen Bezug zur maritimen Tätigkeit aufweisen.

2.4.2.3 Strategie zur Entwicklung der maritimen Tätigkeit der Russischen Föderation bis 2030

Die Strategie zur Entwicklung der maritimen Tätigkeit der Russischen Föderation bis 2030[80] wurde unter Berücksichtigung der Vorgaben der Marinedoktrin ausgearbeitet und enthält bereits erste grundlegende Aussagen zur Notwendigkeit einer maritimen Raumordnung in Russland. Zunächst werden Tätigkeiten aufgezählt, die in der Strategie geregelt werden sollen. Dazu zählen unter anderem:

- Mariner Transport;
- Kommerzieller Fischfang;
- Erschließung von marinen mineralischen und Energieressourcen;
- Management der marinen Naturnutzung;
- Marine Forschung;
- Marine Militärtätigkeit;
- Schutz und Sicherung der Seegrenze der Russischen Föderation und Sicherung des marinen Grenzgebiets, der marinen Ressourcen, die sich in der Jurisdiktion der Russischen Föderation befinden;
- Schiffsbau;
- Gewährleistung der Sicherheit der maritimen Tätigkeit.

Im Rahmen der von der Strategie definierten Aufgaben (Abschnitt II) wird die Erforderlichkeit der Ergänzung des sektoralen Ansatzes zur Planung und Entwicklung von marinen Räumen betont. In Anlage Nr. 4 des Dokuments wird die Anwendung und Weiterentwicklung eines Instrumentariums für die maritime Raumplanung als potentielle Entwicklungsrichtung der maritimen Tätigkeit der Russischen Föderation hervorgehoben. Das Ziel ist dabei die Einführung und Entwicklung eines fachübergreifenden integrierten Ansatzes, der die maritime Nutzung als Ganzes betrachtet und auf die Lösung von Konflikten zwischen den einzelnen Nutzungsarten sowie die Erhaltung der Meeresumwelt gerichtet ist.

Als strategische Aufgabe sieht das Dokument auch die Erarbeitung und Realisierung von Programmen zum integrierten Management von Küstengebieten und küstennahen Meeresflächen vor. Dieses soll eine selbstständige Komponente im Rahmen von komplexen Strategien

[80] Marinekollegium der RF, Strategie zur Entwicklung der maritimen Tätigkeit der Russischen Föderation bis 2030 vom 08.12.2010 (russ. Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года).

und Programmen zur sozioökonomischen Entwicklung von Küstensubjekten der Russischen Föderation und küstennahen Gemeinden darstellen.

Gemäß der Strategie der Entwicklung der maritimen Tätigkeit der Russischen Föderation bis 2030 sind die Subjekte der Russischen Föderation für die Lösung der strategischen Aufgaben, die mit der Erarbeitung und Realisierung von Programmen einhergehen, zuständig. Die effektive Lösung dieser Aufgaben kann dabei unter Anwendung einer maritimen Raumplanung erfolgen.

2.4.2.4 Transportstrategie der Russischen Föderation bis 2030

Den sektoralen Strategien, die die prioritären Entwicklungsrichtungen für die Nutzung der Meeresgebiete festlegen, sind in erster Linie die Transportstrategie der Russischen Föderation bis 2030[81] sowie die Strategie zur Entwicklung der maritimen Hafeninfrastruktur der Russischen Föderation bis 2030[82] zuzuordnen.

Das Transportsystem der Russischen Föderation ist ein wesentlicher Bestandteil der industriellen Infrastruktur. Seine Entwicklung ist eine der prioritären Aufgaben der staatlichen Tätigkeit. Zu den wesentlichen Entwicklungsrichtungen im Bereich des marinen Transports gehören der Ausbau der russischen Seehäfen und Erhöhung der Beförderungskapazität der nationalen Transportflotte, Sanierung der marinen Flotte sowie Erhöhung der Fracht- und Passagierbeförderung auf allen wichtigen Routen. Unter den prioritären Investitionsprojekten im Bereich des marinen Transports ist „der Ausbau des südlichen und nördlichen Teils des Seehafens Ust-Luga und die Schaffung von Wasserflächen, Territorien und anderer Objekte der Hafeninfrastruktur des Seehafens „Ust-Luga“ besonders hervorzuheben.

2.4.3 Gesetzliche Grundlagen zur Regelung der maritimen Tätigkeit in der Russischen Föderation

Im Recht der Russischen Föderation gibt es derzeit eine Vielfalt an Gesetzen, die zumindest einen indirekten Bezug zur maritimen Raumplanung aufweisen. Mit Ausnahme des Städtebaugesetzbuchs, das analog auf die maritime Planung angewendet werden kann, handelt es sich bei anderen Rechtsakten um Fachgesetze. Ein umfassendes Gesetz zur maritimen Raumordnung in der Russischen Föderation befindet sich derzeit in der Entstehungsphase und soll in der ersten Hälfte des Jahres 2016 der Duma als Entwurf vorgelegt werden. Zeitgleich erfolgt die Arbeit an einem Gesetz, das die maritime Tätigkeit spezialgesetzlich regeln

[81] Ministerium für Verkehr der Russischen Föderation, Transportstrategie der Russischen Föderation bis 2030 vom 22.11.2008 (russ. Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года).

[82] Rosmorport, Strategie zur Entwicklung der maritimen Hafeninfrastruktur der Russischen Föderation bis 2030 vom 30.07.2010 (russ. Стратегия развития морской портовой инфраструктуры России на период до 2030 года).

soll. Diese beiden Gesetzesvorhaben sowie bestehende Fachgesetze mit Bezug zur maritimen Raumplanung sollen im Folgenden dargestellt werden.

2.4.3.1 Konzeption des russischen Gesetzentwurfs „Über die maritime Raumplanung in der Russischen Föderation“

Das Gesetzesvorhaben zur maritimen Raumplanung in der Russischen Föderation dient der Umsetzung der Ziele der bereits vorgestellten Marinedoktrin sowie der Strategie zur Entwicklung der maritimen Tätigkeit der Russischen Föderation. Im letzteren Dokument wird die Entwicklung eines Instrumentariums zur maritimen Raumplanung explizit festgelegt.

Zu Beginn des Jahres 2014 wurde dazu eine Arbeitsgruppe gegründet und mit der Ausarbeitung einer legislativen Basis für eine Strategie der maritimen Tätigkeiten in den Gewässern der Russischen Föderation beauftragt. Die Arbeitsgruppe setzt sich aus 34 Mitgliedern verschiedener Institutionen zusammen, unter anderem der Staatsduma, der Föderalen Versammlung, des Föderationsrats, der Exekutivorgane der Föderationssubjekte sowie verschiedenen Experten. Im selben Jahr hatte die Arbeitsgruppe eine Konzeption zu einem Gesetzesentwurf „Über die maritime Planung in der Russischen Föderation“ vorgelegt, die von der Regierung im Jahr 2015 bestätigt wurde. Anschließend wurde das Gesetzesvorhaben unterbrochen, da zwischenzeitlich das russische Verteidigungsministerium einen Gesetzesentwurf „Über die staatliche Verwaltung der maritimen Tätigkeit der Russischen Föderation“ (siehe unten) vorgelegt hatte. Hintergrund dieser Unterbrechung war das Ziel, die Begriffe der beiden Dokumente zunächst miteinander abzustimmen. Mittlerweile wurden die Arbeiten am Gesetzesentwurf „Über die maritime Planung in der Russischen Föderation“ wiederaufgenommen. Die Aufgabe der Fertigstellung des Gesetzesentwurfs wurde sowohl in den Arbeitsplan des Föderationsrates als auch des Ministeriums für Wirtschaftsentwicklung aufgenommen.

Grundsätzlich sieht die Konzeption folgende Schwerpunkte für den weiteren Gesetzgebungsprozess vor:

- Regelung der Wechselwirkungen zwischen den unterschiedlichen Arten der maritimen Tätigkeit sowie Gewährleistung der ökologischen Nachhaltigkeit von Meeresgebieten,
- Festlegung von Kompetenzen der Staatsorgane auf verschiedenen Regelungsebenen der Meeresnutzung,
- Ausarbeitung einer normativen und methodischen Grundlage für die Meeresraumplanung,
- Sicherstellung der Koordinierung mit der territorialen Planung von Küstengebieten,
- Ausarbeitung eines Informationssystems zur Meeresraumplanung,
- Entwicklung eines grenzüberschreitenden Konsultationssystems und Zusammenarbeit im Bereich der Meeresraumplanung.

Gemäß dem Begründungstext der Konzeption soll es sich um ein Gesetz mit innovativem Charakter handeln. Es sollen rechtliche und organisatorische Grundlagen der Meeresraumplanung in der Russischen Föderation festlegen sowie das Verfahren der Vorbereitung, Abstimmung, Genehmigung und Umsetzung von integrierten Meeresraumplänen mit dem Ziel einer umfassenden Entwicklung der maritimen Tätigkeit in der Russischen Föderation regeln.

2.4.3.2 Gesetzesentwurf „Über die staatliche Verwaltung der maritimen Tätigkeit der Russischen Föderation“

Nachdem die Arbeitsgruppe für maritime Planung ihre Arbeit an einem Gesetz „Über die maritime Planung in der Russischen Föderation“ bereits aufgenommen hatte, legte im Jahr 2015 das Verteidigungsministerium einen Gesetzesentwurf „Über die staatliche Verwaltung der maritimen Tätigkeit der Russischen Föderation“.[83] Obwohl das Dokument dem Verteidigungsressort zuzuordnen ist, geht der Regelungsgegenstand jedoch über eine bloße Regelung militärischer Tätigkeiten hinaus. Konkrete Vorschriften zur maritimen Raumordnung enthält der Entwurf zwar nicht, definiert jedoch bereits allgemeine Begriffe, die auch für den zukünftigen Entwurf des Gesetzes „Über die maritime Planung“ relevant sind. Dazu zählt zunächst die Definition der maritimen Tätigkeit als eine Tätigkeit zur Erforschung, Erschließung und Nutzung der Weltmeere im Interesse einer nachhaltigen Entwicklung und Gewährleistung der nationalen Sicherheit (Art. 3 Abs. 2 Entwurf). Weitere wichtige Definitionen enthält das Dokument für Prinzipien der maritimen Tätigkeit, solche wie „integrierter Ansatz für das staatliche Umweltmonitoring“ (Art. 6 Abs. 9 Entwurf) oder „Ökosystem“ (Art. 6 Abs. 18 Entwurf). Der Entwurf enthält umfassende Regelungen über Zuständigkeiten der Staatsorgane auf unterschiedlichen Ebenen. Im Rahmen des zukünftigen Gesetzes „Über die maritime Planung“ wird die Frage der Zuständigkeiten derzeit intensiv diskutiert. Der Gesetzesentwurf „Über die staatliche Verwaltung der maritimen Tätigkeit der Russischen Föderation“ setzt für die weitere Regelung bereits einen ersten Rahmen.

2.4.3.2 Föderales Gesetz „Über die Seehäfen in der Russischen Föderation“ von 2007

Das föderale Gesetz „Über die Seehäfen in der Russischen Föderation“[84] von 2007 enthält Vorgaben zur Errichtung, zur Inbetriebnahme und Schließung von Seehäfen, zur Ausübung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit und legt darüber hinaus die Grundlagen für die staatliche Regulierung in diesem Bereich fest. Fragen der Bodennutzung und des Eigentums bleiben hier allerdings unbeantwortet. Das Gesetz definiert allerdings einige grundlegende Begriffe, die

[83] Ministerium für Verteidigung der RF, Entwurf eines föderalen Gesetzes „Über die maritime Raumplanung in der Russischen Föderation“ vom 26.05.2015 (russ. Проект федерального закона "О государственном управлении морской деятельностью Российской Федерации").

[84] Föderales Gesetz „Über die Seehäfen in der Russischen Föderation“ vom 08.11.2007 N 261-FZ (russ. Федеральный закон" О морских портах в Российской Федерации", N 261-ФЗ).

für eine anschließende Meeresraumordnung beziehungsweise ein integriertes Küstenzonenmanagement von Bedeutung sind.

- Territorium des Seehafens: ein Grundstück oder mehrere Grundstücke im Bereich des Seehafens, das nicht von Oberflächengewässer bedeckt wird, einschließlich künstlich geschaffener Grundstücke;
- Seehafengewässer: Gewässer in den Grenzen des Seehafens;
- Zugänge zum Seehafen: Außenhäfen und Abschnitte der Seefahrstraßen von festgelegter Breite, die sich an das Seehafengewässer anschließen, jedoch nicht über die Grenzen des Küstenmeeres der Russischen Föderation hinausgehen.

Die Grenzen des Seehafens werden durch die Regierung der Russischen Föderation gemäß dem Bodengesetzbuch der Russischen Föderation und dem Wassergesetzbuch der Russischen Föderation festgelegt und geändert. Zugänge zu den Seehafen werden durch föderale Exekutivbehörden im Bereich des Transports festgelegt.

Seehäfen sind Objekte föderaler Bedeutung, sodass ihre Festlegung unmittelbar auf dem Schema der Territorialplanung der Russischen Föderation beruht. Der Beschluss über die Errichtung eines neuen Hafens oder über die Erweiterung vorhandener Häfen steht in der Kompetenz der Regierung der Russischen Föderation. Die Errichtung von Investitionsobjekten auf künstlichen Grundstücken wird gesondert geregelt. Diese Regelungen sind für alle Häfen Russlands von Bedeutung und gehen mit einem besonderen Status der Seehäfen einher (Art. 6 Abs. 1, 2). Wie auch im Fall von sonstigen Investitionsobjekten und potentiell gefährlichen Territorien, können für Grundstücke im Bereich eines Hafens besonderen Schutz-, Sanitär- und sonstige Zonen mit besonderen Nutzungsbedingungen, die das russische Recht vorsieht, festgelegt werden (Art. 28 Abs. 1).

In den Schlussbestimmungen sind Definitionen zu Flächenkategorien, zu denen ein Seehafen gehören kann, und Grundstücken zu finden, auf denen ein Seehafen errichtet werden kann. Ökologische Aspekte sind für die Funktionsweise eines Hafens nach diesem Gesetz grundsätzlich nicht ausschlaggebend, werden jedoch auf allen Ebenen und Bereichen der Hafenwirtschaft berücksichtigt. So gehören die Vorbeugung der Umweltverschmutzung und die Einhaltung der Anforderungen an die Nutzung und den Schutz von Gewässern zu den Grundlagen der staatlichen Regulierung der Tätigkeit von Seehäfen (Art. 8 Abs. 1, 9).

2.4.3.3 Föderales Gesetz „Über die Fischerei und die Erhaltung von biologischen Aquaressourcen“ von 2004

Die derzeit geltenden Bestimmungen der russischen Gesetzgebung zur Regelung der Fischereiwirtschaft erstrecken sich in ihrem räumlichen Geltungsbereich auf Binnengewässer, das

Küstenmeer der Russischen Föderation, ihren Kontinentalschelf und die ausschließliche Wirtschaftszone. In diesem Gesetz[85] sind Arten der Fischerei sowie die Zuständigkeiten der Exekutivorgane der Föderationssubjekte in den festgelegten Fischfanggebieten geregelt.

2.4.3.5 Föderales Gesetz „Über die Marikultur (Fischzucht)“ von 2013

Der Frage der Entwicklung von Marikultur wurde über Jahre hin eine Nebenrolle eingeräumt. Dies hat zur Unfähigkeit der Fischzucht geführt, den steigenden Bedarf der Bevölkerung an qualitativ hochwertiger Fischproduktion zu decken. Die Tendenz zum Rückgang von Aquaorganismen bedingt die Notwendigkeit einer beschleunigten Entwicklung von Aqua - und Marikultur. Gemäß Art. 4 des Gesetzes[86] können Fischereigebiete im Einklang mit dem obengenannten Gesetz „Über die Fischerei und die Erhaltung von biologischen Aquaressourcen“ ausgewiesen werden. Die Grenzen dieser Gebiete im Bereich des Kontinentalschelfs der Russischen Föderation und ihrer ausschließlichen Wirtschaftszone werden gemäß den Anforderungen des Wassergesetzbuches der Russischen Föderation, dem Föderalen Gesetz „Über den Kontinentalschelf der Russischen Föderation“ und dem föderalen Gesetz „Über die ausschließliche Wirtschaftszone der Russischen Föderation“ von der festgelegt.

2.4.3.6 Föderales Gesetz „Über Elektroenergetik“ von 2003

Mit der Änderungen des föderalen Gesetzes „Über Elektroenergetik“[87] im Jahr 2003 wurde in Russland erstmalig eine gesetzliche Grundlage für die Nutzung erneuerbarer Energien, darunter auch Windenergie und Hydroenergie aus Flüssen, Meeren und Ozeanen geschaffen. Die Entwicklung eines einheitlichen nationalen (gesamtrussischen) Stromnetzes erfordert jedoch weitere Optimierung der russischen Gesetzgebung im Bereich der effektiven Nutzung von Energieressourcen.

2.4.3.7 Gesetz „Über das Erdinnere“ von 1992

Gemäß dem Föderalen Gesetz „Über das Erdinnere“[88] kommt einigen Gebieten der Binnengewässer, des Küstenmeers und des Kontinentalschelfs der Russischen Föderation föderale Bedeutung zu (Art. 2 Abs. 3). Somit fällt auch die Verfügung über die Nutzung des Erdinneren des Kontinentalschelfs in die Zuständigkeit föderaler Staatsorgane einschließlich der staatlichen Aufsicht über die rationale Naturnutzung und des Schutzes des Erdinneren (Art. 3

[85] Föderales Gesetz „Über den Fischfang und den Erhalt der natürlichen Aquaressourcen“ vom 20.12.2004 N 166- FZ (russ. „О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов“, N 166-ФЗ).

[86] Föderales Gesetz „Über die Marikultur (Fischzucht)“ vom 20.07.2013 N 148-FZ russ. „Об аквакультуре (рыбоводстве)“, N 148-ФЗ).

[87] Föderales Gesetz „Über Elektroenergetik“ vom 26.03.2003 N 35-FZ (russ. „Об электроэнергетике“, N 35-ФЗ).

[88] Gesetz „Über das Erdinnere“ vom 21.02.1992 N 2395-1 (russ. „О недрах“, N 2395-1).

Abs. 8, 16). Nutzungsrechte für Teile des Erdinneren auf dem Kontinentalschelf werden aufgrund eines Beschlusses der Regierung der Russischen Föderation ohne Durchführung eines Ausschreibungs- oder Auktionsverfahrens vergeben. Kommunale Selbstverwaltungsorgane haben dabei die Aufgabe, die Wahrung der Interessen der Bevölkerung (darunter auch von ökologischen) im Rahmen der Verfügung über das Erdinnere sicherzustellen und die mineralische Rohstoffbasis für Unternehmen der lokalen Industrie zu entwickeln (Art. 5 Abs.1).

Im Hinblick auf mögliche Nutzungsbeschränkungen nimmt der Umweltaspekt einen wesentlichen Platz ein. So kann die Nutzung einzelner Abschnitte des Erdinneren zum Zweck des Schutzes der Umwelt (Art. 8) oder des Lebens und der Gesundheit der Menschen (Art. 20) in besonderen Schutzgebieten eingeschränkt oder untersagt werden (Art. 8).

Zu den Pflichten des Nutzers gehört die Einhaltung der festgelegten Vorschriften zum Schutz des Erdinneren sowie der Wasserobjekte vor negativen Auswirkungen und die Wiederherstellung von Naturräumen, die bei der Ausbeutung des Erdinneren beansprucht wurden (Art. 22). Die Verhütung der Verschmutzung des Erdinneren bei der Durchführung von Arbeiten gehört zu den wesentlichen Vorschriften des Gesetzes (Art. 23 Abs. 8).

Grundlage für die Nutzung des Erdinneren (darunter auch der Schelfzone) ist eine Lizenz, die zur geologischen Erforschung, zur Erkundung und Gewinnung von Bodenschätzen vergeben wird (Art. 6 Abs. 1–3). Die genaue Bezeichnung der Grenzen eines Grundstücks oder einer Wasserfläche, die für die Nutzung von Bodenschätzen ausgewiesen wird, ist unbedingter Bestandteil einer Lizenz (Art. 12 Abs. 3, 4). Dagegen ist die Erlaubnis für die Verlegung von Unterwasserkabeln kein unabdingbarer Bestandteil dieser Lizenz, kann jedoch in diese eingeschlossen werden. Für die Verlegung von Unterwasserrohrleitungen ist in der russischen Gesetzgebung keine gesonderte Lizensierung vorgesehen.

2.4.3.8 Föderales Gesetz „Über den Kontinentalschelf der Russischen Föderation“ von 1995

Der Kontinentalschelf der Russischen Föderation umfasst den Meeresgrund jenseits des Küstenmeeres der Russischen Föderation und bildet die natürliche Fortsetzung seines Festlands bis zur seiner äußeren Grenze. Die Tätigkeit auf dem Kontinentalschelf ist spezialgesetzlich im föderalen Gesetz „Über den Kontinentalschelf der Russischen Föderation“[89] geregelt.

Eine staatliche ökologische Expertise auf dem Kontinentalschelf ist eine obligatorische Maßnahme zum Schutz der Umwelt, darunter auch zum Schutz der marinen Umwelt und der Erhaltung von Naturressourcen des Kontinentalschelfs. Für die Durchführung der Expertise ist ein von der Regierung der Russischen Föderation bevollmächtigtes Exekutivorgan zuständig**.**

[89] Föderales Gesetz „Über den Kontinentalschelf der Russischen Föderation“ vom 30.11.1995 N 187-FZ (russ. "О континентальном шельфе Российской Федерации" N 187-ФЗ).

Bei Vorliegen eines positiven staatlichen Gutachtens können alle Arten der wirtschaftlichen Tätigkeit auf dem Kontinentalschelf ausgeübt werden. Gegenstand der staatlichen ökologischen Expertise sind Entwürfe föderaler Programme und anderer Dokumente bzw. Dokumentation mit Bezug zur regionalen geologischen Erforschung, zur Erkundung und zur Gewinnung von mineralischen Ressourcen des Kontinentalschelfs, zum Fischfang, zur Schaffung, zum Betrieb und zur Nutzung von künstlichen Inseln, Anlagen und Einrichtungen, zur Verlegung von Unterwasserkabeln, Rohrleitungen und deren Betrieb, zur Ablagerung von Abfall und anderen Materialien sowie weiteren Arten einer geplanten wirtschaftlichen und sonstigen Tätigkeit auf dem Kontinentalschelf.

3 Organisatorische Grundlagen

3.1 Internationale Ebene

Von der „Helsinki Commission" (HELCOM) und dem „Committee on Spatial Planning and Development of the Baltic Sea Region" (CSPD/BSR) sowie der „Vision and Strategies around the Baltic Sea" (VASAB) wurde im Oktober 2010 eine gemeinsame HELCOM-VASAB-Arbeitsgruppe zur maritimen Raumordnung gebildet. Aktuell gilt das Mandat der Arbeitsgruppe bis zum 31.12.2019.

Die Arbeitsgruppe wurde gegründet, um die Zusammenarbeit zwischen den Anrainerstaaten in dem Ostseeraum im Bereich der kohärenten maritimen Raumplanungsverfahren zu gewährleisten. Sie tagt drei Mal jährlich. Während der Tagungen prüft die Arbeitsgruppe die Ergebnisse der Umsetzung von Beschlüssen und hält sog. „lessons learned" aus den regionalen Projekten im Bereich der Meeresraumordnung wie z. B. Plan Bothnia, BaltSeaPlan, PartiSEApate, Baltic SCOPE fest.

Im Jahr 2010 verabschiedete die Arbeitsgruppe zehn Grundsätze (Prinzipien) der maritimen Raumordnung in der Ostseeregion. Die grundlegenden Prinzipien umfassen nachhaltiges Management, Ökosystemansatz, Vorsorgeprinzip, Beteiligung und Transparenz sowie kohärente terrestrische und maritime Raumordnung.

Während des elften Treffens der Arbeitsgruppe 2015 wurden Leitlinien für die Implementierung eines Ökosystemansatzes in der maritimen Raumordnung im Ostseeraum vereinbart. Diese Leitlinien bilden für die HELCOM und VASAB-Mitgliedstaaten einen wichtigen Orientierungsrahmen. In dem Dokument wird betont, dass die Anwendung des Ökosystemansatzes nicht nur auf die Erstellung eines Plans eingegrenzt ist. Im Gegensatz soll der Ökosystemansatz grundlegende horizontale Prinzipien, die im Rahmen eines sektoralen Managements sowie in den unterschiedlichen Phasen des Verfahrens zur Aufstellung eines Raumordnungsplans angewendet werden umfassen. Der Ökosystemansatz ist gemäß den Grundsätzen ein übergreifendes Prinzip der Meeresraumordnung.

Grundlage der Arbeit ist eine auf dem Ministertreffen 2015 vereinbarte Regional Baltic Maritime Spatial Planning Roadmap (2013-2020), die die Mitgliedstaaten auffordert, bis 2017 entsprechende Rechtgrundlagen zu schaffen und bis 2020 maritime Raumordnungspläne im Ostseeraum zu erstellen und implementieren. Die maritimen Raumordnungspläne sollen miteinander kohärent sein und auf einem ökosystembasierten Ansatz beruhen.

Die Arbeitsgruppe ist für alle Anrainerstaaten der Ostseeregion offen. Vertreter der nationalen Ministerien oder Regierungen können an der Diskussion der Arbeitsgruppe teilnehmen. Auf deutscher Seite sind das BSH, das BfN und das UBA vertreten. Die Teilnahme aller anderen Interessenten aus der Ostseeregion an der Tagungen der Arbeitsgruppe ist ebenfalls möglich.

Da die Russische Föderation kein EU-Mitgliedstaat ist, hat sie ihr Kooperationsvorhaben im Bereich der maritimen Raumordnung im Ostseeraum in der Marinedoktrin bis 2030 bekundet. Die Russische Föderation unterstützt damit die Zusammenarbeit in den Bereichen der Meeresraumplanung, IKZM, Konfliktresolution, zukunftsorientierte Nutzung des Meeresraums, Forschung, Informationsaustausch, Gesetzgebung und Ausbildung.

3.2 Bundesrepublik Deutschland

3.2.1 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) ist für zahlreiche Aufgaben wie unter anderem die Mobilität, digitale Entwicklung sowie auch Raumordnung zuständig. Dem Ministerium sind insgesamt 63 Behörden nachgeordnet, die es bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben unterstützen. Das BMVI stellt (ab 29.11.2017: im Einvernehmen mit den fachlich betroffenen Bundesministerien) für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone einen Raumordnungsplan als Rechtsverordnung auf. Die ersten Raumordnungspläne für die AWZ in der Nordsee und in der Ostsee wurden 2009 erstellt.

Das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) führt mit Zustimmung des BMVI die vorbereitenden Verfahrensschritte zur Aufstellung des Raumordnungsplans durch. Zu seinen Aufgaben gehören auch die Durchführung der Strategischen Umweltprüfung und die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Erstellung der Raumordnungspläne, einschließlich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit Anrainerstaaten. Es beteiligt sich auch aktiv in verschiedenen zwischenstaatlichen Arbeitsgruppen im Bereich der maritimen Raumordnung wie EU Member States Expert Group on MSP sowie der HELCOM-VA-SAB MSP Arbeitsgruppe im Ostseeraum.

Eine wichtige Institution im Bereich der Raumordnung ist die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) gemäß § 26 ROG. Es handelt sich dabei um eine Zusammenarbeit zwischen dem Bundesministerium und den für die Raumordnung und Landesplanung zuständigen Ministerien der Länder. Ziel und Aufgabe der MKRO ist die gegenseitige Abstimmung der grundlegenden Fragen der Raumordnung und Landesplanung. Die MKRO kann zu raumordnerischen Fragen Empfehlungen formulieren und Beschlüsse erlassen. Besonders wichtig in diesem Zusammenhang sind die „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“, die zuletzt im Jahr 2016 verabschiedet wurden. Diese sind auf eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit , die Sicherung der Daseinsvorsorge, die Steuerung und nachhaltige Entwicklung der Raumnutzungen sowie die Gestaltung des Klimawandels und der Energiewende ausgerichtet. Sie enthalten auch Handlungsansätze zum Küsten- und Meeresraum. Die Beschlüsse der MKRO sind rechtlich unverbindlich, jedoch verfügen sie über eine hohe politische Bindungskraft für ihre Mitglieder. Der Vorsitz der Konferenz wechselt zweijährig zwischen dem Bund und den Ländern.

3.2.2 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)

Die Kernaufgabe des BMUB liegt in der Vorbereitung gesetzlicher Regelungen für die Politikfelder, die sich bereits im Namen des Ministeriums widerspiegeln. Hierzu gehört auch die Umsetzung von EU-Richtlinien in nationales Recht. Im Bereich des Meeresschutzes beteiligt sich das BMUB aktiv an der Umsetzung der Europäischen Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL), die einen guten Umweltzustand für alle europäischen Meere bis 2020 zum Ziel hat. Das BMUB vertritt Deutschland bei der Europäischen Kommission in Fragen der Umweltpolitik und des Klimaschutzes, indem es z. B. internationale Abkommen initiiert oder unterzeichnet. Bei der Verhandlung der EU-Richtlinie zur maritimen Raumordnung zwischen den Mitgliedstaaten und bei der Umsetzung der -EU-Richtlinie in das deutsche ROG (Federführung: BMVI) war das BMUB beteiligt.

Dem BMUB sind fünf Bundesämter nachgeordnet: das Umweltbundesamt, das Bundesamt für Naturschutz, das Bundesamt für Strahlenschutz, das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung mit dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung sowie das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit.

Das Umweltbundesamt (UBA) und das Bundesamt für Naturschutz (BfN) sind wissenschaftliche Bundesoberbehörden, die das BMUB beipolitischen Entscheidungen und Initiativen in den Bereichen Umwelt- und Naturschutz fachlich unterstützen. Zum Teil üben sie auch Vollzugsaufgaben aus (z. B. Einrichtung geschützter Meeresgebiete, § 32 Abs. 6 i.V.m. § 57 BNatSchG). Zu den Aufgaben des UBA gehört insbesondere auch die Unterstützung bei der Prüfung der Umweltverträglichkeit von Planungen und Maßnahmen des Bundes. Beide Behörden wirken in internationalen Gremien zur maritimen Raumordnung mit und sind bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen für die deutsche AWZ beteiligt. Forschungsvorhaben zum Umwelt- und Naturschutz in der Meeresraumordnung und daraus abgeleitete Empfehlungen bilden dabei eine wichtige Grundlage.

3.2.4 Landesministerien und -behörden

Im Bundesland Mecklenburg-Vorpommern, das wie alle deutschen Küstenbundesländer für die maritime Raumplanung im Bereich von 12 Seemeilen zuständig ist, ist das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung die für Raumplanung und Raumordnung zuständige oberste Landesplanungsbehörde. Der Fachaufsicht dieses Ministeriums sind vier Planungsregionen zugeordnet: Westmecklenburg, Mittleres Mecklenburg/Rostock, Mecklenburgische Seenplatte und Vorpommern. Für die Aufstellung des Landesraumentwicklungsprogramms für Mecklenburg-Vorpommern ist das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung verantwortlich. Die Planungsregionen nach dem Landesplanungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern wurden aus den Regionalen Planungsverbänden aus den Zusammenschlüssen von

Landkreisen und kreisfreien Städten gebildet. Diese Planungsverbände erstellen nach einem rechtlich fixierten Aufstellungsverfahren die Regionalen Raumordnungsprogramme.

Die Ämter für Raumordnung und Landesplanung (ÄfRL) sind sowohl staatliche untere Landesplanungsbehörden als auch Geschäftsstellen des kommunal verfassten Regionalen Planungsverbandes.

Im Gegensatz zur AWZ ist im Küstenmeer die Durchführung von Raumordnungsverfahren gemäß § 15 ROG vorgesehen. In Mecklenburg-Vorpommern umfasst sie eine Umweltverträglichkeitsprüfung sowie eine Öffentlichkeitsbeteiligung. Den betroffenen Behörden, Kommunen, Verbänden und der Öffentlichkeit wird es ermöglicht, sich zum Vorhaben zu äußern. Bei der Landesplanung wirkt ein Landesplanungsbeirat in dem Raumordnungsverfahren mit, der vom zuständigen Landesminister als Vorsitzendem gelenkt wird. Dem Landesplanungsbeirat gehören weitere Akteure (Stakeholder) wie Industrie- und Handelskammer, Gewerkschaften, Hochschulen, Naturschutzvereinigungen usw. an.

Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Länder im Bereich der maritimen Tätigkeit wird von der Ministerkonferenz für Raumordnung unterstützt. Die Zusammenarbeit des Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern mit den Anrainerstaaten in der Ostsee findet hauptsächlich im Rahmen einer gemeinsamen Arbeitsgruppe VASAB statt, um die Raumentwicklung abzustimmen und die Diskrepanzen zu vermindern.

3.3 Russische Föderation

Die Regierung der Russischen Föderation ist das höchste Organ der Exekutivmacht und für den Erlass der Anordnungen zuständig. Die Regierung besteht aus den Vorsitzenden, seinen Stellvertretern und den föderalen Ministern. Die Regierung erarbeitet die Gesetzesvorschläge und leitet sie weiter an die Staatsduma (s. Abbildung I).

Das Parlament der Russischen Föderation besteht aus zwei Kammern, der Staatsduma (Volksvertretung) und dem Föderationsrat (Vertretung der Subjekte). Beide Kammern beteiligen sich bei der Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs. Der Föderationsrat der Russischen Föderation ist ein Zusammenschluss von 88 Föderationssubjekten. Seine Aufgaben umfassen die Vertretung der Interessen der Regionen und die Beteiligung am Gesetzgebungsprozess als zweite Instanz nach der Staatsduma.

Das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung der Russischen Föderation, das Ministerium für Ökologie und natürliche Ressourcen der Russischen Föderation sowie andere interessierte föderale Organe der Exekutivmacht beteiligen sich bei der Ausarbeitung von organisatorisch-methodischen, normativen rechtlichen und gesetzgebenden Grundlagen im Bereich der maritimen Freiraumplanung.

Die Ausarbeitung von organisatorisch-methodischen sowie rechtlichen Grundlagen im Bereich der maritimen Freiraumplanung erfolgt anhand der Richtlinien (Erlässe) der jeweiligen Ministerien. Im Bereich der Raumplanung veröffentlichte das Ministerium für regionale Entwicklung der Russischen Föderation einen Erlass (vom 25.10. 2013, N452) über die Festlegung der methodischen Empfehlungen zur Erarbeitung der Raumpläne in den Bereichen des föderalen Verkehrs (u. a. See- und Binnengewässerverkehr etc.). Im Weiteren erließ das Ministerium methodische Empfehlungen zur Aufstellung der Raumpläne der Föderationssubjekte.

Das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung führt federführend Tätigkeiten in den Bereichen der strategischen und territorialen Planung sowie „aussichtsreiche Raumplanung" durch. Die Dokumente zur Raumplanung sowie Raumentwicklungspläne sind an die Haushaltsplanung gebunden und ihre Umsetzung ist durch die parallele Implementierung der Maßnahmen aus den staatlichen Programmen möglich. Daraus folgt, dass die organisatorisch-methodischen Grundlagen für die Freiraumplanung an diverse staatliche Programme gekoppelt sind. Die staatliche Programme strategischer Entwicklung der Russischen Föderation wurden von der Regierung in ein Raster zusammengeführt (insgesamt 43) und die Verfahrensschritte zur ihre Ausarbeitung und Monitoring wurden ebenfalls festgelegt. Das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung leitet vierteljährlich an die Regierung der Russischen Föderation einen Monitoring über die Erfüllung der Maßnahmen und einen Bericht über die Effektivität der durchgeführten Maßnahmen der staatlichen Programme weiter.

3.3.1 Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung der Russischen Föderation

Das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung der Russischen Föderation und andere regionale Organe der Exekutive sind in die Ausarbeitung und Realisierung strategischer und planerischer Leitlinien der küstennahen Föderationssubjekten einbezogen. Das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung ist bei der Erarbeitung des Gesetzesentwurfes „Über die Meeresplanung in der Russischen Föderation" federführend. Im Großen und Ganzen ist die Verwaltung und Entwicklung der maritimen Tätigkeiten in der Russischen Föderation zwischen mehreren Ministerien aufgeteilt. Eine systematische und integrierte nationale maritime Politik ist daher nicht die Zuständigkeit eines einzelnen staatlichen Organs.

3.3.2 Ministerium für Ökologie und natürliche Ressourcen der Russischen Föderation

Die Rolle des Ministeriums für Ökologie und natürliche Ressourcen der Russischen Föderation besteht in der Formulierung und Realisierung einer einheitlichen Umweltpolitik. Der Schwerpunkt des Ministeriums liegt bei der Erarbeitung und Umsetzung umweltpolitischer Maßnahmen im Bereich des Umweltschutzes. Im Bereich des Gewässerschutzes ist davon das staatliche Umweltmonitoring der oberirdischen Gewässer, Binnengewässern, Küstenmeere und die AWZ umfasst. Die Föderationssubjekte sind ins staatliche Umweltmonitoring

durch den Informationsaustausch über Umweltsituation auf regionaler Ebene einbezogen. Eine staatliche Datenbank für das staatliche Umweltmonitoring ist eine Kooperationsform zwischen den Föderationssubjekten und dem Ministerium für Ökologie und natürliche Ressourcen der Russischen Föderation im Bereich des Umweltmonitoring.

3.3.3 Marinekollegium

Das Marinekollegium bei der Regierung der Russischen Föderation stellt ein Bündel institutioneller Verwaltungsorgane dar, welches den „Expertenrat für Arktis sowie Antarktis des Vorsitzenden des Föderationsrates sowie der Räte für maritime Tätigkeit in den Küstensubjekten und Föderalen Bezirken der Russischen Föderation“ umfasst. Das Marinekollegium ist ein Koordinierungsorgan, das die Arbeitsweise föderaler Organe der Exekutivmacht und Organe der Exekutivmacht der Föderationssubjekte der Russischen Föderation im Bereich der maritimen Tätigkeit harmonisiert.

Derzeit hat die Tätigkeit des Marinekollegiums und der Räte für maritime Tätigkeit in den Regionen hauptsächlich einen Empfehlungscharakter. Ohne Erhöhung der Bedeutsamkeit ihrer Beschlüsse ist es jedoch unmöglich, ein effektives System der Verwaltung und der gesetzgebenden Gewährleistung der maritimen Tätigkeit von Russland zu schaffen.

3.3.4 Meeresrat

Der „Meeressrat bei der Regierung von Sankt Petersburg“ ist ein ständiges Koordinationsorgan bei der Regierung von Sankt Petersburg, der eine Abstimmung der Aufgaben zwischen den föderalen Organen der Exekutivmacht, der Exekutivorgane der Staatsmacht von Sankt Petersburg sowie der Unternehmen und Organisationen der maritimen Tätigkeit fördert. Zielführende Dokumente des Rates sind die Verfassung der Russischen Föderation, die Satzung von Sankt Petersburg, Gesetze und sonstige normative Rechtsakte der Russischen Föderation und von Sankt Petersburg sowie die Seedoktrin der Russischen Föderation bis 2020.

Der Meeresrat definiert „maritime Tätigkeit“ als die Tätigkeit zur Erforschung, Erschießung und Nutzung des Weltozeans, einschließlich der Seetransport- und Flusstransporttätigkeit, der Marinetätigkeit, der Tätigkeit zum Betrieb der Hafeninfrastruktur, des Schiffbaus, der Tätigkeit zur Gewährleistung der ökologischen und anderer Formen der Sicherheit auf See, Schifffahrtsausbildung und Wissenschaft, Wassertouristik und Sport, sowie sonstige Richtungen der maritimen Tätigkeit.

Wesentliche Aufgabe des Meeresrates ist eine informatorisch-analytische, wissenschaftliche Gewährleistung der Realisierung der nationalen maritimen Politik der Russischen Föderation in Sankt Petersburg. Zusätzlich ist der Meeresrat für die Vorbereitung der Vorschläge und Empfehlungen dem Gouverneur von Sankt Petersburg und der Regierung von Sankt Petersburg zuständig. Der Meeresrat ist in unterschiedlichen Richtungen der maritimen Tätigkeit

aktiv wie z. B. See- und Flusstransporttätigkeit, Häfen und Küsteninfrastruktur, Marinetätigkeit, Schiffbau. Der Meeresrat arbeitet mit den Organen der Exekutive und Legislative von Sankt Petersburg eng zusammen. Trotz des bloßen Empfehlungscharakters der Entscheidungen des Meeresrates tragen seine Koordinierungsfunktionen im Beriech der Erhaltung und Nutzung des maritimen Potentials zur Weiterentwicklung gegenseitig abgestimmter maritimer Politik bei.

3.3.5 Agentur des Meeres- und Flussverkehrs

Die Agentur des Meeres- und Flussverkehrs (Rosmorrechflot) ist ein föderales Organ der Exekutivmacht und dem Ministerium für Verkehr der Russischen Föderation untergeordnet. Die Hauptzuständigkeit dieser Agentur ist die Verwaltung des Staatsvermögens im Bereich des Meeres- und Flussverkehrs sowie die Gewährleistung maritimer Verkehrssicherheit. Die Arbeitsweise des Rosmorrechflot ist auf die Umsetzung der Ziele und Aufgaben gerichtet, die in den Botschaften des Präsidenten an die Föderalversammlung, der Entscheidungen des Meereskollegiums sowie in der Verkehrsstrategie der Russischen Föderation bis 2030 festgelegt sind. Die Prioritätsaufgaben des Rosmorrechflot sind die Integration in den internationalen Verkehrsraum sowie Erhöhung der Schifffahrtsicherheit und der Navigation in den Häfen und Binnenwasserstraßen. Der Zuständigkeitsbereich des Rosmorrechflot ist breit und umfasst unter anderem eine Bearbeitung der Bürgerbeschwerden in schriftlicher und mündlicher Form.

4 Planerische Grundlagen

4.1 Bundesrepublik Deutschland

Die planerischen Grundlagen der deutschen Meeresraumordnung basieren auf speziellen Vorschriften, die auf die terrestrische Raumordnung im Raumordnungsgesetz (ROG) aufbauen. Die Leitvorstellung der Raumordnung ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt (§ 1 Abs. 2 ROG). Dies gilt ebenfalls für die raumordnerische Aufgabe im Meeresbereich. Aus Umweltsicht sind somit neben den Nutzungen die (ökologischen) Funktionen im Meeresraum zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern.[90]

Die räumliche Gesamtplanung ist eine Querschnittsplanung, die das Gesamtgebiet der Bundesrepublik von der Gemeindeebene (Bauleitplanung) bis zur Raumordnung des Bundes strukturiert. Die Raumordnung auf der Bundesebene hat begrenzte Kompetenzen, abgesehen davon, dass der Bund die Gesetzgebungskompetenz für das Raumordnungsrecht besitzt. Sie beschränkt sich im Übrigen auf die Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung, länderübergreifende Standortkonzepte für See-, Binnen- und Flughäfen sowie Raumordnungspläne für die ausschließliche Wirtschaftszone (§ 17 ROG). Daneben können von der MKRO „Leitbilder für die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes oder von über die Länder hinausgreifenden Zusammenhängen“ entwickelt werden. Die Aufstellung von Raumordnungsplänen liegt im Wesentlichen in der Zuständigkeit der Bundesländer. Diese haben landesweite Raumordnungspläne und Regionalpläne (für die Teilräume der Länder) zu erstellen (§ 8 Abs. 1 ROG). Die Raumordnung dient der Koordination aller räumlichen Nutzungsansprüche und Einzelinteressen und somit der zielorientierten Entwicklung von Planungsräumen.

Die maritime oder auch marine Raumordnung wird zwischen der Bundesebene und den Bundesländern geteilt. Dabei ist der Bund für die Raumordnung in der deutschen AWZ der Ostsee und der Nordsee zuständig, während die Küstenbundesländer in ihren Raumordnungsplänen neben terrestrischen Gebieten auch für das Küstenmeer verantwortlich sind.

Die Meeresraumordnung nimmt eine Sonderstellung in der Hierarchie der Raumordnung in dem Sinne ein, dass sie nur auf einer Ebene (Bundesebene für die AWZ und Landesebene für das Küstenmeer) stattfindet und nicht auf anderen (unteren) Ebenen konkretisiert wird. Demzufolge entfällt die vertikale Abstimmung (Gegenstromprinzip); im Fall der Landesplanung sind lediglich die Leitbilder und Handlungsrahmen der Bundesraumordnung zu beachten.

[90] Janssen, G. (2012): Deutsche Raumordnungsplanung in der AWZ, S. 156.

Andererseits kommt der „horizontalen“ Anpassung und Abstimmung mit den raumplanerischen Zielaussagen der Küstenbundesländer und der Nachbarstaaten eine größere Bedeutung zu, da Meeresgebiete keine festen Grenzen haben und durch zahlreiche komplexe Wechselwirkungen gekennzeichnet sind. Außerdem ist die Absprache zur linearen Infrastruktur notwendig (z. B. für die Führung von Seekabeln aus der AWZ zu den Übergangspunkten im Küstenmeer).

Die horizontale Abstimmung zwischen der Raumordnung und den sektoralen Fachplanungen erfolgt mittels Raumordnungsklauseln, die einerseits im ROG allgemein (§ 4 ROG) und darüber hinaus in vielen Fachgesetzen speziell geregelt sind. Mit diesem Instrument werden die raumrelevanten Fachplanungen zur Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung verpflichtet. So sind z. B. bei der Erstellung von Landschaftsprogrammen und Landschaftsrahmenplänen die Ziele der Raumordnung zu beachten und deren Grundsätze zu berücksichtigen (§ 10 BNatSchG).[91]

4.1.1 Planaufstellungsverfahren

Das Planaufstellungsverfahren für einen Raumordnungsplan hat deutschlandweit ein ähnliches Muster, das vom Raumordnungsgesetz durch einzelne Verfahrensbestandteile vorgegeben wird:

- Durchführung einer Umweltprüfung bei der Aufstellung/Änderung eines Raumordnungsplans (§ 9 ROG),
- Beteiligung der Öffentlichkeit, der berührten öffentlichen Stellen und Nachbarländer (§ 10 ROG),
- Abwägung aller einschlägigen öffentlichen und privaten Belange, abschließende Abwägung zu den Festlegungen sowie Berücksichtigung des Ergebnisses der Umweltprüfung (§ 7 ROG) und
- Bekanntmachung und Inkrafttreten des Raumordnungsplans und der zusammenfassenden Umwelterklärung (§11 ROG).

Ansonsten können die Einzelschritte der Aufstellungsverfahren auf der Bundesebene (AWZ) und in den Bundesländern (Küstenmeer) unterschiedlich geregelt werden**.**

Für die Aufstellung von Meeresraumordnungsplänen in der deutschen AWZ ist das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) zuständig. Dabei werden die Entwürfe der AWZ-Pläne durch das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) erarbeitet.[92]

---

[91] Janssen, G. (2012): Deutsche Raumordnungsplanung in der AWZ, S. 160.

[92] Janssen et al. (2015), Lösungsansätze für die Berücksichtigung der Umweltbelange, der Schutzziele der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie und des Ökosystemansatzes bei der Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone, S. 38

Als erster Schritt der Planaufstellung erfolgt eine Bestandsaufnahme bestehender Nutzungsansprüche sowie eine Beschreibung und Bewertung der Meeresumwelt für den Umweltbericht. Es wird dabei auf die Erfahrungen aus den Fachplanungen, z. B. aus dem Bereich der Offshore-Windparks, zurückgegriffen.

Im zweiten Schritt werden Entwürfe des Planes und des Umweltberichts erarbeitet und mit dem BMVI abgestimmt. Nach öffentlicher Auslegung dieser Dokumente und Einholung von Stellungnahmen der Behörden (u.a. Umweltbundesamt und Bundesamt für Naturschutz) und der Verbände werden Erörterungstermine zum ersten Planentwurf durchgeführt. Nach einer weiteren Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen und der Diskussionen auf den Erörterungsterminen wird der Planentwurf überarbeitet und zum zweiten Mal dem Beteiligungsverfahren unterzogen.

Nach Abschluss der 2. Beteiligungsrunde und der Ressortabstimmung werden vom BMVI, das die grenzüberschreitende Beteiligung mit den Anrainerstaaten durchführt, für die deutsche AWZ in Nord- und Ostsee Ziele und Grundsätze der Raumordnung[93] als Raumordnungsplan festgelegt. Die Raumordnungspläne für die Nord- und die Ostsee sind 2009 in Kraft getreten (in Form von Verordnungen des BMVI).[94]

In der küstenfernen AWZ haben Beteiligungsverfahren – verglichen mit entsprechenden Verfahren an Land, in denen Gemeinden und Private ein große Rolle spielen – einen anderen Schwerpunkt. Da die Meeresumwelt keine administrativen Grenzen kennt und die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen der Durchführung der Raumordnungspläne auf Nachbarstaaten zu prüfen sind, hat die grenzüberschreitende Beteiligung im Verfahren einen hohen Stellenwert.[95] Ebenso findet verfahrensbegleitend eine formelle Beteiligung und Abstimmung der Festlegungen mit den Bundesländern Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern statt. Vorhandene Planungen, wie das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen und das Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern, die beide Festlegungen zum Küstenmeer treffen, sowie Landesraumordnungsberichte wurden berücksichtigt. Eine Abstimmung zwischen den Planungen in der AWZ und in den Bundesländern ist umso wichtiger, weil für einige Nutzungen eine Anbindung an Land notwendig ist, wie z. B. für die stromabführenden Kabel von Windenergieanlagen.

Das zentrale Steuerungsinstrument der Raumordnung ist der Raumordnungsplan. Zu den Inhalten der Raumordnungspläne gehören räumliche und sachliche Festlegungen in Form von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums (§ 7 Abs. 1 ROG) sowie Festlegungen zur Raumstruktur (§ 8 Abs. 5 ROG). Im Fall

[93] Hinsichtlich der wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Nutzung, hinsichtlich der Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit der Seeschifffahrt sowie zum Schutz der Meeresumwelt

[94] Nolte (2010), Nutzungsansprüche und Raumordnung auf dem Meer. HANSA International Maritime Journal, S. 79 f.

[95] Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), 2013, Maritime Raumordnung, S.64.

der Meeresraumordnung sind es Festlegungen zur anzustrebenden Freiraumstruktur, wie z. B.

- großräumig übergreifende Freiräume und Freiraumschutz,
- Nutzungen im Freiraum, wie Standorte für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen,
- Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen sowie
- Festlegungen zu den zu sichernden Standorten und Trassen für Infrastruktur (§ 8 Abs. 5 ROG).

Ein wichtiges Instrument der Ordnung von verschiedenen Raumfunktionen und -nutzungen in den Raumordnungsplänen ist die Ausweisung von Raumkategorien:

- Vorranggebiete (§ 8 Abs. 7 Nr. 1 ROG),
- Vorbehaltsgebiete (§ 8 Abs. 7 Nr. 2 ROG) und
- Eignungsgebiete (§ 8 Abs. 7 Nr. 3 ROG).

Vorranggebiete gemäß § 8 Abs. 7 Nr. 1 ROG sind Gebiete, 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 nicht vereinbar sind. Auf dem Meer kommen dabei die Schifffahrt und die Windenergieanlagen als maßgebliche Nutzungen in Betracht. Durch den Ausschluss von beeinträchtigenden Nutzungen wird ein absoluter innergebietlicher Schutz der planerisch festgelegten Funktionen und Nutzungen gewährleistet, was Vorranggebiete zu einem potentiell sehr wirkungsvollen Instrument hinsichtlich der Sicherung bestimmter Flächen für bestimmte Raumfunktionen und Nutzungen macht. Wie sich aus der Formulierung „in diesem Gebiet“ ergibt, bleiben diese Funktionen oder Nutzungen in den übrigen Gebieten des Planungsraums aber durchaus möglich (keine außergebietliche Ausschlusswirkung). Eine Ausschlusswirkung außerhalb des Vorranggebietes kann nur durch die Kombination eines Vorranggebietes mit einem Eignungsgebiet gemäß § 8 Abs. 7 Nr. 3 ROG erreicht werden. Auf Grund der strikten Bindungswirkung der Vorranggebiete setzt deren Festlegung eine vorherige Abwägung mit konkurrierenden und konfligierenden Raumnutzungsansprüchen auf den betreffenden Flächen voraus.[96]

Vorbehaltsgebiete sind Gebiete, in denen bestimmten raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beigemessen werden soll (§ 8 Abs. 7 Nr. 2 ROG). Es handelt sich bei diesen um Grundsätze der Raumordnung, d. h. um allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen. Im Gegensatz zu den Vorranggebieten, die im Wege nachfolgender Abwägungs-

[96] Janssen, G. (2008), Anforderungen des Umweltschutzes an die Raumordnung in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone, S. 301 f.

oder Ermessensentscheidungen nicht überwunden werden können, unterliegen Vorbehaltsgebiete somit der Abwägung.[97]

Eignungsgebiete gemäß § 8 Abs. 7 Nr. 3 ROG sind Gebiete, die für bestimmte raumbedeutsame Maßnahmen geeignet sind und an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen werden. Gegenwärtig haben Eignungsgebiete für die Windenergie eine große Bedeutung bei der Planung von Offshore Windparks in Nord- und Ostsee.

Die stark wachsende Nachfrage nach Meeresraum für unterschiedliche Zwecke (Windenergieanlagen, die Exploration und Förderung von Erdöl und Erdgas, Seeverkehr und Fischerei, die Erhaltung von Ökosystemen und biologischer Vielfalt, den Abbau von Rohstoffen, Tourismus, Aquakulturanlagen und den Schutz des Unterwasserkulturerbes) sowie die vielfältigen Belastungen der Küstenressourcen erfordern ein integriertes Planungs- und Bewirtschaftungskonzept. Die maritime Raumplanung soll die effektive Koordination zwischen den maritimen Tätigkeiten und die nachhaltige Nutzung von Meeres- und Küstenressourcen beitragen, indem sie einen Rahmen für eine konsequente, transparente und nachhaltige Beschlussfassung schafft. Dabei soll ein Verfahren eingeführt werden, „bei dem den Wechselwirkungen zwischen Land und Meer Rechnung getragen und durch das die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten gefördert werden sollte“ (EG 9 MRO-RL). Einen Beitrag dazu leistet auch die Strategie des Integrierten Küstenzonenmanagements (IKZM).[98] Die nationale IKZM-Strategie hilft, die ökologischen, wirtschaftlichen, sozialen und rechtlichen Aspekte im Küstenbereich zu analysieren und auf dieser Grundlage die konkreten Schritte zur Realisierung der IKZM-Grundsätze zu formulieren. Im Rahmen des nationalen IKZM werden die Wechselwirkungen zwischen der AWZ, dem Küstenmeer, den Übergangsgewässern im Sinne der WRRL, den in den Ästuaren anschließenden tidebeeinflussten Abschnitten und auf dem Land mit den angrenzenden Landkreisen bzw. entsprechenden Verwaltungseinheiten betrachtet.[99]

Der Managementansatz des IKZM entfaltet seine integrierende Wirkung u. a. dadurch, dass es die Meeres- und Landseite der Küstenbereiche als funktionale Einheit betrachtet und somit als Orientierungsrahmen für künftige Planungen dient. Dabei soll die sektorale Sichtweise zugunsten einer ganzheitlichen Betrachtung unter Einbeziehung aller relevanten Akteure, gesellschaftlichen Gruppen, Verwaltungsebenen und Politikbereiche überwunden werden. Auf diese Weise kann das IKZM dazu beitragen, die unterschiedlichen Raumnutzungs-ansprüche und Entwicklungen in der Küstenzone konfliktarm und nachhaltig zu gestalten.[100]

[97] Ebda. 296 ff.

[98] BMUB (2006), Nationale Strategie für ein integriertes Küstenzonenmanagement in Deutschland, S. 3.

[99] Ebda.

[100] LEP M-V (2005), S. 67.

Wie die zuvor dargestellten Grundlagen in der Planungspraxis umgesetzt werden, wird in den nächsten Kapiteln an den Beispielen der Raumordnungspläne im Küstenmeer und in der deutschen AWZ dargestellt.

4.1.2 Meeresraumordnung im Küstenmeer

Die flächendeckenden Programme und Pläne der Landesplanung gehen von einem in sich schlüssigen Gesamtkonzept aus, das übergeordnet, überörtlich und zusammenfassend die räumlichen Zielsetzungen des Landes bestimmt. Die Bezeichnungen und Aufstellungsverfahren solcher Dokumente in den einzelnen Bundesländern können jedoch voneinander abweichen. In den Programmen und Plänen der Länder werden die raumordnerischen Leitvorstellungen und Zielsetzungen zeichnerisch und textlich dargestellt. Die Karten zeigen die räumlich konkreten Raumzuweisungen (Bereiche, Gebiete, Trassen, Standorte); die Texte bestimmen die Ziel- und Grundsatzaussagen; sie sind in der Regel weiter auszudifferenzieren und / oder sollen Abwägungskriterien vorgeben. Karten und Texte sind gleichwertig und ergänzen sich. Dadurch kommt die räumliche Gesamtplanung mit ihrer Vielzahl von raumbedeutsamen, aufeinander abgestimmten Planaussagen als Gesamtwerk zur Geltung. Die Grundsätze und Ziele in den formellen Gesamtplanungen der Länder setzen den Rahmen für die Ausrichtung der Landesentwicklung. Sie sind damit ein Steuerungsinstrument für die räumlichen Ansprüche mit großem Raster. Schon im Aufstellungsprozess der Pläne sollen sie konsensfördernd wirken. Die umfassenden Planwerke mit einem umfangreichen Kartenwerk, in dem ein zusammenfassender Plan und weitere Übersichts- und Erläuterungskarten enthalten sind, können damit ihrer Funktion als raumordnerische Leitlinien entsprechen. Sie sind ein wichtiges Instrument der Interessenabstimmung und Einbindung der Fachressorts und zugleich wichtige Vorgabe für die Ausformung in den Regionalplänen.[101]

Der Nutzungsdruck auf die Meeresgewässer steigt kontinuierlich an. Es ist deshalb erforderlich, die Nutzungskonflikte im Meer raumordnerisch zu lösen. Eine räumliche Steuerung mit Verbindlichkeit kann ausschließlich auf der Ebene der Raumordnungspläne der Küstenbundesländer (Landesraumordnungspläne) stattfinden. Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass sich mit den Mitteln der eindimensionalen Steuerung vorhandener Nutzungen (Schifffahrt, Fischerei, Fachplanungsrecht etc.) Konflikte auf See nicht mehr lösen lassen. Einerseits folgt aus dem EU-Recht eine stärkere naturschutzrechtliche Sicherung einiger Meeresflächen, sowohl auf dem Wasser als auch auf dem Meeresboden, andererseits steigen die Nutzungsansprüche (etwa im touristischen Bereich) und es entstehen neue Nutzungen (z. B. Offshore- Windenergie), die fast alle anderen an dem betreffenden Ort, insbesondere die klassischen, ausschließen. Das Meer dient seit jeher der Seeschifffahrt. Zunehmend ergeben

[101] Ausführlich dazu: ARL (1998), Methoden und Instrumente räumlicher Planung.

sich Nutzungen, die mit dem Seeverkehr nicht vereinbar sind, mit der Folge, dass es in bestimmten Bereichen zu Einschränkungen des Seeverkehrs kommen kann. Dabei ist jedoch generell die Sicherheit und Leichtigkeit des Seeverkehrs zu gewährleisten.[102]

Im Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 2001 wurden die deutschen Küstenländer aufgefordert, den Geltungsbereich ihrer Raumordnungspläne auf das Küstenmeer auszudehnen und wegen der Besonderheiten auf dem Meer eine entsprechende Anpassung der Ziele und Grundsätze der Raumordnung vorzunehmen.

Das Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (LEP M-V) von 2005 schloss erstmals eine fachübergreifende, querschnittsorientierte Raumplanung für den Bereich des Küstenmeeres ein. Es wurden diesbezüglich die Leitlinien der Landesentwicklung ergänzt, um:

- die Potenziale des Küstenmeers zu sichern und zu nutzen sowie konkurrierende Raumnutzungsansprüche im Küstenmeer aufeinander abzustimmen,
- die Qualität der Naturgüter, die Tier- und Pflanzenwelt und die besonderen Landschaftsformen wie die Küsten- und Boddenlandschaft zu erhalten und zu entwickeln.[103]

Das Integrierte Küstenzonenmanagement (IKZM) ist hier im LEP explizit erwähnt und soll dazu beitragen, die unterschiedlichen Raumnutzungsansprüche und Entwicklungen in der Küstenzone konfliktarm zu gestalten. Für folgende Nutzungen wurden Festlegungen getroffen:

- Windenergieeignungsgebiete,
- Leitungstrassen,
- Gebiete für Naturschutz,
- Tourismus und
- Rohstoffsicherung.

Des Weiteren wurden die Belange

- Sicherheit und Leichtigkeit des Seeverkehrs,
- Erhaltung von Kulturgütern,
- Erhaltung und Weiterentwicklung der Fischerei,
- raumverträgliche Anordnung der Aquakulturen,
- Verteidigung und
- raumverträgliche Verklappung von Baggergut [104]

[102] LEP M-V 2005, S. 67

[103] ARL (2013), Maritime Raumordnung, S. 60 f.

[104] LEP M-V 2005, S. 67.

berücksichtigt. Für Offshore-Windenergieanlagen wurden im Küstenmeer zwei Eignungsgebiete festgelegt. Innerhalb der marinen Eignungsgebiete wurden im Rahmen von Raumordnungsverfahren die konkreten Standorte für die Errichtung der Anlagen ermittelt. Außerdem sind ausnahmsweise befristet errichtete Anlagen zu Erprobungszwecken zugelassen.

Kabel und Leitungen sind möglichst innerhalb der festgelegten Korridore (marine Vorbehaltsgebiete „Leitungen“) zu verlegen. Bei Verlegung von Kabeln und Leitungen außerhalb der Korridore sind generell Raumordnungsverfahren durchzuführen.

Die nach BNatSchG ausgewiesenen Meeresschutzgebiete im Küstenmeer werden im LEP M-V raumordnerisch gesichert und bilden somit das Grundgerüst für die Meeresraumordnung (siehe Abbildung 3). In den marinen Vorranggebieten „Naturschutz und Landschaftspflege“ ist dem Naturschutz und der Landschaftspflege Vorrang vor anderen raumbedeutsamen Nutzungsansprüchen einzuräumen (Ausschluss nicht vereinbarer raumbedeutsamer Planungen, Maßnahmen und Vorhaben). In den marinen Vorbehaltsgebieten soll den Funktionen von Natur und Landschaft ein besonderes Gewicht beigemessen werden (Berücksichtigung in der Abwägung). Die Einordnung in die beiden Kategorien erfolgt anhand bestimmter Kriterien. Die gemeldeten FFH-Gebiete und EU-Vogelschutzgebiete werden in der Karte des LEP nachrichtlich dargestellt. [105]

In der Fortschreibung des Landesraumentwicklungsprogramms unter Berücksichtigung der zukünftigen Herausforderungen[106] wurde folgende Festlegungen getroffen:

- Vorbehaltsgebiete zur Stärkung des Tourismus im Küstenraum,
- Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für marine Rohstoffsicherung von Sand- und Kiesvorräten,
- 8 Vorranggebiete, 4 Vorbehaltsgebiete zur Erweiterung der Windkraftgebiete sowie Festlegung von 3 Kabeltrassen zur Anbindung der WEA,
- Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für die marinen Naturschutzgebiete,
- marine Vorbehaltsgebiete „Fischerei“ (neu und einmalig in der europäischen Meeresraumordnung) sowie
- Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für die Schifffahrt (im alten Plan wurden dazu keine Regelungen getroffen).[107]

[105] ARL (2013), Maritime Raumordnung, S. 61.

[106] Zwischenzeitlich abgeschlossen und bereits in Kraft (Mai 2016).

[107] Janssen et al (2015), Lösungsansätze für die Berücksichtigung der Umweltbelange, der Schutzziele der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie und des Ökosystemansatzes bei der Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ), S. 32 f.

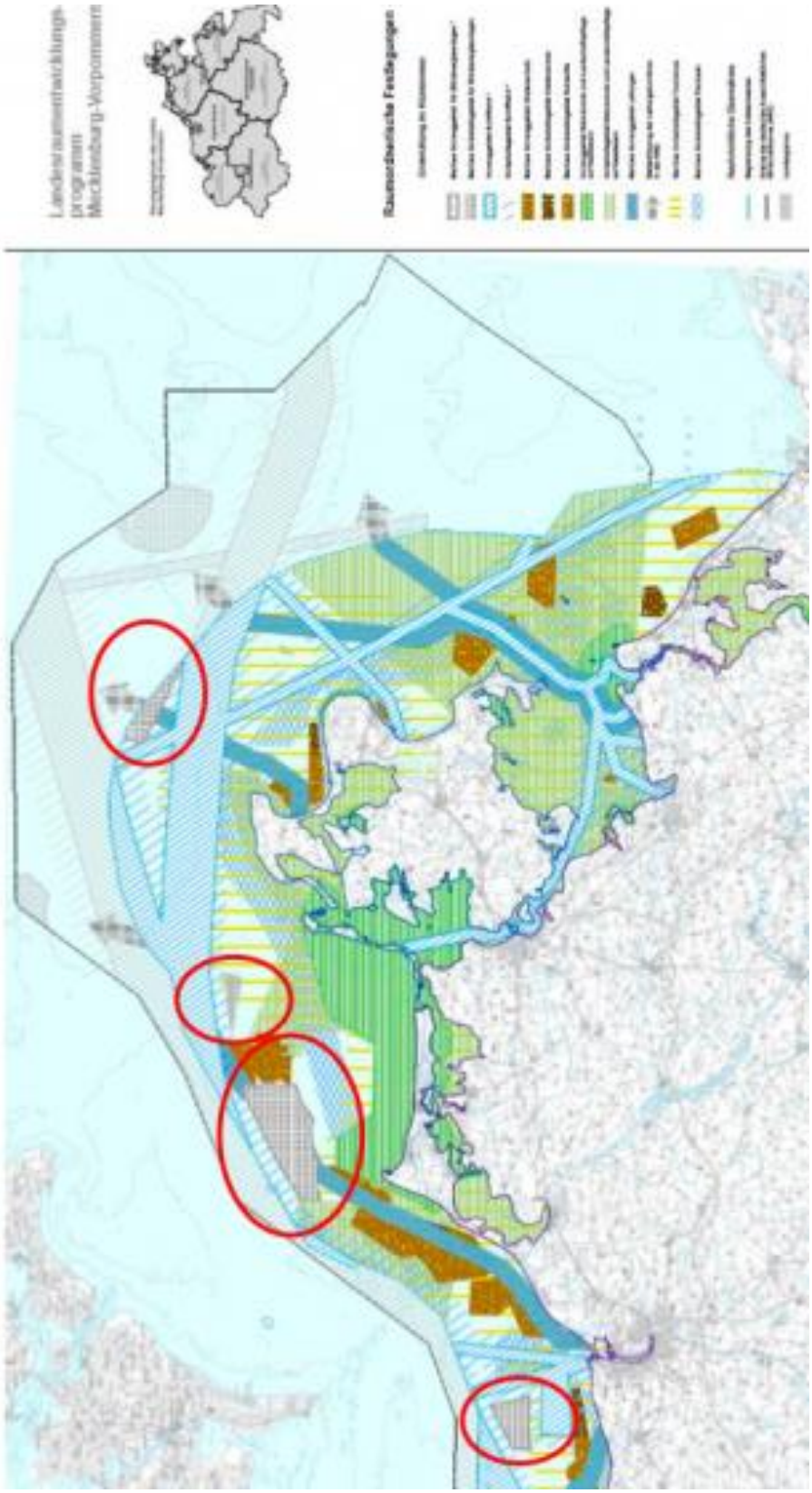


Abbildung 3: Festlegungen im Küstenmeer in der Fortschreibung des LEP M-V (Streichung von einigen Offshore Windkraftgebieten)[108]

[108] Ausführlicher dazu bei „Freier Horizont“, einsehbar unter: http://aktionsbuendnis.freier-horizont.de/tag/lep/ (abgerufen 05.07.2017).

Die Absicht einer Verstärkung / Erweiterung von Windkraftgebieten hat massive öffentliche Proteste hervorgerufen. Im Ergebnis des Beteiligungsverfahrens wurden einige geplante Gebiete für WEA gestrichen.

4.1.3 Raumordnungspläne in der deutschen AWZ

Die Raumordnung in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone – analog zur Raumordnung an Land und im Küstenmeer – soll die verschiedenen Nutzungen im Meer nachhaltig entwickeln. In den Raumordnungsplänen für die AWZ der Nord- und Ostsee werden zur räumlichen Entwicklung Ziele und Grundsätze für Funktionen und Nutzungen festgelegt. Für bestimmte Nutzungen und Schutzzwecke werden Vorranggebiete und Vorbehaltsgebiete ausgewiesen.

Im Raumordnungsplan für die deutsche AWZ in der Ostsee werden folgende Leitlinien zu der räumlichen Entwicklung formuliert:

- Sicherung und Stärkung des Schiffsverkehrs,
- Stärkung der Wirtschaftskraft durch geordnete Raumentwicklung und Optimierung der Flächennutzung,
- Förderung der Offshore-Windenergienutzung entsprechend der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung,
- langfristige Sicherung und Nutzung der besonderen Eigenschaften und Potenziale der AWZ durch Reversibilität von Nutzungen, sparsame Flächeninanspruchnahme und Priorität für meeresspezifische Nutzungen sowie
- Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen durch die Vermeidung von Störungen und Verschmutzungen der Meeresumwelt.

Der Raumordnungsplan trifft für die deutsche AWZ in der Ostsee koordinierte Festlegungen für die einzelnen Nutzungen und Funktionen:

- Schifffahrt (Kap. 3.1),[109]
- Rohstoffgewinnung (Kap. 3.2),
- Rohrleitungen und Seekabel (Kap. 3.3),
- Wissenschaftliche Meeresforschung (Kap. 3.4),
- Windenergiegewinnung (Kap. 3.5),
- Fischerei und Marikultur (Kap. 3.6) ,
- Schutz der Meeresumwelt (Kap. 3.7).

Dabei wurden die Festlegungen für die Nutzungen Nr. 1, 2, 3 und 5 in Form von Zielen und Grundsätzen vorgenommen und haben somit eine stärkere Bindungswirkung, als die Festlegungen für die restlichen Nutzungen (Nr. 4, 6, 7), die lediglich in Form von Grundsätzen fest-

[109] Die Kapitelangaben beziehen sich auf den Raumordnungsplan (Anlage zur Verordnung).

gelegt wurden. Die Festlegungen sind auch auf Belange der militärischen Verteidigung abgestimmt, für welche zurzeit aus völkerrechtlichen Gründen keine eigenständigen Festlegungen getroffen werden können.

Für bestimmte Nutzungsarten (z. B. Schifffahrt und Windenergie) werden Vorranggebiete ausgewiesen, in denen andere Nutzungen unzulässig sind, sofern sie mit den vorrangigen Nutzungen nicht vereinbar sind. Die Gebietsfestlegungen für die Schifffahrt setzen den völkerrechtlichen Grundsatz des Vorrangs dieser Nutzung vor anderen Nutzungen um; die Hauptschifffahrtsrouten bilden das Grundgerüst für die Gesamtplanung.[110]

Die Gebietsfestlegungen für die Windenergie tragen der "Strategie der Bundesregierung zur Windenergienutzung auf See" von 2002 im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie Rechnung, die Rahmenbedingungen für den Bau von Offshore-Windenergieanlagen zu schaffen. Nach den aktuellen Zielen der Bundesregierung zur Windenergienutzung auf See sollen bis zum Jahr 2030 Windkraftanlagen mit einer Kapazität von bis zu 15.000 MW installiert werden.[111] Demzufolge ist schon jetzt in den Raumordnungsplänen das Ziel angelegt, die Offshore-Windenergie-Entwicklung langfristig sicherzustellen: zum einen bleibt der Bau von Windenergieparks außerhalb der Vorranggebiete grundsätzlich möglich. Nur in den unionsrechtlich geschützten Natura 2000-Gebieten ist die Errichtung von Windenergieanlagen ausgeschlossen; von dieser Ausschlusswirkung ausgenommen sind die bereits vorher genehmigten Windenergieparkprojekte. Zum anderen überprüft die Bundesregierung die Raumordnungspläne in Evaluierungsberichten insbesondere hinsichtlich der Frage, ob es einen Anpassungsbedarf der Pläne an die aktuellen Entwicklungen und politischen Ziele der Offshore-Windenergie und der anderen Nutzungen und Funktionen der AWZ gibt.[112]

Bei der Aufstellung des Raumordnungsplans für die AWZ wurde eine strategische Umweltprüfung (SUP) durchgeführt und ein Umweltbericht erstellt, dessen Ergebnisse in den Planentwurf eingeflossen sind.

Grundsätzlich gelten die Grundprinzipien, Instrumente und Verfahrensabläufe der terrestrischen Raumordnung ebenfalls für die Meeresraumordnung. Die Meeresraumordnung findet jedoch auf nur einer Ebene statt und wird nicht auf anderen Ebenen konkretisiert, weswegen die Meeresraumpläne keine vorbereitende Funktion erfüllen, sondern die Meeresnutzung umfassend und abschließend regeln.[113]

---

[110] Vgl. Verordnung über die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone in der Ostsee (AWZ Ostsee-ROV) vom 10.12.2009 (BGBl. I S. 3861)**.**

[111] Gesetz zur grundlegenden Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und zur Änderung weiterer Bestimmungen des Energiewirtschaftsrechts (EEG 2014) vom 21. Juli 2014 (BGBl. 2014 I S. 1068).

[112] BMVI (2015): Raumordnungsplan für die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) in der Nordsee und in der Ostsee.

[113] Janssen et al 2015, S. 70.

Unterschiede von der Planung auf dem Land ergeben sich aus der Beschaffenheit des maritimen Planungsraumes: auf dem Meer sind keine sichtbaren Gebietsabgrenzungen für einzelne Nutzungen möglich. Daher werden Koordinaten zur Verortung von einzelnen Nutzungen eingesetzt. Darüber hinaus ist der Planungsraum im Meer viel ausgeprägter als an Land, insbesondere in der Wassersäule ergibt sich ein hohes Potenzial der Unverträglichkeit einzelner Nutzungen. Aus diesem Grund kommt die Möglichkeit der Nutzungsregelungen auf einzelnen Ebenen (Meeresschichten) in Betracht.

Die Raumordnungspläne in der deutschen AWZ und im Küstenmeer unterscheiden sich u.a. in der Prioritätensetzung, was die Leitlinien der Pläne widerspiegeln. Während im Küstenmeer die Potenziale des Meers genutzt und geschützt werden sollen und Naturgüter sowie Landschaftsformen zu erhalten und zu entwickeln sind, stehen in den Leitgedanken von AWZ-Plänen wirtschaftliche Nutzungsinteressen im Vordergrund und haben eine höhere Bindungskraft (Ziele der Raumordnung), als die Umweltbelange, die lediglich als Grundsätze der Raumordnung in den Plan einfließen. Dementsprechend sind auch Gebietsfestlegungen in den AWZ-Raumordnungsplänen stärker auf Energie, Transport und Wirtschaft orientiert, während in den Landesraumordnungsplänen der Küstenbundesländer die Entwicklung der Küste im Vordergrund steht. Gesichert werden Raumordnungsgebiete für Naturschutz, Sand- und Kiesgewinnung und Tourismus, die Errichtung von Offshore-Windparks in der aktuellen Fassung ist nur in Eignungsgebieten möglich. Zudem findet keine Regulierung der Schifffahrt statt. In der Fortschreibung des Plans werden jedoch Gebiete für Windkraftanlagen und die Schifffahrt im Küstenmeer von Mecklenburg-Vorpommern stärker gesichert.

4.2 Russische Föderation

Die Territorialplanung in der Russischen Föderation ist ein Bestandteil des Systems der strategischen Planung. Im Gegensatz zur deutschen Raumordnung haben die Dokumente der Territorialplanung in Russland keinen übergreifenden, sondern einen sektoralen Charakter. Sie sind vor allem auf die Standortfindung von föderalen, regionalen und kommunalen Objekten ausgerichtet. Dazu zählen nicht nur Objekte der Investitionstätigkeit, sondern auch flächenhafte Objekte (z. B. besondere Naturschutzgebiete, besondere Wirtschaftszonen oder Zonen der territorialen Entwicklung, kulturhistorische Schutzgebiete). Die Dokumente der Territorialplanung erfassen aber nur das Festland, die maritime Tätigkeit wird dagegen in mehreren sektoralen Rechtsakten geregelt.

Es gibt einige Gemeinsamkeiten zwischen der Territorialplanung und der Meeresplanung:

- Gegenstand der Untersuchung/Planung des Territoriums/der Meeresgebiete,
- wichtigstes Planungsinstrument: Zonierung des Territoriums/ des Meeresgebietes,
- umweltorientierte Planungsprinzipien (Sicherung der nachhaltigen Entwicklung des Territoriums/des Meeresgebietes, einschließlich sparsamer Nutzung von Naturressourcen.

Solange kein Gesetz zur Meeresraumplanung in der RF vorliegt, hat die Arbeit in diesem Bereich lediglich den Status eines methodischen Konzeptes und erhebt nicht den Anspruch auf Rechtsverbindlichkeit.

Das Hauptziel der Meeresraumplanung in der RF ist eine rationale und effektive Organisation der Meeresraumnutzung durch eine zweckgemäße Planung der Wasserflächen, Festlegung von entsprechenden Funktionalzonen sowie Auswahl von Standorten für Objekte föderaler, regionaler und lokaler Bedeutung. Dabei werden vor der Meeresraumplanung folgende Aufgaben gestellt:

- Steuerung der Wechselwirkungen zwischen unterschiedlichen Arten der maritimen Tätigkeit und Sicherstellung der ökologischen Stabilität (Nachhaltigkeit);
- Festlegung der Befugnisse der Behörden unterschiedlicher Ebenen für die Regelung der Meeresraumnutzung;
- Entwicklung von rechtlichen und methodischen Grundlagen der Meeresraumplanung;
- Sicherstellung der Koordinierung mit der Territorialplanung in den Küstengebieten;
- Erarbeitung eines Informationssystems der Meeresplanung;
- Entwicklung des Systems von grenzüberschreitenden Konsultationen.

Im Rahmen von Meeresraumplanung der RF sollen folgende Nutzungsarten und Objekte behandelt werden:

- Seetransport (Schifffahrt),
- militärische Meerestätigkeit,
- Fischfang und Aktivitäten im Rahmen der Fischereiwirtschaft,
- Naturschutz (geschützte Meeresgebiete),
- Erhaltung des historisch-kulturellen Erbes,
- technische Infrastruktur (Seekabel und Rohrleitungen), künstliche Anlagen und Inseln,
- Offshore-Windparks,
- Rohstoffförderung,
- Erholung und Tourismus,
- wissenschaftliche Forschungsarbeit: archäologische, ozeanographische und andere Forschungen,
- sonstige Tätigkeiten und Objekte.

Die Meeresraumplanung soll logisch an die Territorialplanung der RF knüpfen, die schon eine solide rechtliche und methodische Grundlage hat, und kann deshalb die vorhandene Methodologie zur Erarbeitung von Dokumenten übernehmen. Somit könnten beide Planungsarten (Territorialplanung und die Meeresraumplanung) gemeinsam den Inhalt für ein „Raumordnungsplan“ bilden.[114] In Abbildung 4 ist eine Übersicht der Dokumente der Territorial- und der Meeresraumplanung dargestellt.

[114] NIIP Gradostroitelstva (2015): Arbeitspaket 3/3: Inhalts- und Planungsfragen von Erfassung ökologischer Anforderungen zum Verwenden und Prüfen in der Pilotregion: Geschützte Komponenten und Nutzung von Meeresgebieten in der Pilotregion, S. 2 f. [unveröffentlicht].

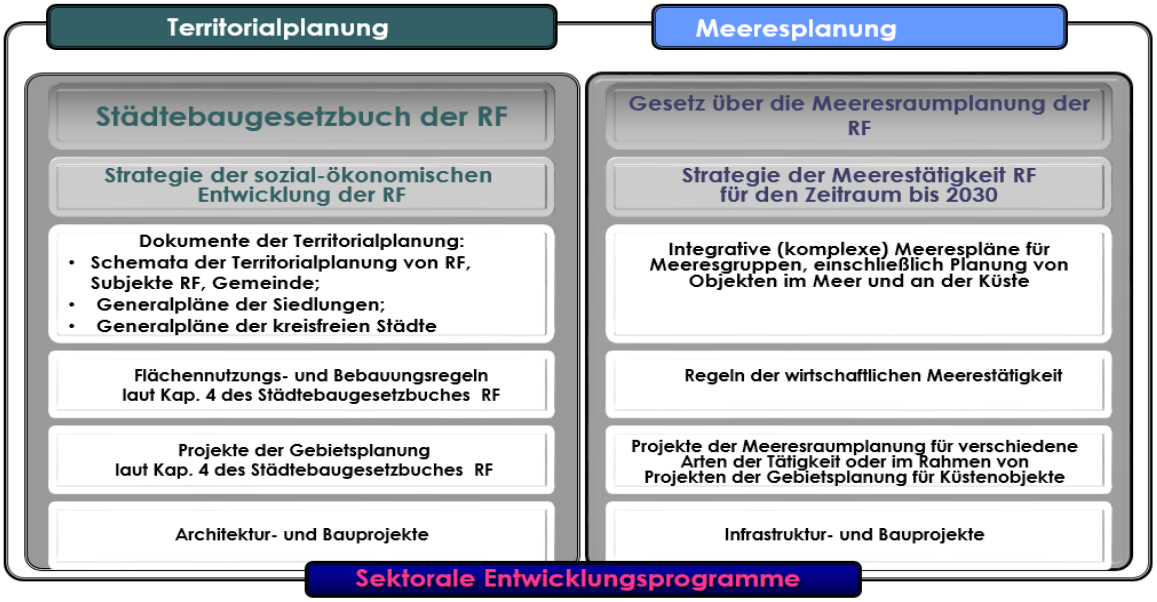


Abbildung 4: Dokumente der Territorial- und Meeresplanung der RF (Spirin 2014)

Das Planaufstellungsverfahren in der maritimen Planung ähnelt dem der Territorialplanung:

(1) Ausgangssituation/Bestandsanalyse: Erfassung und Ermittlung der Ausgangsinformationen und Daten für die Erarbeitung des Plans (insbesondere Aspekte des natürlichen Zustandes des Meeresgewässers).

(2) Analyse der potentiellen/geplanten Nutzungen in diesem Raum (Stakeholderanalyse).

(3) Übertragung von potenziellen Nutzungsansprüchen auf die Karte; Abwägung der Nutzungsinteressen gegeneinander unter Berücksichtigung der aktuellen und der zukünftigen Umweltsituation (schon hier der Ökosystemansatz!). Analyse der Nutzansprüche und potentieller Nutzungskonflikte bei der Überlappung der Areale, Erarbeitung von möglichen Konfliktlösungen.

(4) Zonierung des Meeresgebietes (Festlegung von Nutzungsarten und Nutzungseinschränkungen).

(5) Aufklärung der Bevölkerung und der Subjekte der maritimen Tätigkeit über die Vorbereitung des Projekts des Meeresplans.

(6) Erarbeitung des Konzeptes des Meeresplans für ein Planungsgebiet.

(7) Aufklärung der Öffentlichkeit über das Konzept des Meeresplans, Einholen von Meinungen und Vorschlägen von Interessenten (natürlichen und Rechtspersonen).

(8) Abstimmung des Konzeptes des Plans mit unterschiedlichen Verwaltungsebenen und der kommunalen Selbstverwaltung.

(9) Vorbereitung des Entwurfes des Meeresplans entsprechend dem abgestimmten Konzept.

(10) Genehmigung des integrierten Meeresplans und des Plans seiner Durchführung.

(11) Veröffentlichung des Meeresplans (unter Berücksichtigung von Erfordernissen der Sicherheit und Vertraulichkeit).

Abbildung 5: Struktur eines Meeresraumplans (Spirin 2014)

Die Territorialplanung zielt u. a. auf die Ausweisung von *funktionalen Zonen* ab, für die Grenzen und funktionale Ziele festgelegt werden. In der maritimen Planung macht die funktionale Zonierung den Hauptbestandteil eines Plans aus. Funktionale Zonen im Meeresbereich spiegeln dabei die aktuellen und empfohlenen (nach geplanten Restriktionen und Schutzerfordernissen von maritimen Natursystemen) Nutzungen als Planungselemente wider. Wie auch in der Territorialplanung werden hier die Grenzen und die funktionale Zonierung der Meeres-Teilgebiete definiert.

4.2.1 Meeresraumplanung in der AWZ der Russischen Föderation

Für die Planung der russischen ausschließlichen Wirtschaftszone ist die Föderation zuständig. In der AWZ können folgende Funktionalzonen festgelegt werden:

(1) Nationale Sicherheit,

(2) Internationale Schifffahrt,

(3) Seekabel und -leitungen,

(4) Fischerei,

(5) Meeresschutzgebiete und geschützte Habitate von wertvollen Fischarten, Vögel und Meerestieren und

(6) Exploration und Gewinnung von strategisch bedeutsamen Ressourcen.

Im AWZ-Sektor der Pilotregion im Finnischen Meeresbusen werden derzeit sowohl von RF als auch von Finnland keine maritimen Tätigkeiten ausgeübt, es wird aber seitens der RF ein Umweltmonitoring durchgeführt; die Fläche kann als Pufferzone für Erhaltung der Biodiversität der Ostsee betrachtet werden.

4.2.2 Meeresraumordnung im Küstenmeer der Russischen Föderation

Im Küstenmeer, wo die meisten Nutzungen vorgenommen werden, kann die Föderation die Planungskompetenzen mit dem Subjekt der RF teilen. Allerdings haben die Subjekte keinen Einfluss auf Zonen im Küstenmeer die von föderaler Bedeutung sind.

So können im Küstenmeer folgende Funktionalzonen der föderalen Ebene ausgewiesen werden:

(1) Marine,

(2) Schifffahrt,

(3) Seekabel und -leitungen,

(4) besonders geschützte Naturgebiete föderaler Bedeutung,

(5) Exploration und Gewinnung von strategisch bedeutsamen Ressourcen.

Funktionalzonen der regionalen (Subjekt)Ebene im Küstenmeer erfassen folgende Nutzungsarten:

(1) besonders geschützte Naturgebiete regionaler Bedeutung,

(2) küstennahe Fischerei,

(3) Erholung,

(4) Aquakultur,

(5) Exploration und Förderung von Bodenschätzen,

(6) Unterbringung von Ingenieur- und Verkehrsinfrastruktur regionaler Bedeutung.

Kriterien für Festlegung der Funktionalzone	Typen von Zonen des Aquatoriums (Seegebietes)
Priorität	▪ Zonen für vorrangige staatliche zweckbestimmte Nutzung ▪ Vorrangzonen für Erhaltung der Biodiversität ▪ Zonen für ökologische und ökonomische Zwecke ▪ Zonen der allgemeinen Nutzung
Art der Steuerung	▪ Föderale Ebene; ▪ Regionale Ebene; ▪ Kommunale Ebene
Arten der maritimen Tätigkeit und Zweckbestimmung der Zone	▪ Schiffbare Zonen; ▪ Zonen der Seehäfen ▪ Zonen und Polygone des Marinenministeriums ▪ Zonen der Seekabel und Rohrleitungen; ▪ Fischereizonen, Aquakultur; ▪ Zonen der Platzierung von Energieanlagen; ▪ Abbau und Erkundung der Bodenschätze; ▪ Zonen für Tourismus und Rekreation; ▪ Naturschutzzonen; ▪ Zonen der künstlichen Anlagen und Inseln
Einschränkungen und Verbote für Nutzung von einzelnen Bereichen des Aquatoriums	▪ Zonen des Aquatoriums mit besonderen Nutzungsbedingungen; ▪ Schutzzonen der Schiffswege; ▪ Schutzzonen der technischen Unterwasserinfrastruktur; ▪ Schutzzonen der künstlichen Anlagen; ▪ Besonders geschützte Aquatorien und deren Schutzzonen; ▪ Laich- und Aufwuchsgebiete für Fische, Rastplätze der Zugvögel, Brutstätte der Vögel; ▪ Territorien und Schutzzonen des Kulturerbes

Abbildung 6: Klassifizierung von Funktionalzonen der Ostsee (Vargina & Vjasilova 2014)

Ein wichtiges Instrument zur Berücksichtigung der Umweltbelange in der Territorialplanung sowie in der maritimen Raumplanung ist die Festlegung von Zonen mit besonderen Nutzungsbedingungen.[115] Dazu zählen sowohl gleiche Kategorien wie auf dem Festland (Schutzzone, Wasserschutzzone, sanitäre Schutzzone, Schutzzone historisch-kultureller Objekte, Trinkwasserschutzgebiete, Küstenstreifen usw.) als auch für den Meeresraum spezifische Zonen (z.B. Habitate von wertvollen Fischarten, Meertieren, Vögeln). Für die Meeresraumplanung relevant sind auch Zonen des möglichen Eintritts von Havarien und Naturkatastrophen bzw. der Umweltverschmutzung. Die größten Einschränkungen können für Meeresnutzungen festgelegt werden, die die Meeresumwelt negativ beeinflussen können, z. B. Seetransport, Hafenwirtschaft, Gewinnung von mineralischen und Energieressourcen, Marinetätigkeit, Zonen der Durchführung von Bauarbeiten (einschließlich der Anschwemmung).

Besonderen Anforderungen unterliegt die Lokalisierung von einigen solcher Nutzungsarten in einem geographischen Ort sowie im Falle ihrer Nähe zur Küstenzone. Es ist auch wichtig, die Wechselwirkungen zwischen dem Festland und dem Meer zu berücksichtigen. Einige Arten der maritimen Tätigkeit im Küstenbereich schädigen manche Nutzungen, die auf dem Meer ausgeübt werden (z. B. Fischfang, Fischzucht, Erholung und Tourismus).

[115] Siehe Art. 1 StBauGB.

4.2.3 Ansätze zum integrierten Management der Küstenzone in der Russischen Föderation

Ähnlich dem deutschen Instrument des IKZM werden in Russland entsprechende Instrumente zum Management von Küstengebieten entwickelt. Da aber in der russischen Gesetzgebung der Begriff der Küstenzone noch nicht definiert wurde, sind auch keine Mechanismen/Methoden zur Verwaltung der Küstenzone rechtlich verankert.

Eines davon ist das „Integrierte Management der Küstenzone", IMKZ (*КУПЗ – Комплексное управление прибрежной зоной*). Zur integrativen Verwaltung der Küstenzone im Rahmen von IMKZ wurden folgende Instrumente vorgeschlagen:

- Räumliche Planung von Küsten- und Meeresgebieten,
- Sektorübergreifende und interregionale Koordination,
- Öffentlichkeitsbeteiligung,
- Monitoring des Zustandes und der Veränderungen,
- umfassende Analyse der Indikatoren für eine nachhaltige Entwicklung,
- finanzielle und rechtliche Mechanismen der Einführung und der Umsetzung von IMKZ,
- Abstimmung der Entscheidungen auf allen Ebenen (national bis lokal).

Als Grundprinzipien der Meeresraumplanung wurden genannt:

- Sektorübergreifende Koordination und Zusammenarbeit von allen Beteiligten.
- Abstimmung von Strategien der Entwicklung und der schonenden Naturnutzung von Meeresgebieten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene.
- Einrichtung einer umfassenden Informationsbasis, breite Anwendung von GIS, die Informationen über die wirtschaftliche und sozioökonomische Tätigkeit sowie über den Umweltzustand enthalten.
- Erstellen von Anweisungen für die Meeresnutzer über die nachhaltige Nutzung von Ressourcen der Meeresgebiete.
- Abstimmung von Prinzipien und Aktivitäten mit der Raumplanung der Küste, effektives System der grenzüberschreitenden Konsultationen.

Die entsprechenden Inhalte zur Erarbeitung und Durchführung von Programmen für die integrierte Entwicklung der Küstengebiete und Küstengewässer wurden in die Strategien der sozial-ökonomischen Entwicklung von föderalen Bezirken der RF übernommen.

Zur Weiterentwicklung und Verstärkung der Rolle des IMKZ in der Verwaltung der maritimen Tätigkeiten fehlt momentan die gesetzliche Grundlage.

Eine stärkere Position hat in Russland das Konzept der „Integrierten Entwicklung von Küstenregionen und Küstengewässern" (*КРПТПА – Комплексное развитие приморских территорий и прибрежных акваторий*), das in der Strategie zur Entwicklung der maritimen Tätigkeit der RF bis 2030 verankert wurde. Für diese Aufgabe sind die küstennahen Subjekte und Gemeinden der RF zuständig.

Im Rahmen dieses Konzeptes sollen die vorrangigen Richtungen der maritimen Tätigkeit der RF in das einheitliche nationale System der strategischen Prognose und Planung aufgenommen werden. Sie sollen auch mit den Grundsätzen der föderalen, regionalen und sektoralen Dokumente abgestimmt sein und den internationalen Verpflichtungen der RF im Bereich der Meeresraumordnung entsprechen. Eine wichtige Voraussetzung zur Implementierung des Konzeptes und der Schemata der Meeresraumplanung ist eine effektive und konfliktfreie Zusammenarbeit aller Beteiligten der russischen Meerespolitik.

5 Berücksichtigung von Umweltbelangen in der maritimen Raumplanung

In diesem Kapitel sollen Grundlagen in Deutschland und Russland dargestellt werden, die eine Berücksichtigung von Umweltbelangen in der maritimen Raumplanung sicherstellen. Dazu zählen zunächst relevante Rechtsnormen, die den Umgang mit Umweltbelangen in der Raumordnung regeln. Diese werden anschließend im Hinblick auf organisatorische und planerische Aspekte konkretisiert. Im planerischen Teil werden Inhalte und Methoden der maritimen Raumplanung in beiden Ländern skizziert, während im Teil zu organisatorischen Fragen die Zuständigkeiten von Behörden und relevante Verfahren in der maritimen Raumplanung dargestellt werden.

5.1 Rechtliche Grundlagen für die Berücksichtigung von Umweltbelangen in der maritimen Raumplanung

In Kap. 2 wurden bereits grundlegende Rechtsquellen der maritimen Raumplanung betrachtet und darauf verwiesen, dass die Russische Föderation aufgrund ihrer HELCOM-/VASAB-Mitgliedschaft vergleichbaren Standards im Regelwerk unterliegt. In diesem Kapitel sollen einzelne Grundlagen des nationalen Rechts näher beleuchtet werden, die es ermöglichen, Umweltbelangen in der maritimen Raumordnung ausreichend Geltung zu verschaffen.

5.1.1 Bundesrepublik Deutschland

In Deutschland wird die Berücksichtigung von Umweltbelangen in der maritimen Raumplanung durch eine Reihe von Vorschriften gewährleistet, die bereits im Raumordnungsrecht, aber auch in einzelnen Fachgesetzen angesiedelt sind. Im Folgenden sollen die rechtlichen Regelungen einzelner Gesetze zur Integration von Belangen des Umwelt- und Naturschutzes in die maritime Raumplanung aufgezeigt werden.

5.1.1.1 Raumordnungsgesetz (ROG)

Die bisherige Betrachtung hat gezeigt, dass bereits das ROG die Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung verfolgt, indem es die ökologische Funktionen des Raums gleichwertig neben seine sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche stellt (§ 1 Abs. 2 ROG). Die

Grundsätze und Ziele der Raumordnung sind dabei sowohl bei der Raumordnung des Bundes in der AWZ als auch der Bundesländer im Küstenmeer zu beachten.

Dementsprechend beziehen sich die Grundsätze des § 2 ROG unter anderem auf Umwelt- und Naturschutzaspekte, wie vor allem den Freiraumschutz (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG) sowie die Umweltvorsorge (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG).

Unter Freiraumschutz versteht das Gesetz zum einen Erhalt und Pflege des vorhandenen Freiraums, zum anderen aber auch die Begrenzung der Flächeninanspruchnahme sowie einer Neuinanspruchnahme von Flächen u.a. für Verkehrszwecke. Der Schutz des Freiraums soll dabei mithilfe einer übergreifenden Freiraum-, Siedlungs- und weiteren Fachplanungen erfolgen (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 3 ROG). Die Vorschrift enthält auch das Gebot, ein großräumig übergreifendes, ökologisch wirksames Freiraumverbundsystem zu schaffen und eine weitere Zerschneidung der freien Landschaft zu vermeiden. Für die Flächeninanspruchnahme an Land hat die Bunderegierung im Jahr 2002 ein konkretes Ziel verabschiedet: Bis zum Jahr 2020 soll der Flächenverbrauch auf maximal 30 Hektar pro Tag verringert werden (30-Hektar-Ziel).[116] Für die maritime Raumordnung existieren solche konkreten Vorgaben dagegen nicht. Als eine der Leitlinien zur räumlichen Entwicklung der AWZ wurde die Reversibilität von Nutzungen, sparsame Flächeninanspruchnahme sowie Priorität für meeresspezifische Nutzungen in die Raumordnungspläne für die AWZ aufgenommen.[117] Aus dieser Leitlinie geht hervor, dass die Raumordnung eine Konzentration der Gebietsfestlegungen auf bestimmte Bereiche vorgibt. Damit sollen weite Teile des Meeres von ortsfester Bebauung freigehalten und Zerschneidungseffekte reduziert werden. Die Reduzierung des Raumbedarfs soll einen wichtigen Beitrag zum Schutz und zur Bewahrung charakteristischer Naturräume leisten.[118]

Der Grundsatz der Umweltvorsorge nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG knüpft an das Prinzip einer nachhaltigen Raumentwicklung an. Da wirtschaftliche und soziale Nutzungen des Raums oft mit ökologischen Belangen kollidieren dient das Gebot der Umweltvorsorge zur Konfliktbewältigung zwischen den teilweise widerstreitenden Interessen.[119] Der Grundsatz ist schutzgutbezogen indem die Vorschrift explizit auf die Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt sowie des Klimas einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen verweist.

Wie bereits erwähnt, unterliegen die Grundsätze der Raumordnung im Rahmen des Planaufstellungsverfahrens einer Abwägung. Obwohl sie rechtsverbindlich ausgestaltet sind, können

[116] Bundesregierung (2002), Perspektive für Deutschland, einsehbar unter: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (zuletzt aufgerufen am 15.01.2016).

[117] Siehe zum Beispiel BSH, Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone in der Ostsee (2009), BGBl. I S. 3861 (S. 5).

[118] Ebda.

[119] Spannowsky, W. (2010), in: Spannowsky/ Runkel/ Goppel, ROG, § 2 Rn. 128.

sie im Rahmen der Abwägung hinter anderen Belangen zurückbleiben wenn als nicht so gewichtig angesehen werden. Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, Umweltbelange auch als abwägungsfeste Ziele der Raumordnung auszugestalten. In die aktuellen Raumordnungspläne für die AWZ haben diese bisher nur in Form von Grundsätzen Eingang gefunden. Die rechtlichen Grundlagen für eine Festlegung von Vorranggebieten für Umwelt- und Naturschutz sind allerdings gegeben (vgl. § 7 Abs. 2 S.1 ROG).

Den Leitvorstellungen und Grundsätzen der Raumordnung unterliegen sowohl die Raumordnungspläne für die AWZ als auch Raumordnungspläne der Bundesländer für das Küstenmeer. Eine spezielle Vorschrift für die Raumordnungspläne auf Landesebene, zu denen die Pläne für das Küstenmeer zählen, existiert in Gestalt von § 8 ROG. Diese Vorschrift enthält eine Reihe von Vorgaben zur Berücksichtigung von ökologischen Belangen in der Raumordnung. Dazu gehört u.a. die raumordnerische Ausgleichsregelung (§ 8 Abs. 5 S. 2 ROG).[120] Diese schreibt vor, dass unvermeidbare Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes in diesem Gebiet an anderer Stelle ausgeglichen, ersetzt oder gemindert werden. Dazu sollen Ziele oder Grundsätze der Raumordnung in Form von Vorrang- bzw. Vorbehaltsgebieten festgelegt werden, die eine raumbedeutsame Funktion als Ausgleichs- und Ersatzflächen erfüllen.[121] Die raumordnerische Ausgleichsregelung ist an die naturschutzrechtliche Ausgleichsregelung angelehnt und sieht wie diese ein Stufenverhältnis für die Folgenbewältigung von Eingriffen in Natur und Landschaft vor. Das bedeutet im Einzelnen: 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 Abs. 6 BNatSchG).

Dieser Regelung kommt eine große Bedeutung für die Berücksichtigung von Umweltbelangen zu, da sie ermöglicht, Maßnahmen für den Umweltschutz bereits auf Ebene der Planung zu berücksichtigen. Grundsätzlich gilt, dass Raumordnungspläne als solche noch keine direkten Eingriffe in die Natur und Landschaft darstellen, jedoch eine Grundlage für diese sein können. Allerdings sind die Handlungsoptionen auf Vorhabenebene geringer, sodass es die raumordnerische Ausgleichsregelung ermöglicht, großräumige Kompensationsmaßnahmen in einem frühen Stadium einzuplanen, indem die planenden Behörden über einen weiten Entscheidungsspielraum verfügen. Im Gegensatz zu den üblichen Ausgleichsmaßnahmen an Land,

[120] Siehe dazu Janssen, G. (2001), Raumordnerische Ausgleichsregelung zur Sicherung interkommunaler Flächenpools, S.58-64

[121] Siehe dazu Albrecht, J./Klimmer, L./ Büttner, C. (2013), Die Berücksichtigung ökologischer Belange in der Raumordnung und Bauleitplanung, S. 9.

die Eingriffe mit realen Maßnahmen kompensieren, sind für den marinen Bereich Ersatzzahlungen von höherer Bedeutung, mit denen in Abstimmung mit anderen Naturschutzverwaltungen konkrete Naturschutzmaßnahmen finanziert werden.[122]

5.1.1.2 Naturschutzgesetze

Die Grundlagen des Raumordnungsrechts zur Berücksichtigung ökologischer Belange in der Raumordnung werden durch weitere Instrumente ergänzt, die die Aspekte des Umwelt- und Naturschutzes unmittelbar aufgreifen. Dafür sieht das ROG die Möglichkeit einer Integration von Festlegungen zu raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts in die Raumordnungspläne vor, § 8 Abs. 6 ROG. Auf diese Weise können umweltbezogene Fachplanungen in die Raumordnung integriert werden. Für die Berücksichtigung von Belangen des Umwelt- und Naturschutzes in der Raumordnung ist die Integration der Landschaftsplanung nach den Vorschriften der §§ 8 – 12 BNatSchG besonders wichtig. Diese können gemäß § 56 Abs. 1 BNatSchG mit Ausnahme der AWZ in vollem Umfang angewendet werden, sofern sie sich sachlich auf den marinen Bereich übertragen lassen. Die besondere Bedeutung der Landschaftsplanung liegt dabei darin, dass es sich um eine querschnittsorientierte Fachplanung handelt. Sie liefert wichtige Informationsgrundlagen für die bei anderen Planungen durchzuführenden Umweltprüfungen, solche wie die Strategische Umweltprüfung oder die FFH-Verträglichkeitsprüfung.[123]

Gemäß § 8 Abs. 6 ROG sind die Vorschriften über die Landschaftsplanung jedoch nur im Küstenmeer anwendbar. Damit kann das Küstenmeer von den Küstenländern umfassend beplant werden. Des Weiteren kommen neben den allgemeinen Vorschriften des BNatSchG andere Gesetze der Küstenländer zur Anwendung. Als Beispiel kann das Landesnaturschutzgesetz von Mecklenburg-Vorpommern (NatSchAG M-V) herangezogen werden, in dem in § 24 NatSchAG M-V der marine Naturschutz explizit erwähnt wird. Als Maßnahmen sind neben der ökologischen Umweltbeobachtung auch raumbezogene Maßnahmen wie die Landschaftsplanung, oder die Erklärung von Teilen von Natur und Landschaft zu Schutzgebieten angeordnet. In § 14 NatSchAG M-V werden verschiedene Kategorien von Naturschutzgebieten definiert, die nach der jeweiligen Vorschrift in Verbindung mit §§ 20 ff. BNatSchG festgelegt werden können. Zu diesen Kategorien zählen solche wie Landschaftsschutzgebiete, Naturparke, Naturdenkmale, Geschützte Landschaftsbestandteile oder Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und Europäische Vogelschutzgebiete.

---

[122] Vgl. § 3a Abs. 3 S. 6 des Landesnaturschutzgesetzes von Mecklenburg-Vorpommern: „Ausgleichszahlungen gemäß § 16 Abs. 8 sollen vorrangig für Maßnahmen im marinen Bereich verwendet werden“ und § 16 Abs. 8 S. 1, 2: „Die Ausgleichszahlung ist zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege möglichst in der vom Eingriff betroffenen Landschaftszone zu verwenden, zu deren Vornahme keine Verpflichtung aus anderen Rechtsgründen besteht.“ Die Ausgleichszahlung wird an die Stiftung Umwelt- und Naturschutz Mecklenburg-Vorpommern weitergeleitet.

[123] Heugel, M. (2012), in: Schlacke, GK-BNatschG, Vorb. zu § 8-12 Rn. 21.

Eine Integration der Landschaftsplanung in die Raumordnungspläne kann durch Aufstellung der Landschaftsplanung im Rahmen der räumlichen Gesamtplanung erfolgen (Primärintegration) oder einer selbstständigen Aufstellung und anschließender Aufnahme in die räumliche Gesamtplanung (Sekundärintegration). Da die Vorschrift des § 8 Abs. 6 ROG der Verwaltung ein Ermessen zugesteht, kann in begründeten Fällen davon abgesehen werden, die Landschaftsplanung in die räumliche Gesamtplanung aufzunehmen (Nichtintegration).

In der AWZ können Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung beziehungsweise solche mit internationalem Schutzstatus zur Integration von ökologischen Belangen in die Raumordnung beitragen. Derzeit werden solche Schutzgebiete, hier in erster Linie Natura 2000-Gebiete, jedoch nur nachrichtlich übernommen.

5.1.1.3 Gesetze zur Umweltverträglichkeitsprüfung

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)

Ein Fachgesetz, das unmittelbar auf die Berücksichtigung von Umweltbelangen in der Raumordnung gerichtet ist, ist das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung[124] (UVPG) welches im Zuge der Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie RL[125] novelliert wurde.[126]

Mit den Instrumenten der Umweltverträglichkeitsprüfung können Planmaßnahmen auf ihre Vereinbarkeit mit ökologischen Belangen geprüft und Alternativen betrachtet werden. Vor allem die Strategische Umweltprüfung (SUP) kann aufgrund ihrer Durchführung zu einem frühzeitigen Planungsstadium Umweltbelangen Geltung verschaffen, bevor wesentliche Entscheidungen getroffen werden. Die SUP ist nur für bestimmte Pläne und Programme obligatorisch, zu denen allerdings auch die AWZ-Raumordnungspläne zählen, § 14 b Abs.1 Nr.1 UVPG i.V.m. Anlage 3 Nr.1.6 UVPG. Im Kapitel zu den planerischen Grundlagen für die Berücksichtigung von Umweltbelangen in der maritimen Raumplanung werden Einzelheiten zum SUP-Verfahren dargestellt.

Das vorliegende Gesetz umfasst Regelungen sowohl für die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsürüfung für konkrete Einzelvorhaben (Projekt-UVP), als auch für eine Strategische Umweltprüfung (SUP). Das Hauptziel des Gesetzes ist die Umweltvorsorge bei privaten und öffentlichen Vorhaben sowie Plänen und Programmen. Die Umweltauswirkungen von den obengenannten Tätigkeiten sollen frühzeitig ermittelt und bewertet werden. Die Ergebnisse

[124] Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.02.2010 (BGBl. I S. 94), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 14b des Gesetzes vom 20.07.2017 (BGBl. I S. 2808).

[125] Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.04.2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 124 vom 25.04.2014, S. 1).

[126] Gesetz zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung vom 20.07.2017 (BGBl. I S. 2808).

der durchgeführten Prüfungen sind bei der Aufstellung oder Änderung der Pläne oder Programmen zu berücksichtigen. Die Umweltverträglichkeitsprüfung gehört zu den allgemeinen verwaltungsrechtlichen Verfahren, in denen über die Zulässigkeit eines Vorhabens entscheiden wird. Im Einzelnen umfasst die UVP die Schritte Ermittlung, Beschreibung und Bewertung direkter und indirekter Umweltauswirkungen auf Mensch, einschließlich menschliche Gesundheit, Flora und Fauna, Kulturgüter und die Wechselwirkungen zwischen ihnen. Die UVP sieht eine Öffentlichkeitsbeteiligung in den obengenannten Verfahrensschritten vor. Um den Anwendungsbereich des UVP-Gesetzes zu konkretisieren, wurden in der Anlage I des Gesetzes sogenannte „UVP-pflichtige Vorhaben“ aufgelistet, die einer Umweltprüfung unterliegen. Eine UVP-Pflicht wird von der zuständigen Behörde in jedem Einzelfall vorgeprüft. Nach dem der Träger eines Vorhabens seinen Antrag zur Prüfung an die zuständige Behörde übermittelt hat, wird sein Vorhaben auf die möglichen Umweltauswirkungen überprüft. Bei der Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens sollen alle betroffenen Behörden beteiligt werden. Falls das geplante Vorhaben die öffentlichen Interessen betrifft, wird die Beteiligung der Öffentlichkeit in der schriftlichen und mündlichen Form ermöglicht.

Die Verfahrensschritte für eine UVP sowie für eine SUP sind im Gesetz detailliert erläutert. Der Unterschied zwischen der UVP und SUP besteht darin, dass eine SUP wird ausschließlich im Hinblick auf die Pläne und Programme in der Anlage 3 durchgeführt, wobei die UVP umfasst Vorhaben, die in der Anlage I aufgeführt sind. Diese Vorhaben gehören zu den Raumordnungsverfahren und unterliegen je nach Planungsstand einer UVP-Pflicht, wenn vom Landesrecht nicht anders bestimmt ist.

Die eingangs erwähnte Novellierung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung 2017 umfasst im Wesentlichen Regelungen zu folgenden Inhalten:

- Überarbeitung und Neufassung unübersichtlicher Gesetzesteile (§§ 4-32 UVPG),
- Angaben der Vorhabenträger zur Vorbereitung der Vorprüfung (Anl. 2 neu UVPG),
- grenzüberschreitende Umweltprüfungen (§§ 54-64 UVPG),
- detailliertere Öffentlichkeitsbeteiligung (§§ 18 ff. neu UVPG),
- strukturierterer UVP-Bericht (§ 16 neu UVPG) und
- Berücksichtigung des Flächenschutzes bei Umweltprüfungen (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 UVPG).

Die Überarbeitung des Gesetzes wurde auch deshalb für notwendig erachtet, da häufig auftretende Verfahrensfehler bei der Durchführung einer UVP, die die Verwaltungsgerichte beschäftigen, auch damit zu begründen waren, dass sich Inhalt und Reichweite zentraler UVP-Vorschriften in ihrer derzeitigen Fassung zum Teil „nur schwer erschließen“ ließen. (BT-Drs. 18/11499, S. 2)

Dem Aspekt der nachhaltigen Flächeninanspruchnahme wurde dadurch in besonderer Weise Rechnung getragen, dass das Schutzgut „Fläche“ ausdrücklich in den Katalog der Schutzgüter des § 2 Abs. 1 UVPG aufgenommen wurde. Damit ist klargestellt, dass auch quantitative Aspekte des Flächenverbrauchs in der UVP zu betrachten sind. Der besonderen Bedeutung

von unbebauten, unzersiedelten und unzerschnittenen Freiflächen für die ökologische Dimension einer nachhaltigen Entwicklung soll auf diese Weise Rechnung getragen werden. Die Aufnahme des Schutzguts Fläche in § 2 Abs. 1 Nr. 3 UVPG trägt der gestiegenen Bedeutung dieses Schutzguts Rechnung. Zwar war der sog. „Flächenverbrauch“ auch bisher schon – als Teilaspekt der Auswirkungen auf das Schutzgut „Boden“ – in der UVP zu prüfen. Durch seine ausdrückliche Einbeziehung in den Schutzgüterkatalog erfährt das Schutzgut jedoch eine stärkere Akzentuierung (BT Drucksache 18/11499, S. 75). Da der Flächenbegriff auch im Meeresbereich Anwendung findet, haben diese Regelungsvorschläge durchaus Relevanz für Vorhaben und Planungen im Meer.

Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben (UVP-V) Bergbau

Auf der Rechtsgrundlage des § 57c Bundesberggesetz hat der Bundesminister für Wirtschaft und Energie im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit entschieden, eine Umweltverträglichkeitsprüfung für die folgenden Tätigkeiten einzuführen: Gewinnung von Steinkohle, Braunkohle, bituminösen Gesteinen, Erzen und sonstigen nichtenergetischen Bodenschätzen sowie für die Gewinnung von Erdgas und Erdöl.

5.1.2 Russische Föderation

In Russland existiert neben dem Städtebaugesetzbuch kein übergeordnetes Raumordnungsrecht, welches eine Berücksichtigung von ökologischen Belangen jenseits der Territorialplanung ermöglichen könnte. Daher erfolgt die Integration von Umweltbelangen in erster Linie durch Fachgesetze auf dem Gebiet des Umwelt- und Naturschutzes oder der rationalen Nutzung von Naturressourcen.

Dazu zählt zunächst der Wasserkodex der Russischen Föderation,[127] der sowohl die Nutzung als auch den Schutz von Gewässern regelt. Unter die „Oberflächengewässer“, die durch das Gesetz geregelt werden, fallen auch Meere und ihre einzelne Bestandteile wie Meerengen, Meerbusen, Buchten, Haffe und andere, Art. 5 Abs. 2 Pkt. 1. Auch Küstengewässer sind darunter gefasst, Art. 5 Abs. 3.

In Artikel 3 werden grundlegende Prinzipien der Wassergesetzgebung festgelegt. Dazu zählt u.a. das Prinzip der Priorität des Gewässerschutzes gegenüber der Nutzung der Gewässer, Art. 3 Abs. 2, sowie der Schutz besonders geschützter Wasserobjekte, die auf Grundlage der föderalen Gesetzgebung festgelegt werden, Art. 3 Abs. 3. Eines der Prinzipien ist auch die

[127] Wasserkodex der Russischen Föderation vom 03.06.2006 N 74-FZ (russ. Водный кодекс Российской Федерации", N 74-ФЗ).

Beteiligung der Bürger und gesellschaftlicher Vereinigungen an Fragen in Zusammenhang mit Rechten an Gewässerobjekten als auch den Pflichten zu ihrem Schutz, Art. 3 Abs. 6.

Gemäß Art. 33 des Wasserkodex wird für Gewässer ein integriertes Schema für die Nutzung und den Schutz von Gewässern erarbeitet. Aufgaben dieser Schemata sind: die Ermittlung der zulässigen anthropologischen Belastung auf die Gewässer, Ermittlung des zukünftigen Bedarfs an Wasserressourcen, Gewährleistung des Schutzes von Gewässern, Festlegung der grundlegenden Entwicklungsrichtungen zur Vorbeugung von negativen Einwirkungen auf Gewässer, Art. 33 Abs.2 Pkt. 1-4.

Zum Schutz der Gewässer vor der negativen anthropogenen Einwirkungen können Wasserschutzzonen nach Art. 65 festgelegt, die auch für Meeres- und Küstengewässer festgesetzt werden können. Für Wasserschutzzonen wird ein besonderes Nutzungsregime verordnet, das die wirtschaftliche Tätigkeit erheblich einschränkt, Art. 65 Abs. 15. So wird unter anderem ein Verbot für Verkehr oder Rohstoffgewinnung in Wasserschutzzonen festgelegt, wobei auch Ausnahmen von diesem vorgesehen sind, Art. 65 Abs.15 Pkt. 4, 8.

Trotz bestehender Instrumente zur Bewertung und Zonierung von Gewässern nach dem Wasserkodex, die eine Integration von ökologischen Belangen in die maritime Raumplanung ermöglichen können, muss festgestellt werden, dass die Spezifik von Meeres- und Küstengewässern nicht ausreichend Berücksichtigung findet. Auch sind die einzelnen Zuständigkeiten der Staatsorgane nicht ausreichend abgegrenzt.

Tabelle 4: Ökologische Gesetzgebung in der Russischen Föderation

Föderale Gesetze mit allgemeinen umweltrechtlichen Normen	Föderales Gesetz vom 10.01.2002 Nr. 7-FZ „ Über Umweltschutz“ Föderales Gesetz vom 23.11.1995 Nr. 174-FZ „Über die Ökologische Expertise“
Föderale Gesetze mit Bezug zu Umweltsicherheit	Föderales Gesetz vom 09.01.1996 Nr. 3-FZ „Über den Strahlenschutz der Bevölkerung“ ; Föderales Gesetz vom 21.12.1994 Nr. 68-FZ „Über den Schutz der Bevölkerung und Territorien vor Notsituationen natürlicher und künstlicher Art“ Föderales Gesetz vom 30. März 1999 Nr. 52-FZ „Über den Seuchenschutz der Bevölkerung“
Föderale Gesetze mit Bezug zu Naturobjekten	Föderales Gesetz vom 14.03.1995 Nr. 33-FZ „Über die besonderen Naturschutzgebiete“; Föderales Gesetz vom 23.02.1995 Nr. 26-FZ „Über natürliche Heilressourcen, heil- und gesundheitsfördernde Gebiete und Kurorte“; Föderales Gesetz vom 30.11.1995 Nr. 187-FZ „Über den Kontinentalschelf der Russischen Föderation“; Föderales Gesetz vom 17.12.1998 Nr. 191-FZ „Über die ausschließliche Wirtschaftszone der Russischen Föderation“; Föderales Gesetz vom 31.07.1998 Nr. 155-FZ „Über die Binnenmeere, das Küstenmeer und die Anschlusszone der Russischen Föderation“; Föderales Gesetz vom 04.05.1999 Nr. 96-FZ „Über den Schutz der Atmosphärenluft“.

Eines der grundlegenden Gesetze ist das Gesetz „Über den Umweltschutz“,[128] welches unter anderem die Schutzgüter definiert, Art. 4 i.V.m Art. 1. Gemäß Art. 2 Abs. 3 gilt das Gesetz auch im Bereich des Kontinentalschelfs und der ausschließlichen Wirtschaftszone der Russischen Föderation im Einklang mit den Normen des internationalen Rechts sowie den föderalen Gesetzen. Ziel des vorliegenden Gesetzes ist dementsprechend auch der Schutz der Meeresumwelt. Im Gesetz „Über den Umweltschutz“ werden Grundprinzipien für den Umweltschutz festgelegt, darunter die ausgewogene Berücksichtigung von ökologischen, ökonomischen und sozialen Interessen von Mensch, Gesellschaft und Staat mit dem Ziel einer nachhaltigen ökologischen Entwicklung, Art. 3 Abs. 4. Darüber hinaus wird in der Vorschrift die Vermutung einer umweltschädigenden Auswirkung für jede geplante wirtschaftliche Tätigkeit aufgestellt und damit die Pflicht für die Bewertung von Umweltauswirkungen, Art. 3 Abs. 10. Des Weiteren sieht das Gesetz auch einen besonderen Schutz für bestimmte Gebiet und Objekte vor, die im Gesetz „Über die besonderen Naturschutzgebiete“[129] konkretisiert werden. Als besondere Naturschutzgebiete (BSG) definiert das Gesetz „Teile der Erde, der Wasseroberfläche und des Luftraums über diesen, auf den sich Naturkomplexe und -objekte befinden, die eine besondere Bedeutung für Naturschutz, Wissenschaft, Kultur, Ästhetik, Erholung und Gesundheit haben und auf Grundlage der Entscheidung von Staatsorganen vollständig oder teilweise einer wirtschaftlichen Nutzung entzogen sind und einem besonderen Nutzungsregime unterliegen“. Damit können bestimmte Kategorien von Naturschutzgebieten auch auf Meeresgebiete Anwendung finden.

Besondere Naturschutzgebiete können auf allen drei Staatsebenen festgelegt werden – der föderalen, der Subjekt- und kommunalen Ebene. Darüber hinaus ist Russland aus einer Reihe von internationalen Verträgen zur Festlegung von Naturschutzgebieten von internationaler Bedeutung verpflichtet.

[128] Föderales Gesetz „Über den Umweltschutz vom 10.01.2002 N 7-FZ (russ. Федеральный закон" Об охране окружающей среды", N 7-ФЗ).

[129] Föderales Gesetz „Über die besonderen Naturschutzgebiete“ vom 14.03.1995 N 33-FZ (russ. Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях", N 33-ФЗ).

Tabelle 5: Kategorien und Status besonderer Schutzgebiete (BSG)

Kategorie des BSG	Status des BSG			
	Internationale Bedeutung	Föderale Bedeutung	Regionale Bedeutung	Lokale Bedeutung
Staatliche Totalreservate (Zapowednik), darunter auch Biosphärenreservate	+	+		
Nationalparks		+		
Naturparks			+	
Staatliche Naturreservate (Zakaznik)		+	+	
Naturdenkmäler			+	+
Dendrologische Parks und botanische Gärten				+

Das Gesetz „Über die besonderen Naturschutzgebiete“ legt sechs Kategorien für solche Gebiete fest, die sich vor allem in der Intensität des Verbots anderweitiger Nutzungen unterscheiden.

Die strengste Kategorie bilden dabei die *Totalreservate (russ. Zapowednik)* föderaler Bedeutung nach Kapitel 2 des Gesetzes. Innerhalb der Grenzen staatlicher Totalreservate ist die wirtschaftliche und sonstige Tätigkeit grundsätzlich verboten, bis auf Fälle, die durch das Gesetz vorgesehen sind, Art. 6. Naturschutzgebiete dieser Kategorie sind die Grundlage für die Erforschung von Ökosystemen in ihrem natürlichen Zustand, darunter auch der küstennahen und maritimen Ökosystemen. Zur Kategorie der Totalreservate zählen die sogenannten *Biosphärenreservate* nach Art. 10 des Gesetzes. Der Status eines Biosphärenreservats ist jedoch nur solchen Reservaten vorbehalten, die in ein System von internationalen Schutzgebieten eingebunden sind.

Einem weniger strengen Schutzregime unterstehen die *Nationalparks* föderaler Bedeutung nach Kapitel 3 des Gesetzes. Innerhalb eines Nationalparks gibt es Zonen, die in ihrem natürlichen Zustand erhalten werden sollen, jedoch auch Zonen, die eine eingeschränkte wirtschaftliche und sonstigen Tätigkeit, wie z.B. Tourismus, zulassen, Art. 12 Abs.1. Im russischen Teil des Finnischen Meerbusens ist bisher noch kein Nationalpark ausgewiesen. Aktuell liegen allerdings Pläne für die Insel „Bolschoi Tjuters“ vor.[130]

[130] Nachrichten der Administration des Präsidenten der Russischen Föderation vom 20.06.2016 (russ.), Sergey Iwanow hat sich mit der Arbeit der Expedition „Gogland“ vertraut gemacht“, einsehbar unter: http://kremlin.ru/events/administration/52191 (zuletzt aufgerufen am 23.08.2016), [russ. orig. Сергей Иванов ознакомился с работой экспедиции РГО «Гогланд»].

Naturparks sind Kategorien von BSG regionaler Bedeutung, Kapitel 4. In Abhängigkeit von ihrem ökologischen Wert, können für diese funktionale Zonen für unterschiedliche Nutzungsarten festgelegt werden, Art. 21 Abs. 1. Verboten sind jedoch unter anderem Nutzungen, die eine Veränderung der historischen Landschaft oder die Minderung ihrer ökologischen Qualität zur Folge haben, Art. 21 Abs. 3.

Staatliche Naturreservate (russ. Zakaznik), Kapitel 5 sind Territorien oder Gewässer, die eine besondere Bedeutung für die Erhaltung oder Wiederherstellung von natürlichen Ökosystemen und die Erhaltung des ökologischen Gleichgewichts haben. Der Schwerpunkt dieses Rechtsregimes ist bisher jedoch auf die Einschränkung der Nutzung von Grundstücken gerichtet. Der Begriff „Gewässer" wird nicht weiter verwendet, auch werden die Besonderheiten mariner Gewässer nicht berücksichtigt.

Daraus ergibt sich das Problem, dass staatliche Naturreservate, obwohl sie auch auf Ebene der Subjekte festgelegt werden können, im marinen Bereich nicht effektiv verwaltet werden können. Gemäß der russischen Gesetzgebung haben Organe der Subjekte der Russischen Föderation keine Kompetenz zur Festlegung von Einschränkungen der wirtschaftlichen Tätigkeit in Meeresgewässern. Mit dem Schutz von biologischen Wasserressourcen im Bereich der besonderen Naturschutzgebiete der Ostsee ist derzeit die Grenzverwaltung des Föderalen Diensts für Sicherheit der Russischen Föderation (FSB) beauftragt. Die Verwaltungsorgane des Leningrader Gebiets und der Stadt St. Petersburg können im Meeresbereich keine Naturschutzvorschriften für Großfischerei, Schifffahrt und Baggerarbeiten erlassen. Ohne die Festlegung effektiver Schutzregime beschränken sich die besonderen Schutzgebiete allerdings auf einen formalen Charakter.

Neben dem Gesetz „Über den Umweltschutz" gibt es in Russland ein Gesetz „Über die Tierwelt"[131], das einen wichtigen Bestandteil der Umweltgesetzgebung bildet. Das Gesetz regelt den Schutz und die Nutzung der Tierwelt sowie deren Lebensraum mit dem Ziel der Gewährleistung von biologischer Vielfalt, der nachhaltigen Nutzung aller Schutzgüter, Sicherstellung der Voraussetzungen für eine nachhaltige Existenz der Tierwelt, Bewahrung des genetischen Bestands wilder Tiere sowie Schutz der sonstigen Tierwelt als untrennbaren Bestandteil der natürlichen Umwelt, Art. 2. Der Geltungsbereich des Gesetzes erstreckt sich gemäß Art. 3 Abs. 5 auf die Tierwelt im Bereich des Kontinentalschelfs sowie der ausschließlichen Wirtschaftszone, soweit föderale Gesetze oder Normen des Völkerrechts nicht entgegenstehen. Das Gesetz regelt die Zuständigkeiten der Organe der Russischen Föderation, der Föderationssubjekte und der kommunalen Körperschaften. Für die Festlegung von Nutzungen und besonderen Naturschutzgebieten jenseits des Festlandes ist nach der geltenden Rechtslage ausschließlich die Föderation zuständig, Art. 4 Abs. 1, Art. 6 Abs. 11. Das Gesetz regelt auch

[131] Föderales Gesetz „Über die Tierwelt" vom 24.04.1995 N 52-FZ (russ. Федеральный закон "О животном мире", N 52-ФЗ).

auf die Tierwelt bezogene Eigentumsfragen sowie Nutzungsrechte für Nichteigentümer. Grundsätzlich befinden sich alle Tiere auf dem Gebiet der Russischen Föderation im Eigentum der Russischen Föderation, was auch für die ausschließliche Wirtschaftszone und den Kontinentalschelf gilt, Art. 4 Abs. 1 und 2. Ausgenommen davon sind Tiere, die ihrem natürlichen Lebensraum entnommen wurden und dadurch anderen Eigentumsverhältnissen unterliegen können, Art. 4 Abs. 9. Dementsprechend liegt die Zuständigkeit für die marine Tierwelt ausschließlich bei der Föderation.

Bestimmte Nutzungsarten können aber auch Nichteigentümern d.h. privaten und juristischen Personen gestattet werden. Dazu zählt unter anderem Fischerei, wissenschaftliche Erkundung oder Nutzung der Tierwelt zu Bildungs- und Erholungszwecken, Art. 34. Auf einem Gebiet oder Gewässer können dabei mehrere Nutzungen festgelegt werden, solange eine Nutzung einer anderen nicht entgegensteht, Art. 35 Abs. 6.

In Kapitel 3 des Gesetzes (Art. 18-29) sind verschiedene Schutzmaßnahmen festgelegt, darunter auch mit Raumbezug. Das vorrangige Instrument in diesem Zusammenhang ist die Ausweisung von besonderen Naturschutzgebieten nach dem Gesetz „Über die besonderen Naturschutzgebiete“, auf das Art. 23 des Gesetzes „Über die Tierwelt“ verweist. Unabhängig von der Art eines besonderen Naturschutzgebiets, können einzelne Flächen ausgewiesen werden, die mit Nutzungsbeschränkungen einhergehen, soweit sie die Lebenszyklen einer besonders gefährdeten oder seltenen Art stören, Art. 22 Abs. 4. In der Vorschrift werden Gewässer explizit erwähnt, sodass sie auch auf Meeresgebiete anwendbar ist.

Ein wichtiges Instrument zur Integration von ökologischen Belangen in die maritime Raumplanung, auf das auch das Gesetz „Über die Tierwelt“ und andere Fachgesetze verweisen, ist die ökologische Expertise. Dieses Umweltprüfungsinstrument in einem speziellen Gesetz „Über die ökologische Expertise“ verankert und wird in weiteren Fachgesetzen mit Bezug zur maritimen Tätigkeit konkretisiert.[132] Entsprechend dem Gesetz „Über die ökologische Expertise“ kann eine solche als staatliche ökologische Expertise d. h. von Amts wegen, Kapitel III, Artikel 10 bis 18, sowie auf Initiative der Öffentlichkeit d. h. gesellschaftlicher Gruppen wie Umweltvereinen und –verbänden, Kapitel IV, Artikel 19 bis 25, erfolgen. Gemäß Artikel 1 des Gesetzes werden im Rahmen der ökologischen Expertise „die Dokumente und (oder) die Dokumentation zur Begründung der geplanten Realisierung einer wirtschaftlichen oder sonstigen Tätigkeit, die mit dem Objekt der ökologischen Expertise verbunden ist, auf deren Vereinbarkeit mit ökologischen Belangen, technischen Vorschriften sowie der Umweltgesetzgebung überprüft. Generelles Ziel der ökologischen Expertise ist es, die Vereinbarkeit der Projekt-

[132] Föderales Gesetz „Über die ökologische Expertise“ vom 23.11.1995 N 174-FZ(russ. Федеральный закон "Об экологической экспертизе“, N 174-ФЗ).

und Plandokumente mit den Anforderungen des Umweltschutzes zu prüfen und damit im Ergebnis die Vermeidung von negativen Umweltauswirkungen, Artikel 33 Absatz 1 des Gesetzes „Über den Umweltschutz“.

Bezüglich des Gegenstands der ökologischen Expertise verweist Art. 11 Abs. 7 des Gesetzes „Über die ökologische Expertise“ auf die Fachgesetze „Über den Kontinentalschelf der Russischen Föderation“,[133] „Über die ausschließliche Wirtschaftszone der Russischen Föderation“[134] und „Über die Binnenmeere, das Küstenmeer und die Anschlusszone der Russischen Föderation“[135].

Tätigkeiten, die einer staatlichen ökologischen Expertise unterliegen, werden in den drei Gesetzen nahezu gleich definiert. Somit werden einer staatlichen ökologischen Expertise im maritimen Raum Entwürfe föderaler Programme oder andere Dokumente unterzogen, die einen Bezug aufweisen zu

- regionaler geologischer Erkundung,
- geologischer Erkundung oder Gewinnung von mineralischen Rohstoffen in den Binnenmeeren und im Küstenmeer,
- Fischerei,
- Errichtung und Nutzung von künstlichen Inseln, Anlagen und Bauwerken,
- Verlegung unterseeischer Kabel und Rohrleitungen,
- Bohrarbeiten, Vertiefung des Meeresgrundes sowie
- sonstige Begründungsdokumente für wirtschaftliche Tätigkeiten in Binnenmeeren und im Küstenmeer.

Als weitere Gegenstände der ökologischen Expertise werden auch Pläne zur Vorsorge oder zur Beseitigung des Auslaufens von Erdöl oder Erdölprodukten definiert.

Das Ergebnis der ökologischen Expertise ist ein Gutachten der staatlichen Expertenkommission über die Vereinbarkeit der geplanten Tätigkeit mit ökologischen Belangen, Art. 18 Abs. 1 Gesetz „Über die ökologische Expertise“. Ein positives Gutachten ist eine der unbedingten Voraussetzungen zur Durchführung einer geplanten (maritimen) Tätigkeit, Art. 18 Abs. 5 S.1. Die Rechtsfolge eines negativen Gutachtens ist ein Verbot der Ausführung der jeweiligen Tätigkeit, die mit den gegenübergestellten ökologischen Belangen nicht vereinbar ist.

---

[133] Föderales Gesetz „Über den Kontinentalschelf“ vom 30.11.1995 N 187-FZ (russ. Федеральный закон "О континентальном шельфе“, N 187-ФЗ).

[134] Föderales Gesetz „Über die ausschließliche Wirtschaftszone“ vom 17.12.1998 N 191-FZ (russ. Федеральный закон " Об исключительной экономической зоне“, N 191-ФЗ).

[135] Föderales Gesetz „Über die Binnenmeere, das Küstenmeer und die Anschlusszone “ vom 31.07.1998 N 155-FZ (russ. Федеральный закон "О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации “, N 155-ФЗ).

5.2 Organisatorische Grundlagen für die Berücksichtigung von Umweltbelangen in der maritimen Raumplanung

5.2.1 Bundesrepublik Deutschland

Umweltschutz beinhaltet verschiedene Arten von Umweltprüfverfahren, die eine frühzeitige Vorbeugung bzw. Überwachung der erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt ermöglichen. So existieren auf internationaler als auch auf nationaler Ebene international anerkannte Anforderungen für Umweltprüfungen. Die Einbeziehung von Behörden und Öffentlichkeit in die Umweltpolitik sowie Berichterstattung tragen zur frühzeitigen Erfassung möglicher Folgen eines Projektes für die Umwelt bei. Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und die Strategische Umweltprüfung (SUP) sind klassische Instrumente der Umweltprüfung. Das Ziel der Umweltprüfung ist der Schutz der menschlichen Gesundheit und natürlicher Umwelt von den möglichen Auswirkungen der Industrieanlagen. Die Rolle der Umweltprüfung besteht darin, durch Informationsbeschaffung und –bereitstellung auch mittels Bürgerbeteiligung mehr Transparenz und damit eine bessere Akzeptanz für ein geplantes Projekts zu schaffen.

Auf der internationalen Ebene gilt die Aarhus-Konvention (1998) als grundlegendes völkerrechtliches Dokument, das die Bürgerbeteiligung in der nationalen Umweltpolitik reguliert. Die Bürgerbeteiligungsrechte sind die Rechte der einzelnen sowie juristischen Personen die insgesamt einen Zugang zu Umweltinformationen, Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltschutz sowie den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten ermöglichen. Die Bundesrepublik Deutschland hat die Aarhus-Konvention 2007 ratifiziert. Die Russische Föderation ist im Gegensatz kein Vertragsstaat der Konvention. Auf der Ebene der EU wurde mit der Richtlinie 2001/42/EG vom 27.06.2001 über die Prüfung der Auswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie) ein allgemeines Regelwerk für die Berücksichtigung von Auswirkungen auf die Umwelt geschaffen.

Für die Überwachung möglicher Auswirkungen auf die Umwelt das BSH zuständig (§ 14m Abs. 2 UVPG), ebenso für die Durchführung einer Umweltprüfung im Rahmen eines Planaufstellungsverfahrens im Meeresbereich.

In der Bundesrepublik Deutschland wird es den in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen sowie der interessierten Öffentlichkeit ermöglicht, bei umweltrechtlichen Zulassungsverfahren und bei der Aufstellung umweltbezogener Pläne und Programme teilzunehmen. Die Beteiligung der Öffentlichkeit wird in § 9 UVPG geregelt. Um die möglichen Umweltauswirkungen auf ein Vorhaben (Projekt) zu vermeiden bzw. zu verringern ist die Behörde dazu verpflichtet, eine Öffentlichkeitsbeteiligung beim geplanten Vorhaben zu fördern. Während des Beteiligungsverfahrens wird dem Bürger ein Recht auf Stellungnahme eingeräumt und orientiert sich an § 73 Abs. 3 Satz 1, Abs. 4 bis 7 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Der Träger des Vorhabens hat die notwendigen Unterlagen zum geplanten Projekt zu veröffentlichen bzw. einen Zugang zu Informationen für die Öffentlichkeit zu gewährleisten.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung soll zur Vermeidung von Interessenkonflikten zwischen unterschiedlichen Belangen wie Umwelt und Wirtschaft sowie zwischen einzelnen Stakeholdern beitragen.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Raumplanung ist im ROG festgelegt. Das ROG regelt in § 10 Abs. 1 ROG die öffentliche Beteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen bzw. räumt das Recht auf die Stellungnahme der Bürgern und Behörden ein. Gemäß § 15 Abs. 3 ROG kann die Öffentlichkeit darüber hinaus in die Durchführung des Raumordnungsverfahrens einbezogen werden.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung in Fragen des Meeresumweltschutzes ist daneben auch in der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL 2008/56/EG) enthalten. Laut EG 36 MSRL soll eine aktive Einbindung der breiten Öffentlichkeit in die Erstellung, Durchführung und Aktualisierung der Meeresstrategien gewährleistet werden. Der Öffentlichkeit ist Zugang zu entsprechenden Umweltinformationen zu ermöglichen. Die betroffenen Bürger sollen im Weiteren über die verschiedenen Elemente der Meeresstrategien sowie über die Entwicklung der Meeresstrategien angemessen informiert werden.

Gemäß Art. 19 MSRL ist der Öffentlichkeit das Recht auf eine Stellungnahme hinsichtlich der Umsetzung der Richtlinienvorgaben eingeräumt. Dabei wird die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung in der deutschen Umweltpolitik durch die Stellungnahmen zu (Meeres-) Raumordnungsplänen gewährleistet.

5.2.2 Russische Föderation

Die Berücksichtigung der Umweltbelange in der Russischen Föderation wird anhand zwei föderaler Gesetze geregelt, und zwar durch das Föderale Gesetz Nr. 174-FZ „Über die Umweltprüfung“ vom 23.11.1995 und das Föderale Gesetz Nr. 7-FZ „Über den Umweltschutz“ vom 10.01.2002.

Das Föderale Gesetz „Über die Umweltprüfung“ sichert die verfassungsgemäßen Rechte der Bürger der Russischen Föderation auf eine gute Umwelt durch Vorbeugung negativer Einwirkungen wirtschaftlicher und sonstiger Tätigkeiten. Das Gesetz bildet die Rechtsgrundlage der staatlichen Umweltpolitik und regelt nutzungsbedingte Wechselwirkungen zwischen Gesellschaft und Natur. Konkret erfasst werden folgende Schutzobjekte: Erdoberfläche und Boden, geologischer Untergrund, Oberflächen- und Grundwasser, Wälder und sonstige Pflanzenwelt, Tierwelt, Luftraum, Ozonschicht und erdnaher Weltraum. Die Schutzgüter und Nutzungen werden wissenschaftlich in bestimmten Zonen (z. B. Naturschutzgebiete, Wasserschutzgebiete, Kulturerbegebiete) erfasst. Jedoch fehlt bisher ein Instrument der flächendeckenden und ganzheitlichen Bewertung der Natur sowie Priorisierung von Schutzgütern.

Eine Strategische Umweltprüfung ist in Russland nicht vorhanden, jedoch wurde im Juli 2014 eine Gesetzesinitiative zu ihrer Einführung erarbeitet. Der geplante Gesetzesentwurf soll ein komplexes System der Umweltprüfung in der Russischen Föderation für zukünftige Vorhaben ermöglichen. Aus Voraussetzung wird ein offener Datenzugang empfohlen, am besten über das Internet, um die Öffentlichkeitsbeteiligung auf regionaler Ebene zu erhöhen. Dabei können Erfahrungen bei der Verwendung der allgemeinen Rauminformationssysteme wie z. B. das föderale Informationssystem der Territorialplanung (FGIS TP; http://fgis.minregion.ru) einbezogen werden.

5.3 Planerische Grundlagen für die Berücksichtigung von Umweltbelangen in der maritimen Raumplanung

5.3.1 Bundesrepublik Deutschland

Wie bereits im Kapitel 5.1 dargestellt, sind die Umweltbelange in der Raumordnung Deutschlands gut verankert. In den Plänen der Meeresraumordnung Deutschlands werden folgende Instrumente und Methoden eingesetzt:

- die Festlegung von schutzgutbezogenen Zielen und Grundsätzen in den Raumordnungsplänen (in Textform);
- räumliche Festlegungen: Vorrang-, Vorbehalts-, Eignungsgebiete für konkrete Funktionen, räumliche Zuordnung (Bündelung oder Trennung) von Nutzungen;
- die strategische Umweltprüfung (SUP) und Berücksichtigung des Ergebnisses in der planerischen Abwägung,
- die Verträglichkeitsprüfung bzgl. der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und der europäischen Vogelschutzgebiete;
- informelle Instrumente (z. B. IKZM);
- Integration der Inhalte der Landschaftsplanung in die Raumordnungspläne der Küstenbundesländer:
- Anwendung des Ökosystemansatzes.

Die Landschaftsplanung ist eine raumbedeutsame Umweltplanung, die parallel und ergänzend zur Raumordnung erarbeitet wird und Güter und Funktionen des Naturhaushaltes und der Landschaft behandelt. In der Landschaftsplanung werden Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege für den jeweiligen Planungsraum (§ 9 BNatSchG), und für folgende Naturgüter (vgl. § 1 BNatSchG) konkretisiert:

- Tiere, Pflanzen, biologische Vielfalt,
- Böden,
- Gewässer samt ihrer Uferzonen und Retentionsflächen,
- Landschaften, Landschaftsbild, Erholung,
- Klima/Luft.

Die Ergebnisse der Landschaftsplanung werden auf der jeweiligen Ebene in die räumliche Planung integriert (mittels Primär-, Sekundär-, Nicht-Integration der Landschaftsplanung) und werden erst dadurch rechtsverbindlich.

In Bezug auf das Meer spielt die Landschaftsplanung eine nur begrenzte Rolle. Da sie in der AWZ nicht existiert und somit nicht zur Erstellung der AWZ-Pläne beitragen kann, muss die AWZ-Raumordnungspläne selbst die ökologischen Aspekte verantworten. Auf der Landesebene wird in den Küstengewässern indes Landschaftsplanung betrieben und im Rahmen der Landesentwicklungspläne erfasst; hier liefert die Landschaftsplanung wichtige Fachinformationen für die marinen Bereiche.

Die inhaltlichen Maßstäbe zum Schutz der marinen Natur und Landschaft unterscheiden sich von denen der terrestrischen Raumordnung kaum. An Land wie auch im Meer gelten daher:[136]

- das Nachhaltigkeitsprinzip,
- das Vorsorgeprinzip,
- der ökosystemare Ansatz mit seiner Berücksichtigung von Wechselwirkungen,
- das Gebot der Berücksichtigung des Biotopverbundgedankens,
- der Grundsatz der sparsamen und schonenden Inanspruchnahme der Naturgüter,
- das Gebot des – schon planerischen – Ausgleichs von Beeinträchtigungen,
- das Gebot des Erhalts von Freiraumstrukturen.

Für die Meeresraumplanung wurde die Liste der zu schützenden Objekte angepasst bzw. konkretisiert. So bezieht sich der Meeresnaturschutz auf die folgenden Kompartimente (Schutzgüter):[137]

- Landschaftsbild,
- geologische und hydromorphologische Strukturen sowie abiotische Schutzgüter,
- Biotoptypen und charakteristische Arten des Benthos,
- Vogelzug,
- Rast- und Seevögel,
- Meeresfische und Wanderfischarten (insbesondere FFH-Arten),
- Meeressäuger,
- und entsprechende Lebensräume.[138]

[136] Wende et al. (2007): Meeresnaturschutz und Raumordnung in der Ausschließlichen Wirtschaftszone, S. 2

[137] Ebda. S. 4.

[138] Ebda.

Beispielsweise enthält Plansatz 3.2.1 Abs. 9 des Raumordnungsplans für die AWZ der Ostsee folgende Schutzanforderung:

> „Nachteilige Auswirkungen auf die Meeresumwelt, insbesondere die natürlichen Funktionen und die ökosystemare Bedeutung des Meeres, durch das Aufsuchen und Gewinnen von Rohstoffen sollen vermieden werden. (…) Die Auswirkungen der Rohstoffgewinnung auf die Meeresumwelt sollen im Rahmen eines vorhabenbezogenen Monitorings nach Vorgaben der Genehmigungsbehörde untersucht und dargelegt werden. Ausbreitungsvorgänge und weiträumige ökologische Wechselbeziehungen von Tier- und Pflanzenarten im Meer sollen bei der Wahl des Standortes für die Rohstoffgewinnung berücksichtigt werden. Die Beschädigung oder Zerstörung von Sandbänken, Riffen sowie abgrenzbaren Bereichen mit Vorkommen schutzwürdiger Benthoslebensgemeinschaften als besonders sensible Lebensräume soll bei der Rohstoffgewinnung vermieden werden.“[139]

Je nach ihrer naturschutzfachlichen Bedeutung können (und sollen) diese marinen Schutzgüter den entsprechenden Raumordnungskategorien Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete zugeordnet werden. Die Vorrang- und Vorbehaltsgebiete stellen ein wichtiges Instrument der Flächenvorsorge dar, mit dessen Hilfe eine großflächige Sicherung und Erhaltung von raumbedeutsamen Nutzungen und Raumfunktionen ermöglicht wird.

Bei der Ausweisung von Raumordnungsgebieten sollen meeresökologische Kriterien beachtet werden. Außerdem tragen neben der vertikalen Schichtung die dynamischen Prozesse in der Meeresumwelt dazu bei, dass Eingriffe einen weitaus größeren Wirkungsraum haben, als es auf dem Land der Fall wäre. Daher sind feste Gebietsgrenzen im Meeresraum kaum handhabbar, insbesondere wenn es um wandernde Arten geht (Fische, Meeressäuger). Die Areale um die Vorranggebiete herum dienen als Pufferzonen und sollten als Vorbehaltsgebiete festgelegt werden.[140]

Feste Strukturen, wie Sandbänke, Riffe, Blockstrukturen und Seegraswiesen sind besondere Habitate und können als „Vorranggebiete“ gesichert werden, wenngleich auch hier Pufferzonen empfohlen werden. [141]

In der Praxis werden aber Interessen des Naturschutzes nicht immer raumordnerisch in verlichbarer Strenge wie an Land gesichert. Während im Küstenmeer die Schutzgebiete nach Naturschutzrecht als Vorrang- und Vorbehaltsgebiete in den Landesentwicklungsplan von Mecklenburg-Vorpommern übernommen wurden, wurde in der deutschen AWZ mangels ausreichender Kenntnisse davon abgesehen.

---

[139] Verordnung über die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone in der Ostsee (AWZ Ostsee-ROV) vom 10.12.2009 (BGBl. I S. 3861).

[140] Janssen et al. (2017), Lösungsansätze für die Berücksichtigung der Umweltbelange, S. 99.

[141] Ebenda.

In den AWZ- Raumordnungsplänen für Nord- und Ostsee werden vor allem wirtschaftliche und wissenschaftliche Ansprüche umfassend durch Vorrang- und Vorbehaltsgebiete geregelt, währenddessen sich die raumordnerischen Aussagen zum Meeresumweltschutz auf Grundsätze der Raumordnung beschränken. So wurden die vorhandenen Meeresschutzgebiete nach BNatSchG lediglich nachrichtlich übernommen, ohne als Raumordnungskategorie gesichert zu werden.

Nachrichtliche Übernahmen von Fachplanungen oder von Nutzungen in Raumordnungspläne dienen allein zur Information und haben keinen rechtsverbindlichen Charakter für nachfolgende Planungen und Maßnahmen. Dadurch sind die maritimen Schutzgebiete der planerischen Abwägung entzogen und wirken nur rahmensetzend bei der Abwägung zwischen anderen Nutzungsansprüchen, was aus Umweltsicht nicht ausreicht. Zwar wurden die Umweltbelange durchgängig bei den Festlegungen zu den einzelnen Nutzungen berücksichtigt, dennoch bleiben Lücken zum Schutz der Meeresumwelt. Als Begründung für dieses Vorgehen sind wirtschaftliche und energiepolitische Interessen sowie Unsicherheit meeresökologischer Erkenntnisse in der AWZ zum Zeitpunkt der Planaufstellung in Feld zu führen.[142]

Im Interesse des Meeresumweltschutzes ist es vor allem geboten, Meeresschutzgebiete als Raumordnungsgebiete zu sichern, da eine schlichte nachrichtliche Übernahme nicht den raumordnerischen Prinzpien der Nachhaltigkeit und Vorsorge entspricht. Für den sachgerechten Schutz der Meeresumwelt und ihrer ökologischer Funktionen sollten raumordnerische Gebietsfestlegungen (Vorrang- und Vorbehaltsgebiete) erwogen werden. Dies würde den verschiedenen Schutz- und Nutzungsinteressen in den großräumigen Meeresgebieten am besten entsprechen. Beispielsweise sei in diesem Zusammenhang auf die Sicherungsfunktion für Biotopverbünde hingewiesen, die für verschiedene Meerestiere und -pflanzen lebenswichtig sind und deswegen in der AWZ gesichert werden sollen. Dabei übernehmen die Vorranggebiete zum Schutz der Natur in der Regel die Funktion von Kerngebieten in einem solchen ökologischen Verbundsystem, während die „Verbindungen“ durch Vorbehaltsgebiete gesichert werden. Ferner ist aus Umweltsicht und im Hinblick auf den Bündelungseffekt auch die Beibehaltung von Korridoren (Achsen) mit Zielfunktion beim Übergang zum Küstenmeer und bei Kreuzungen von Verkehrstrennungsgebieten zu empfehlen.[143]

Die Festlegung, dass Offshore-Windenergieanlagen in der AWZ der Ostsee auch außerhalb der dafür vorgesehenen Vorranggebiete zulässig sind (wie im Kapitel 4.1.2 beschrieben), sollte im Sinne eines nachhaltigen Flächenmanagements mit sparsamer Inanspruchnahme

[142] Janssen (2012), Deutsche Raumordnungsplanung in der AWZ, S. 165 f.

[143] Janssen et al. (2017), Lösungsansätze für die Berücksichtigung der Umweltbelange, S. 25

dahingehend überprüft werden, ob darunter sensible Bereiche zu finden sind, die einen Ausschluss rechtfertigen, wie dies in den Natura-2000-Gebieten der Fall ist.[144]

Parallel zur Berücksichtigung der Umweltbelange im Raumordnungsplan durch die Raumkategorien wird der Entwurf des Raumordnungsplans einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) unterzogen. Kernelement der SUP ist die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der erheblichen Umweltauswirkungen der Verwirklichung des jeweiligen Plans. Im Mittelpunkt stehen dabei keine sektoralen, sondern sämtliche Vorhabenplanungen innerhalb der Gültigkeit des entsprechenden Plans. Dabei werden die Planinhalte unterschieden hinsichtlich vertiefend zu prüfender, in der Gesamtbewertung zu berücksichtigender und nicht prüfpflichtiger Planinhalte. Ziel ist es dabei, durch die frühzeitige Ermittlung der erheblichen Umweltauswirkungen bereits auf der planbezogenen Ebene und die frühzeitige Identifikation von Alternativen ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen und eine nachhaltige Entwicklung zu fördern. So werden während einer Planaufstellung Umweltbelange durch die Optimierung raumordnerischer Festlegungen unter Umweltgesichtspunkten und nach Abwägung mit anderen Belangen iterativ berücksichtigt.[145]

Gemäß § 2 UVPG werden die Schutzgüter der SUP benannt, die bei der Umweltprüfung von Plänen und Programmen untersucht werden. Dazu gehören:

Mensch, einschließlich menschliche Gesundheit,

- Tiere und Pflanzen, biologische Vielfalt,
- Boden, Wasser, Klima, Luft, Landschaft,
- Kultur- und sonstige Sachgüter sowie
- die Wechselwirkungen zwischen den vorgenannten Schutzgütern.

Die Durchführung einer SUP durchläuft folgende Verfahrensschritte:[146]

- Screening: Feststellung des Prüferfordernisses (§14a-d UVPG),
- Scoping: Erörterung und Festlegung des Untersuchungsrahmens (§14f UVPG),
- Umweltbericht: Prüfung und Dokumentation der Umweltauswirkungen des Plans/Programms entsprechend des festgelegten Untersuchungsrahmens (§14g UVPG),
- Konsultationen der betroffenen Behörden und der Öffentlichkeit, grenzüberschreitende Beteiligung (§14h-j UVPG),
- Entscheidungsfindung: Überprüfung des Umweltberichts unter Berücksichtigung der Stellungnahmen (§14k UVPG),
- Bekanntgabe der Entscheidung einschließlich einer zusammenfassenden Erklärung und einer Begründung der Planungsentscheidung (§14l UVPG),

[144] Janssen et al. (2017), S. 26.

[145] Wende, W./ Wirth, P./ May, A. (2014): 3.Handreichung zum Umgang mit der Strategischen Umweltprüfung in der Territorialplanung der Russischen Föderation, S. 6.

[146] Balla et. al. (2010), Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung (SUP), S. 2.

- Überwachung der erheblichen Auswirkungen des Plans/Programms auf die Umwelt (§14m UVPG).

Im Rahmen des Scopings werden die wesentlichen Untersuchungsinhalte und die Gliederung des Umweltberichts unter Beteiligung von Behörden, Umweltverbänden, Sachverständigen und Experten diskutiert und festgelegt.[147] In dieser Phase der Erstellung des AWZ-Raumordnungsplans werden wichtige Fachinformationen seitens des Meeresnaturschutzes beigesteuert, u.a. werden materielle Kriterien nach § 3 SeeAnlV (Gefährdung der Meeresumwelt und Beeinträchtigung des Seeverkehrs) geprüft.[148]

Zentrales Element der SUP ist der Umweltbericht, in dem die zu erwartenden Umweltauswirkungen des Plans oder Programms sowie vernünftige Planungsalternativen beschrieben und bewertet werden. Dabei werden nicht nur die negativen, sondern auch die positiven Wirkungen betrachtet. So sind z. B. die möglichen negativen Auswirkungen auf bestimmte Arten wie Schweinswale oder Seetaucher den positiven Umwelteffekten, insbesondere im Hinblick auf die Verringerung der CO_2-Belastung durch die Stromerzeugung gegenüberzustellen. Da die Meeresraumordnung ein breites Ziel- und Themenspektrum (Windenergienutzung, Schifffahrt, Naturschutz usw.) abdecken soll, werden im Umweltbericht die kumulativen Wirkungen umfassend geprüft. Dabei ist ein besonderes Gewicht auf die Alternativenprüfung zu legen, wobei die strategischen Alternativen sowie die Nullvariante berücksichtigt werden müssen.[149]

Einen wichtigen Schritt im Rahmen der SUP stellt die grenzüberschreitende Beteiligung dar. Im Fall eines maritimen Raumordnungsplans gilt die Pflicht einer Übermittlung des Planentwurfs und des Umweltberichts an die Mitgliedsstaaten, auf deren Umwelt erhebliche Auswirkungen zu erwarten sind (§ 14j UVPG). Gegenstand von solchen grenzüberschreitenden Konsultationen sollen die voraussichtlichen grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen des Plans sowie die geplanten Maßnahmen zur Verminderung/ Vermeidung solcher Auswirkungen sein. Die betroffenen Mitgliedsstaaten unterrichten die Behörden und die Öffentlichkeit; die eingegangenen Stellungnahmen sind bei der Ausarbeitung des Plans zu berücksichtigen. Auf diese Weise wird zwar eine grenzüberschreitende Beteiligung im Rahmen von Planaufstellungsverfahren der Meeresraumordnung gesichert, jedoch beschränkt sie sich nur auf die Umweltauswirkungen des Planes. Sonstige Auswirkungen der RO-Pläne auf Nachbarländer (soziale oder ökonomische Folgen) werden nicht berücksichtigt.[150]

Nach Abschluss des SUP-Verfahrens gibt die zuständige Behörde bekannt, wie sie den Umweltbericht und die eingegangenen Stellungnahmen bei ihrer Entscheidung berücksichtigt hat

[147] Wende et al. (2007), Meeresnaturschutz und Raumordnung in der Ausschließlichen Wirtschaftszone, S. 10.

[148] Schomerus et al. (2007), Strategische Umweltprüfung für die Offshore-Windenergienutzung, einsehbar: http://oecos.com/fileadmin/media/SUP-Tagung1-07.pdf (zuletzt aufgerufen 06.06.2016), S. 3.

[149] Ebda., S.4.

[150] ARL (2013), Maritime Raumordnung, S. 49.

und weshalb der konkrete Plan bei einer Abwägung mit den geprüften Alternativen gewählt worden ist.[151]

Bis 2004 bestand keine Verpflichtung bei der Planung von Offshore-Windparks eine strategische Umweltprüfung durchzuführen. Nunmehr erstreckt sich die strategische Umweltprüfung bei der Auswahl „besonderer Eignungsgebiete“ auf Korridore für Leitungsanlagen, grenzüberschreitende Offshore-Windparks und Gebiete mit geringen Konflikten hinsichtlich der Meeresumwelt und Schiffssicherheit. Ziel ist es dabei, die Planungs- und Investitionssicherheit für die Antragsteller von Offshore-Windparks zu erhöhen. In der AWZ existierten bisher keine entsprechenden Gebietsausweisungen.[152]

Die Verträglichkeitsprüfung bezüglich der FFH- und Vogelschutzgebiete ist erforderlich, wenn die Möglichkeit besteht, dass ein Natura 2000-Gebiet durch ein Projekt oder einen Plan (in Summation mit anderen Projekten/Plänen) erheblich beeinträchtigt werden kann. Die FFH-Richtlinie verpflichtet zur Ausweisung von geschützten Meeresflächen in der AWZ, was durch Novellierung des BNatSchG gesetzlich umgesetzt wurde. Dadurch besteht die Pflicht einer FFH-Verträglichkeitsprüfung, sofern ein geplantes Vorhaben (z. B. Offshore-Windpark) ein Natura 2000–Gebiet beeinträchtigen könnte.[153]

Die FFH-Verträglichkeitsprüfung stützt sich auf die Erhaltungsziele, die für das Gebiet festgelegt sind. Zentrale Frage ist, ob ein Projekt oder Plan zu erheblichen Beeinträchtigungen eines Natura 2000-Gebietes in seinen für die Erhaltungsziele maßgeblichen Bestandteilen führen kann. Prüfgegenstand einer FFH-VP ist somit:

- Lebensräume nach Anhang I FFH-RL einschließlich ihrer charakteristischen Arten,
- Arten nach Anhang II FFH-RL bzw. Vogelarten nach Anhang I und Art. 4 Abs. 2 Vogelschutz-Richtlinie einschließlich ihrer Habitate bzw. Standorte sowie
- biotische und abiotische Standortfaktoren, räumlich-funktionale Beziehungen, Strukturen, gebietsspezifische Funktionen oder Besonderheiten, die für die o.g. Lebensräume und Arten von Bedeutung sind.[154]

Die FFH-VP erfolgt in einem 3-stufigen Verfahren:

(1) FFH-Vorprüfung (Screening): Lassen sich erhebliche Beeinträchtigungen des FFH-Gebietes ausschließen?

[151] Balla et. al. (2010), Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung (SUP), S. 2.

[152] Janssen et al (2017), Lösungsansätze für die Berücksichtigung der Umweltbelange, S 40.

[153] Ebda.

[154] Siehe Bundesamt für Naturschutz (BfN): https://www.bfn.de/0306_ffhvp.html.

(2) Vertiefende Prüfung der Erheblichkeit: Kann der Plan/Projekt das Gebiet erheblich beeinträchtigen? Bewertung anhand der Kriterien: Umfang, Intensität, Dauer der Beeinträchtigung.

(3) Ausnahmeverfahren nach § 34 Abs. 3-5 BNatSchG: wenn eine erhebliche Beeinträchtigung möglich ist, ist eine abweichende Zulassung statthaft, wenn der Plan im öffentlichen Interesse notwendig ist, keine zumutbaren Alternativen existieren sowie die Maßnahmen zur Sicherung des Zusammenhangs des Natura 2000-Netzes hinreichend vorgesehen/umgesetzt wurden.

Eine wichtige Rolle für die Berücksichtigung der Umweltbelange in der Meeresraumplanung spielt der Ökosystemansatz, der gewährleistet, dass „die Gesamtbelastung durch menschliche Tätigkeiten auf ein Maß beschränkt bleibt, das mit der Erreichung eines guten Umweltzustands vereinbar ist, und dass die Fähigkeit der Meeresökosysteme, auf vom Menschen verursachte Veränderungen zu reagieren, nicht beeinträchtigt wird, und der gleichzeitig die nachhaltige Nutzung von Gütern und Dienstleistungen des Meeres heute und durch die künftigen Generationen ermöglicht.“[155] Somit soll durch den Ökosystemansatz die Nachhaltigkeit des (Meeres-)Ökosystems erhalten werden.

Zur Anwendung dieses Ökosystemansatzes in der Planungspraxis auf dem Meer ist die Anerkennung der Integrität und Resilienz von Ökosystemen als Rahmenbedingung in allen raumrelevanten Entscheidungen erforderlich. Dabei sind unterschiedliche Skalenebenen zu berücksichtigen. So können lokal bedeutende Effekte auf der Regionalmeerebene für die Integrität und Resilienz des Systems irrelevant sein; in der Abwägung sind Handlungsebenen und die „Ausstrahlung“ von Umweltauswirkungen daher ebenso zu berücksichtigen wie kumulierte und kumulative Effekte (z. B. gleichgerichtete Effekte unterschiedlicher Nutzungen oder z.B. Auswirkungen vieler Windparks gegenüber der Auswirkung eines einzelnen Parks). Dies erfordert sowohl eine transnationale Abstimmung von räumlichen Planungen und die Entwicklung von Mechanismen für einen internationalen Ausgleich, insbesondere hinsichtlich des Umgangs mit kumulativen Effekten, als auch die Entwicklung geeigneter Programme und Kriterien für ein regelmäßiges Monitoring.[156]

In Bezug auf Meeres- und Küstenräume hilft der Ökosystemansatz einer nachhaltigen Nutzung des Meeres, erfordert aber andererseits ein vertieftes Verständnis davon, [157]

- wie marine sozial-ökologische Systeme funktionieren,
- wie Güter und Dienstleistungen des Ökosystems entstehen und erhalten werden können,

[155] Janssen et al (2017), Lösungsansätze für die Berücksichtigung der Umweltbelange, S. 56.

[156] ARL (2013), Maritime Raumordnung, S.16.

[157] ARL (2013), Maritime Raumordnung, S.16.

- wie und nach welchen Regeln menschliche Ressourcennutzung erfolgt und zum menschlichen Wohlergehen und zur Lebensqualität beitragen,
- welche materiellen und immateriellen Kosten damit einhergehen und
- welche komplexen sozialen Beziehungen und Wertesysteme den menschlichen Umgang mit Meeres- und Küstenräumen bestimmen.

Für eine erfolgreiche Umsetzung des Ökosystemansatzes ist eine breitere und aussagekräftige Datenbasis notwendig. Das entsprechende Datenvolumen kann jedoch nicht allein im Rahmen der vorhabenbezogenen Planung entstehen, sondern muss parallel in Abstimmung mit den Bedarfen der Raumordnung aufgebaut werden. Außerdem ist es notwendig, dass Daten grenz- und behördenüberschreitend zur Verfügung stehen. Insbesondere Daten, die vorhabenbezogen erhoben worden sind (bspw. zur Vorbereitung einer UVP), stehen oftmals nicht als Rohdaten für weitergehende Analysen zur Verfügung. Derartige Daten, die im Zusammenhang mit gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen gewonnen oder für diese erstellt worden sind, sollten frei zugänglich sein.[158]

Um die Vorgaben der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie und den damit geforderten Ökosystemansatz umsetzen zu können, müssen planerische Maßnahmen erfolgen, die die Gesamtbelastung des Meeres reduzieren und einen guten Umweltzustand sicherstellen. Dazu fehlen bisher konkrete Ziele zur Berücksichtigung des Umweltschutzes in der AWZ-Raumordnung als verbindliche Vorgabe. Damit die Fähigkeit der Meeresökosysteme, auf von Menschen verursachte Veränderungen zu reagieren, nicht beeinträchtigt wird und eine nachhaltige Nutzung des Meeres heute und für künftige Generationen möglich ist, sind Vorkehrungen zu treffen. Bei der Aufstellung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung für die deutsche AWZ sollen insbesondere die Funktionen des Meeresraums und die planerischen Ansprüche zu diesem Zweck berücksichtigt werden. Hervorgehoben werden in diesem Zusammenhang unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips die Offenheit und Barrierefreiheit des Meeres, die Erhaltung der biologischen Vielfalt und Errichtung eines Systems von Meeresschutzgebieten. Beim Grundsatz zur Sicherung und Entwicklung des Naturraums AWZ spielt die Freiraumentwicklung und sparsame Flächeninanspruchnahme eine zentrale Rolle. Vor allem im Sichtbereich der Küste sollten erhebliche Beeinträchtigungen des Erlebnis- und Erholungswerts der Meereslandschaft verhindert werden. Als Maßnahmen zur Sicherung und Entwicklung des Naturraums AWZ werden auf Grundlage der FFH- und Vogelschutz-Richtlinie Vorranggebiete für die Meeresnatur vorgeschlagen.[159]

5.3.2 Russische Föderation

Maritime Raumplanung in der Russischen Föderation stellt die Fortsetzung der Territorialplanung in Meereswässern dar. Im Hintergrund dieses Ansatzes steht der Gedanke, dass Meer

[158] Ebda., S. 17.

[159] Janssen et al (2017), Lösungsansätze für die Berücksichtigung der Umweltbelange, S. 26.

und Festland (vor allem die Küstenzone) als Ganzes zu betrachten sind, da sie zusammen ein Ökosystem bilden. Dadurch werden die Wechselbeziehungen „Küste-Meer“ bei der Planung ganz besonders berücksichtigt. Die Methodologie des Ökosystemansatzes ist Bestandteil der Territorialplanung und kann auch in der Meeresraumplanung zum Einsatz kommen.

Die langjährige Erfahrung im Bereich des Naturschutzes hat bewiesen, dass die höchste Wirksamkeit in Fragen des Umweltschutzes und der Erhaltung der Biodiversität raumbezogene Maßnahmen haben, vor allem die Ausweisung von „besonders geschützten Naturgebieten“ (oder auch Besondere Schutzgebiete).

Besondere Schutzgebiete (BSG) sind Schlüsselwerkzeuge zum Aufrechterhalten von großen Ökosystemen und zur Unterstützung der Nachhaltigkeit von Naturverhältnissen im Rahmen der Regionen. Unter den Bedingungen der Anthropogenisierung und des Wachstums der Industrie, Bevölkerung, Fragmentierung der Landschaften durch den Bau von Objekten der Infrastruktur (Bahnen, Starkstromleitungen, Rohrleitungen usw.) für Wohnhauskomplexe, Erweiterung der landwirtschaftlichen Nutzflächen und Erschließung neuer Lagerstätten werden geschützte Naturgebiete zur letzten Zuflucht für viele Tier- und Pflanzenarten, denen andernfalls das Aussterben droht. In den besonderen Schutzgebieten werden die Naturkomplexe in ganzer Komplexität und Vielfalt des Ökosystems aufrechterhalten.

Die BSG dienen zur Aufrechterhaltung und Wiederherstellung von seltenen und typischen Ökosystemen. Wälder, Sümpfe, Gewässer, Wiesen usw. mit typischer Vielfalt von Lebensarten dienen der Unterstützung und Wiederherstellung von Ökosystemen. Die Aufrechterhaltung von Massenanhäufungsorten von Tiere umfassen den Erhalt von Fischlaichgründen, Migrationssiedlungen und Nestkolonien von Vögeln, Orte des Haarwechsels von Wölfen und Robben, Überwinterungsort von Fledermäusen sowie Aufrechterhaltung von seltenen und bedrohten Arten von Flora und Fauna, die in der Roten Liste der Russischen Föderation und der Subjekte der Russischen Föderation erfasst sind.

BSG sind ein integraler Bestandteil des Ökosystems der Region. Sie unterstützen die natürliche biologische und landschaftliche Vielfalt und bieten die Möglichkeiten, eine Reihe von Aufgaben zu lösen, die mit der Wechselwirkung der Natur und der Gesellschaft verbunden sind. Zur erfolgreichen Erfüllung dieser Funktionen müssen die BSG einen bestimmten Flächenanteil ihrer entsprechenden Naturzonen besetzen.

Wegen der geographischen Lage von Sankt Petersburg, dem Gebiet Leningrad mit dem Festland, dem Finnischem Meerbusen und der Newabucht kann dieser Bereich von Land- und Wasserflächen als einheitliche Naturregion mit einem einheitlichen BSG-Netz betrachtet werden.

Zum Schutz der Meeresumwelt der Ostsee-Region bildet es nach den Empfehlungen von HELCOM den russischen Teil des Netzes von besonderen Schutzgebieten in der Ostsee. Die

Aufgaben von HELCOM schließen im Übrigen Empfehlungen zum Schutz der Ostsee-Umwelt, wissenschaftliche Untersuchungen, Erstellung von Kriterien zur Verschmutzungsbekämpfung, Entwicklung von Programmen zum Wiederherstellen biologischer Ressourcen sowie Gewährleistung sicherer Navigation in der Region ein. Im Finnischen Meerbusen ist das Problem der Erhaltung von Meerökosystemen und Biotopen mit ihren wichtigen Lebensbedingungen für Pflanzen und Tiere in der Ostsee sehr akut.

Zurzeit bildet das System der Naturschutzzonen innerhalb des Meeresgebietes der Pilotregion das BSG, deren Flächen und Nutzungseinschränkungen durch die Verordnungen der Regierung des Gebiets Leningrad und Sankt Petersburg festgelegt sind. Die Gesamtfläche der geschützten Wasserflächen und Inseln beträgt 112.300 ha, davon 101.300 ha reine Wasserflächen.

Für die Bewertung von vorhabenbezogenen Umweltauswirkungen sind in der Russischen Föderation das Föderale Gesetz Nr. 7 „Über den Umweltschutz“ (insbesondere Art. 32 und 33), das Gesetz Nr. 174 „Über die ökologische Expertise“ sowie die Verordnung Nr. 372 „Über die Bewertung von Umweltauswirkungen eines geplanten Vorhabens“ maßgebend.[160] Zu den prüfpflichtigen Vorhaben, die einer staatlichen ökologischen Expertise unterliegen, gehören u. a. die Errichtung und Sanierung der Objekte in der AWZ, auf dem Kontinentalschelf und im Küstenmeer der Russischen Föderatioon sowie auf den Flächen der Schutzgebiete.

Die Bewertung von Umweltauswirkungen und die daran anschließende ökologische Expertise ermöglichen es nicht, im vollen Umfang den Ökosystemansatz in der Meeresraumplanung zu realisieren. Die genannten Instrumente zur Umweltprüfung sehen lediglich eine lokale (objektbezogene) Untersuchung des unmittelbar vom geplanten Objekt betroffenen Territoriums bzw. Meeresgebietes vor, und können deswegen nicht im vollen Umfang die Umweltsituation und potenzielle Umweltfolgen des geplanten Vorhaben auf dem gesamten Territorium bzw. Meer erfassen.

Dieses Problem ließe sich mittels Einführung einer SUP lösen, da die Umweltauswirkungen auf großerem Gebiet und in einer frühen Planungsphase berücksichtigt werden könnte.

[160] Wende et al. (2014), 3. Handreichung zum Umgang mit der Strategischen Umweltprüfung in der Territorialplanung der Russischen Föderation, S. 8.

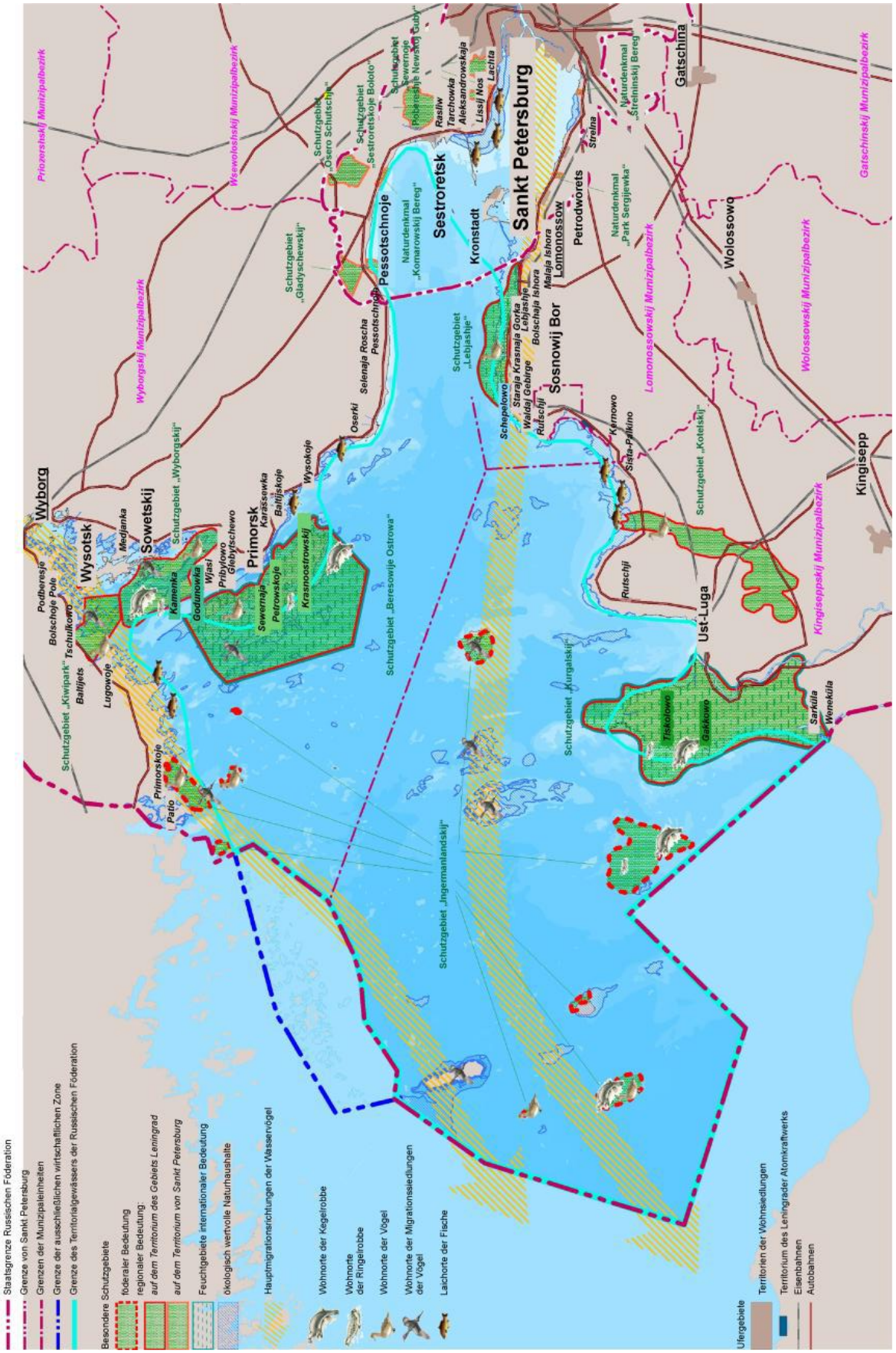


Abbildung 7: Besondere Schutzgebiete der Russischen Föderation im Finnischen Meerbusen (NIIP 2015)

6 Vergleichende Analyse

Im folgenden Kapitel soll eine kurze funktionelle Analyse des deutschen und russischen Rechtssystems der maritimen Raumordnung durchgeführt werden. Das Verständnis der funktionellen Analyse ist an die Methodik eines Rechtsvergleichs angelehnt und bedeutet, dass bestimmte regelungsbedürftige Probleme hervorgehoben und hinsichtlich ihrer Lösung in der jeweiligen Rechtsordnung verglichen werden sollen.[161] Die folgende Analyse soll darüber hinaus auch organisatorische und planerische Grundlagen der maritimen Raumordnung in Deutschland und Russland einbeziehen. Ihre Funktion besteht darin, Erkenntnisse aus den Erfahrungen Deutschlands in der Meeresraumordnung zu gewinnen, die für die Russische Föderation bei der Etablierung eines Systems der maritimen Raumplanung hilfreich sein können. Unter Berücksichtigung der rechtlichen, organisatorischen und planerischen Rahmenbedingungen in Russland werden in einem gesonderten Kapitel konkrete Empfehlungen für eine Meeresraumordnung in Russland formuliert, mit dem Ziel, diese in den Gesetzesprozess einfließen zu lassen.

6.1 Rechtliche Grundlagen für die maritime Raumplanung

Sowohl in Deutschland als auch in Russland existieren bestimmte rechtliche Grundlagen, die einen Rahmen für eine maritime Planung setzen. Darüber hinaus werden sie durch entsprechende Fachgesetze konkretisiert, die die verschiedenen Nutzungsarten sowie den Umwelt- und Naturschutz im terrestrischen und marinen Bereich regeln. Der Regelungsgegenstand und die Reichweite der einzelnen Vorschriften unterscheiden sich jedoch erheblich. Der terrestische Bereich ist wegen der Land-Meer-Wechselwirkungen von Bedeutung.

6.1.1 Allgemeine Rechtsgrundlagen

6.1.1.1 Gemeinsamkeiten

Beide Staaten sind zunächst an die Normen des internationalen Rechts gebunden, die bei einer maritimen Raumplanung zu berücksichtigen sind, soweit sie einen Raumbezug aufweisen. Dazu zählt in erster Linie das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen, das die völkerrechtlichen Kompetenzen der Staaten in diesen Gebieten festlegt und zu Abgrenzungen der marinen Planungsräume wie dem Küstenmeer und der ausschließlichen Wirtschaftszone führt.

Im Bereich des marinen Umweltschutzes sind sowohl Deutschland als auch Russland Vertragsparteien zahlreicher internationaler Abkommen wie dem Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel (Ramsar-Konvention), dem

[161] Rusch, Methoden und Ziele der Rechtsvergleichung, in: Jusletter 13.Februar 2006, einsehbar unter: http://www.weblaw.ch/jusletter/Artikel.asp?ArticleNr=4500 (zuletzt aufgerufen am 27.09.2016).

Übereinkommen über die biologische Vielfalt sowie der Konvention über die Fischerei und den Schutz der lebenden Ressourcen in der Ostsee und den Belten.

Ein regionales völkerrechtliches Abkommen, das von zentraler Bedeutung für beide Staaten im Hinblick auf die maritime Raumplanung ist, ist das Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebietes (Helsinki-Konvention) von 1992. Aufgrund dieses Übereinkommens unterliegen beide Staaten – zumindest auf völkerrechtlicher Ebene – gleichen Standards im Bereich der maritimen Raumplanung und des marinen Umwelt- und Naturschutzes. In der gemeinsamen HELCOM/VASAB-Arbeitsgruppe für maritime Raumplanung werden Maßnahmen wie die Implementierung des Ökosystemansatzes in der maritimen Raumplanung oder Empfehlungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung für beide Staaten mit gleicher Wirkung abgestimmt und festgelegt.

6.1.1.2 Unterschiede

Obwohl beide Staaten Vertragsparteien aller wichtigen Konventionen mit maritimen Bezug sind, bestehen einige Unterschiede im Hinblick auf die Zusatzprotokolle. So hat die Russische Föderation bisher die beiden Zusatzprotokolle zur Biodiversitätskonvention (CBD) nicht unterzeichnet. Auch in der Umsetzung ratifizierter Konventionen sind Unterschiede festzustellen. In Deutschland werden die völkerrechtlichen Vorgaben anschließend in nationales Recht umgesetzt (vgl. z. B. Erweiterung der geschützten Biotope in § 30 BNatSchG im Einklang der Ramsar-Konvention). In Russland bleibt diese Umsetzung oftmals aus, da die Verfassung der Russischen Föderation dem Völkerrecht einen Vorrang gegenüber dem nationalen Recht einräumt, sodass ein innerstaatlicher Umsetzungsakt grundsätzlich nicht erforderlich ist, um einer völkerrechtlichen Norm Geltung zu verschaffen.

Die wesentlichen Unterschiede in den allgemeinen Rechtsgrundlagen der maritimen Raumplanung in beiden Staaten betreffen dagegen die europäischen Regelungen, die für Russland als Nicht-EU-Mitglied keine Bindungskraft entfalten sowie die nationale Vorschriften. So schafft die europäische Richtlinie zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung (MRO-RL) klare Vorgaben für die Etablierung und Umsetzung einer Meeresraumplanung für alle EU-Küstenstaaten. Bis zum 31.03.2021 müssen gemäß Art. 15 Abs. 3 MRO-RL maritime Raumordnungspläne ausgearbeitet sein.

Für Russland dagegen existiert keine verbindliche Frist zur Implementierung mariner Raumordnungspläne, wenngleich es entsprechende HELCOM-Empfehlungen gibt. Ebensowenig ist die Ausarbeitung einer Gesetzgebung für die maritime Raumplanung terminiert. Daher ist es nicht absehbar, wann das entsprechende Gesetzesvorhaben abgeschlossen sein wird.

Auf nationaler Ebene in Deutschland fügt sich das Recht der maritimen Raumordnung in die grundlegenden Regelungen des Raumordnungsgesetzes ein, auch wenn sich ein Raumord-

nungsplan für das Meer in vielen Aspekten von einem terrestrischen Raumordnungsplan unterscheidet. In Russland existiert dagegen kein Raumordnungsrecht, das dem deutschen Verständnis einer zusammenfassenden, überörtlichen und fachübergreifenden Planung entspricht. Die grundlegenden Rechtsvorschriften sind vielmehr im Städtebaugesetz der Russischen Föderation (StBauGB) enthalten, in dem die Territorialplanung geregelt ist. Diese ist jedoch auf die Festlegung bestimmter Objekte auf föderaler, Subjekt- oder kommunaler Ebene sowie die Festlegung bestimmter Zonen ausgerichtet. Die Instrumente der Territorialplanung lassen sich, wie auch im deutschen Recht, größtenteils auf Meeresgebiete übertragen. Jedoch erscheint der städtebauliche Ansatz bereits für die Ansprüche der terrestrischen Planung zu eng. In diesem Bewusstsein wurde im Jahr 2014 das Gesetz „Über die strategische Planung der Russischen Föderation“ verabschiedet. Die Ergänzung des StBauGB um ein Kapitel zur maritimen Planung wird daher nicht ernsthaft diskutiert, sodass die Tendenz bisher stets hin zur Schaffung eines eigenständigen Gesetzes „Über die maritime Planung“ ging. Dieses befindet sich nach wie vor im Status einer Gesetzeskonzeption, welche zu einem Gesetzesentwurf weiterentwickelt werden soll.

6.1.2 Relevante Fachgesetze für marine Nutzungen

6.1.2.1 Gemeinsamkeiten

Wie eine Raumordnung oder Territorialplanung an Land hat auch eine maritime Raumplanung die Funktion der Koordinierung verschiedener Interessen und Nutzungen und die Sicherung ökologischer Funktionen. Die genehmigungsrechtlichen Vorgaben für die relevanten Nutzungen sind jedoch nicht im Raumordnungs- oder Territorialplanungsrecht, sondern in einzelnen Fachgesetzen enthalten.

In beiden Staaten existiert eine Reihe von Fachgesetzen, die bei einer maritimen Raumplanung zu berücksichtigen sind. Sie regeln unter anderem die Bereiche der Energie, Rohstoffgewinnung und auch den Umweltschutz. So regelt zum Beispiel das deutsche Bundesberggesetz die Voraussetzungen für die Aufsuchung und Erkundung von Rohstoffen. Vergleichbare Regelungen sind im russischen Gesetz „Über das Erdinnere“ zu finden. Sowohl in Deutschland als auch in Russland ist die Rohstoffgewinnung auf dem Kontinentalschelf in eigenständigen Gesetzen geregelt. Obwohl in Russland bisher noch keine Offshore-Windenergieanlagen in Betrieb sind, existiert auch im russischen Recht bereits eine entsprechende Grundlage für diese Nutzungsart (vgl. Art. 17 Föderales Gesetz „Über die Ausschließliche Wirtschaftszone“).

6.1.2.2 Unterschiede

Unterschiede bestehen jedoch hinsichtlich des Regelungsgegenstands der Fachgesetze in beiden Staaten. So existiert in Russland ein eigenständiges Gesetz „Über die Ausschließliche

Wirtschaftszone“. Dieses enthält vor allem Vorschriften zu den in der AWZ relevanten Nutzungen wie Fischerei, Erkundung und Ausbeutung von nichtlebenden Ressourcen oder der wissenschaftlichen Meeresforschung. In Deutschland wurde die Einführung eines Gesetzes über die AWZ diskutiert,[162] tatsächlich erscheint es derzeit unwahrscheinlich, dass ein solches Gesetz in nächster Zukunft verabschiedet wird.

In Deutschland sind darüber hinaus einige Nutzungen von der nationalen Regelungskompetenz ausgenommen, so zum Beispiel die Fischerei. Diese wird stattdessen von der Europäischen Kommission im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik geregelt.[163] Das deutsche Gesetz über die Seefischerei dient dabei der Durchführung des Fischereirechts der Europäischen Union.[164] In Russland dagegen existiert ein eigenständiges Gesetz „Über die Fischerei und die Erhaltung der lebenden Ressourcen“.[165]

6.1.3 Arten und Reichweite umweltbezogener Festlegungen

6.1.3.1 Gemeinsamkeiten

In beiden Rechtssystemen existieren umweltbezogene Vorschriften, die die Berücksichtigung von ökologischen Belangen in der maritimen Raumplanung vorschreiben. Diese sind maßgeblich im Raumordnungsrecht beziehungsweise im Recht der Territorialplanung verankert.

Sowohl die Leitvorstellungen des deutschen Raumordnungsrechts als auch Prinzipien des russischen Territorialplanungsrechts zielen auf eine ausgewogene Berücksichtigung von ökonomischen, sozialen und ökologischen Belangen ab. Das Gebot einer nachhaltigen Entwicklung ist dabei in den Grundsätzen der deutschen Raumordnung sowie den Prinzipien der russischen Territorialplanung enthalten.

Konkretisiert werden die umweltbezogenen Leitvorstellungen, Grundsätze und Prinzipien durch entsprechende Fachgesetze der beiden Staaten, die unter anderem auch im Bereich der marinen Gewässer gelten. So ist das deutsche Bundesnaturschutzgesetz gemäß § 56 auch auf Küstengewässer, die Ausschließliche Wirtschaftszone sowie den Festlandssockel – mit Ausnahme der Vorschriften über die Landschaftsplanung – anwendbar. Auch das russi-

[162] Ehlers (2013), Die Aquitorialisierung der Ausschließlichen Wirtschaftszone, 2. Bremer Konferenz zum maritimen Recht, einsehbar unter: https://www.kieserling-stiftung.de/_uploads/files/konferenz-zum-maritimen-recht/vortraege-2013/awzkmr2013.pdf (zuletzt abgerufen am 05.01.2017).

[163] Siehe dazu: Verordnung (EU) Nr. 508/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.Mai 2014 über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, ABl. EU 149 vom 20.05.2014, 1-66.

[164] Siehe dazu Seefischereigesetz (SeeFischG) vom 6. Juli 1998, BGBl. I S. 1791.

[165] Föderales Gesetz „Über die Fischerei und die Erhaltung von biologischen Ressourcen“ vom 20.12.2004 N 166-FZ (russ. Федеральный закон "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов", N 166-ФЗ).

sche Gesetz „Über den Umweltschutz“ findet im findet in diesem Bereich gemäß Art. 2 Anwendung, sodass die Vorgaben zum Naturschutz, die in diesem Gesetz enthalten sind, auch für den marinen Bereich gelten.

Ein zentrales Gesetz, das die Nutzung der Gewässer in Russland regelt ist der Wasserkodex, der mit dem deutschen Wasserhaushaltsgesetz (WHG) vergleichbar ist. Ähnlich wie das WHG enthält der Wasserkodex zunächst Vorgaben zur Bewirtschaftung von Gewässern, darunter auch Küsten-und Meeresgewässern. Darüber hinaus können auf Grundlage dieses Gesetzes auch räumlich Schutzmaßnahmen wie Küstenschutzzonen festgelegt werden.

Die Errichtung von Meeresnaturschutzgebieten, wie sie im deutschen Recht nach § 57 BNatSchG in der AWZ und in den entsprechenden Landesnaturschutzgesetzen der Küstenbundesländer verankert ist, ist auch nach dem russischen Recht möglich. Gemäß Art. 22 Abs. 1 lit. g des russischen Gesetzes „Über die besonderen Naturschutzgebiete“ können unter anderem auch Meeres- und Feuchtgebiete zu Naturschutzgebieten erklärt werden.

Weitere wichtige umweltbezogene Festlegungen sind im Bereich der Umweltprüfung angesiedelt. In Deutschland sind die Grundlagen für eine Strategische Umweltprüfung von AWZ-Raumordnungsplänen sowie eine Umweltverträglichkeitsprüfung von konkreten Vorhaben im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) festgelegt. Im russischen Recht ist ein Verweis auf Objekte des Küstenmeeres, der ausschließlichen Wirtschaftszone sowie des Festlandssockels und die entsprechende Pflicht einer Umweltprüfung im föderalen Gesetz „Über die ökologische Expertise“ enthalten. In beiden Rechtssystemen sind dementsprechend Grundlagen vorhanden, die eine Berücksichtigung von ökologischen Belangen in der maritimen Raumplanung ermöglichen.

6.1.3.2 Unterschiede

Unterschiede in Art und Reichweite umweltbezogener Festlegungen für eine maritime Raumplanung sind vor allem in der Gesetzessystematik der beiden Rechtssysteme festzustellen. Im deutschen Recht ist die maritime Raumordnung seit 2004 ein in das Raumordnungsgesetz integriertes Institut. Somit unterliegt auch die maritime Raumordnung den Leitvorstellungen und Grundsätzen der Raumordnung, die auf eine nachhaltige Raumentwicklung abzielen, die die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt.

Darüber hinaus enthält das Bundesnaturschutzgesetz ein gesondertes Kapitel mit Rechtsvorschriften für den Meeresnaturschutz in der ausschließlichen Wirtschaftszone (Kapitel 6). Entsprechende Vorschriften sind auch in den Landesnaturschutzgesetzen der Küstenbundesländer verankert (u.a. § 24 NatSchAG Mecklenburg-Vorpommern).

In Russland gibt es, wie bereits angeführt, kein übergeordnetes Raumordnungsrecht. Zwar vereint das Gesetz „Über die Strategische Planung“ die vier grundlegenden Planungsarten – darunter auch Territorialplanung einschließlich der Meeresgebiete. Jedoch enthält das Gesetz selbst keine Vorgaben zur Berücksichtigung von ökologischen Belangen. Die Anwendung der Prinzipien der Territorialplanung, welche im Städtebaugesetzbuch verankert sind, erscheint grundsätzlich möglich. Allerdings lässt der enggefasste Regelungsgegenstand des Städtebaugesetzbuchs keine Konkretisierung der Prinzipien im Hinblick auf marine Gewässer zu.

Vereinzelte Regelungen zum Umwelt- und Naturschutz sind in einer Vielzahl von Fachgesetzen enthalten. Dazu zählen in erster Linie das föderale Gesetz „Über die marinen Binnengewässer, das Küstenmeer und die Anschlusszone der Russischen Föderation“ sowie das föderale Gesetz „Über die Ausschließliche Wirtschaftszone der Russischen Föderation“. Beide Gesetze enthalten jeweils ein Kapitel zum Schutz der Meeresumwelt sowie maritimer Ressourcen. Letzteres wird auch im Gesetz „Über die Tierwelt“ konkretisiert. Das Gesetz enthält unter anderem die Pflicht, bei jeder Tätigkeit mit negativen Auswirkung auf die Lebensräume, Rast-, Brut- und Niststätten sowie Migrationswege der Tiere, die Anforderungen an den Schutz der Tiere zu beachten (vgl. Art. 22 Abs. 1 föderales Gesetz „Über die Tierwelt“).

Jedoch beziehen sich die genannten Fachgesetze auf die Ebene der Festlegung, Projektierung und des Baus bestimmter Objekte wie Unternehmen, Anlagen oder Infrastrukturobjekte. Dadurch kommen die ökologischen Belange der maritimen Planung in Russland derzeit erst in einem Stadium zur Anwendung, in dem ein konkretes Projekt geplant wird. Eine Betrachtung von System- und Strukturalternativen auf Grundlage von Anforderungen des Umwelt- und Naturschutzes wird auf diese Weise erschwert.

6.2 Organisatorische Grundlagen der maritimen Raumplanung

Die institutionellen Rahmenbedingungen für die Implementierung der maritimen Raumplanung in Deutschland und Russland sind grundsätzlich vorhanden. Jedoch können aufgrund der unterschiedlichen öffentlichen Verwaltungssysteme beider Länder einige Unterschiede festgestellt werden. Als Teil der Exekutive sind die nationalen Behörden mit der Umsetzung der Gesetze und sonstiger Rechtsakte beauftragt, die auch die terrestrische und maritime Planung betreffen. Im folgenden Abschnitt wird die Implementierung der Gesetze und sonstiger rechtlicher Vorschriften mit Bezug auf die maritime Raumplanung gegenübergestellt.

6.2.1 Zuständige Behörden

6.2.1.1 Gemeinsamkeiten

Die Staatsorganisation beider Länder baut auf einem föderalen Verwaltungssystem auf. Die russischen Föderationssubjekte, die mit den deutschen Bundesländern vergleichbar sind, sind im Rahmen ihrer Zuständigkeiten ermächtigt, eigene Pläne, sogenannte Schemata der

Territorialplanung, aufzustellen. Jedoch gibt es ähnlich wie in Deutschland Regelungsbereiche, die ausschließlich der Regierung der Russischen Föderation vorbehalten sind. Diese betreffen z. B. militärische Tätigkeiten und nationale Sicherheit.

Sowohl in Deutschland als auch in Russland existiert mindestens ein übergeordnetes Ministerium, welches für die Formulierung und Erarbeitung der Strategien und Konzepte im Bereich der Planung und Raumentwicklung zuständig ist. Für die maritime Raumordnung in Deutschland liegt die Federführung beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). Das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) führt mit Zustimmung des BMVI die vorbereitenden Verfahrensschritte zur Aufstellung des Raumordnungsplans durch. Die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen werden beteiligt, so z. B. UBA und BfN. In Russland ist seit der Auflösung des Ministeriums für Regionalentwicklung nunmehr das Ministerium für Wirtschafsentwicklung hauptsächliche für die (maritime) Planung zuständig. Ähnlich wie in Deutschland gibt es auch in Russland eine interministerielle Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen, so auch im Umweltschutz. Infolgedessen hat das Ministerium für Ökologie und natürliche Ressourcen der Russischen Föderation an der Erarbeitung der Gesetzeskonzeption „Über die maritime Planung in der Russischen Föderation“ mitgewirkt.

6.2.1.2 Unterschiede

Unterschiede bestehen zunächst in der Kompetenzverteilung zwischen den deutschen Bundesländern und dem Bund sowie den russischen Föderationssubjekten und der Föderation. Im Zuge der Zentralisierung der öffentlichen Verwaltung in Russland haben föderale Institutionen ihre Planungskompetenzen gegenüber den Föderationssubjekten weiter ausgebaut. Trotz der Existenz regionaler Institution wie der Meeresräte, sind diese nicht dazu ermächtigt, rechtlich bindende Entscheidungen zu treffen. Der Meeresrat der Regierung von Sank Petersburg fördert vielmehr die Koordinierung maritimer Tätigkeiten zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. In fachlicher Hinsicht kann der Meeresrat den Ministerien und Ämtern für Raumordnung und Landesplanung der deutschen Küstenbundesländer gegenübergestellt werden. Im Gegensatz zu den regionalen Behörden in Russland stellen die deutschen Landesbehörden rechtsverbindliche Pläne in Form von Landesentwicklungsplänen oder -programmen auf.

Auf Bundesebene und föderaler Ebene bestehen in dieser Hinsicht ebenfalls Unterschiede zwischen den beiden Staaten. In Deutschland ist das BMVI mit der Raumordnungskompetenz für die Ausschließliche Wirtschaftszone ausgestattet. Die Raumordnung wird dabei vom BSH praktisch durchgeführt. In Russland existiert zwar auf föderaler Ebene ein Marinekollegium, welches in die Regierung der Russischen Föderation eingegliedert ist, jedoch hat auch dieses keine Planungskompetenz und ist nicht mit dem BSH gleichzusetzen. Allerdings wirkt das Marinekollegium der Russischen Föderation am Gesetzesprozess im Bereich der maritimen

Planung mit, so unter anderem an der Konzeption zum Gesetzesentwurf „Über die maritime Planung in der Russischen Föderation“.

6.2.2 Verfahren der maritimen Raumplanung

6.2.2.1 Gemeinsamkeiten

Die Verfahrensschritte einer maritimen Raumplanung in Deutschland umfassen den Planentwurf, einschließlich Umweltprüfung sowie eine Öffentlichkeitsbeteiligung. Dabei setzen Umweltprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung schon zu einem frühen Planungszeitpunkt ein und bilden einen wichtigen Bestandteil des Trägerverfahrens. Alle genannten Schritte dienen sowohl als Voraussetzung für die Aufstellung oder Änderung eines Raumordnungsplanes auf dem Festland als auch im marinen Bereich. In Russland folgt das Planaufstellungsverfahren im Wesentlichen dem gleichen Ablauf, wenn auch einzelnen Schritten jeweils unterschiedliche Bedeutung beigemessen wird. Ein wichtiger Verfahrensschritt ist darüber hinaus die Abstimmung zwischen den unterschiedlichen Planungsebenen (Föderation, Subjekte, kommunale Körperschaften). Obwohl die Meeresraumordnung in Deutschland nicht hierarchisch erfolgt, wie dies in Russland vorgesehen ist, findet dennoch eine horizontale Abstimmung zwischen den Küstenbundesländern und dem Bund statt. Somit können Gemeinsamkeiten zwischen den beiden Planungssystemen festgestellt werden.

6.2.2.2 Unterschiede

Im Gegensatz zu Deutschland ist die maritime Raumordnung im russischen Planungssystem bisher rechtlich nicht explizit verankert. Daher können nur Erfahrungen aus der terrestrischen Planung herangezogen werden, die sich jedoch nicht vollständig auf den marinen Raum übertragen lassen. So sind derzeit an der Gestaltung der maritimen Raumplanung mehrere Institutionen beteiligt. Eine zentrale Behörde, die für das Planungsverfahren zuständig ist, wie das BSH oder die jeweiligen Landesministerien, ist in Russland noch nicht bestimmt worden. Das Marinekollegium als föderales Regierungsorgan übernimmt bereits einige Koordinierungsfunktionen, die die Arbeit föderaler Exekutivorgane sowie der Exekutivorgane der der Föderationssubjekte der im Bereich der maritimen Tätigkeit harmonisieren sollen. Jedoch mangelt es dem Marinekollegium an einem Mandat, rechtsverbindliche Entscheidungen treffen zu können.

Auch beim Verfahrensschritt der Umweltprüfung gibt es derzeit wesentliche Unterschiede zwischen dem deutschen und russischen System.[166] In Deutschland setzt diese in Form einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) bereits frühzeitig ein und ermöglicht damit eine Betrachtung von Planalternativen. In Russland dagegen werden die Instrumente der Umweltprüfung

[166] Ausführlich dazu: Luttmann et al. (2017): Umweltbewertung bei der maritimen Raumplanung in der Russischen Föderation unter Berücksichtigung der Anwendung und Erprobung in der Pilotregion.

– OVOS und ökologische Expertise – erst auf der Projektebene angewendet, sodass grundsätzliche Planalternativem nicht mehr berücksichtigt werden können. Allerdings kann ein Planungsvorhaben in diesem Stadium noch abgelehnt werden, wenn es nicht den vorgegebenen ökologischen Standards entspricht.

6.2.3 Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung

6.2.3.1 Gemeinsamkeiten

Eine Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung ist in Deutschland und Russland Teil des Planungsverfahrens. Im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung können sowohl die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen als auch grundsätzlich jede interessierte natürliche oder juristische Person zu einem Planungsvorhaben Stellung nehmen. Begleitend zur Veröffentlichung oder öffentlichen Auslegung des Plans werden in beiden Staaten üblicherweise Informationsveranstaltungen und öffentliche Anhörungen durchgeführt. Eingegangene Stellungnahmen werden im Rahmen des Planungsverfahrens ausgewertet und zusammengefasst. Die Stellungnahmen sind im Abwägungsprozess der Planungsentscheidungen von den planenden Behörden zu berücksichtigen.

6.2.3.2 Unterschiede

Während in Deutschland eine Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung auf allen Planungsebenen vorgesehen ist, beschränkt sich die Beteiligung aller interessierten natürlichen und juristischen Personen in Russland bisher auf die kommunale Ebene. Das Städtebaugesetzbuch sieht bisher ausschließlich eine Beteiligung bei Entwürfen zu Generalplänen von Siedlungen und Stadtkreisen vor. Im Hinblick auf eine maritime Planung ist daher fraglich, ob bei analoger Anwendung der entsprechenden Vorschrift, eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung ermöglicht werden kann. Auch wenn die kommunalen Körperschaften Planungsbefugnisse im Bereich der Meeresgewässer erhalten sollen, wird der Planungsraum relativ klein sein. Bei Planungsvorhaben im Bereich der Küstengewässer oder eventuell auch bei Offshore-Windenergieanlagen in der AWZ ist eine Beteiligung interessierter Personen nach derzeitiger Rechtslage nicht möglich.

6.3 Planerische Grundlagen der maritimen Raumplanung

Im folgenden Abschnitt werden die Grundlagen und Instrumente für eine maritime Planung in Deutschland und Russland miteinander verglichen. Die planerischen Aspekte werden neben den rechtlichen und organisatorischen Gegebenheiten in gleichem Umfang einbezogen. Eine ausführliche Gegenüberstellung und Analyse planerischer und methodischer Grundlagen

wurde im Rahmen eines eigenständigen Arbeitspakets des Projekts MSP-Rus[167] durchgeführt und empfiehlt sich für eine vertiefte Betrachtung der beiden Planungssysteme im maritimen Bereich.

6.3.1 Ausrichtung der Planung und deren Inhalte

6.3.1.1 Gemeinsamkeiten

Zunächst sind in beiden Staaten ähnliche Nutzungsansprüche an den marinen Raum festzustellen, die in traditionellen Nutzungen wie Schifffahrt, Fischerei, Rohstoffgewinnung oder Tourismus bestehen. Auch ist in beiden Planungssystemen die Übertragung von Leitbildern und Planungsgrundlagen der terrestrischen Planung auf den marinen Bereich teils deutlich erkennbar. Die Besonderheit der Dreidimensionalität des Meeres (Meeresboden, Wassersäule, Wasseroberfläche), die in der russischen Planung noch analysiert wird, hat auch in Deutschland bisher noch keine ausreichende Berücksichtigung gefunden. Bei der raumordnerischen Sicherung von Meeresgebieten wurde bisher die Überlagerung verschiedener Nutzungen nicht systematisch planerisch bewältigt. Dort, wo in Russland ersten Ansätze maritimer Planung erkennbar sind, werden die terrestrischen Instrumente der Zonierung auf marine Gewässer übertragen. Sowohl in Deutschland als auch in Russland ist die maritime Raumplanung noch nicht als eigenständiges Planungsinstrument etabliert, sondern erfolgt vielmehr in Analogie zur terrestrischen Planung.

6.3.1.2 Unterschiede

Unterschiede zwischen den beiden Staaten sind zunächst im Hinblick auf die Nutzungen des marinen Raums zu verzeichnen. Während der Planungsraum der Nord- und Ostsee in Deutschland jeweils ähnliche Nutzungsansprüche aufweist, variieren diese in den russischen Meeresgebieten aufgrund unterschiedlicher klimatischer Gegebenheiten viel stärker. So ist die Nutzung von Küstengebieten zu touristischen Zwecken in den nordöstlichen Gebieten weit weniger bedeutend als in den südlichen. Dagegen ist die Rohstoffgewinnung eine der Hauptnutzungen in diesen Regionen. Der grundlegende Unterschied zwischen den beiden Planungssystemen, der bereits im Rahmen der rechtlichen Regelungen identifiziert wurde und sowohl für den terrestrischen als marinen Raum relevant ist, besteht im unterschiedlichen Ansatz der Raumordnung, der für das deutsche System charakteristisch ist. Das russische Planungssystem folgt dabei einem flächenbezogenen Ansatz. Dieser ist im Gegensatz zur Festlegung von textlichen Zielen und Grundsätzen auf die bloß räumliche Zonierung der Fläche und Festlegung von Objekten ausgerichtet. Dabei wird der Meeresraum nicht in horizontale Planungsräume aufgeteilt d.h. Küstenmeer und Ausschließliche Wirtschaftszone, wie es

[167] Siehe Luttmann et al.(2017): Planungsmethodische und inhaltliche Aspekte für die maritime Raumplanung in der Russischen Föderation unter Berücksichtigung der Anwendung und Erprobung in der Pilotregion.

in Deutschland der Fall ist, sondern ebenfalls in verschiede Objekte. Diese können gemäß den Zuständigkeiten von der föderalen Ebene, der Ebene der (Küsten)Föderationssubjekte oder der kommunalen Körperschaften beplant werden. Russische Experten bezeichnen diese Art der Planung als „Matrjoschka-Prinzip“ während der deutsche Ansatz als „Mosaik-Prinzip“ charakterisiert wird.

6.3.2 Umgang mit Schutzgütern

6.3.2.1 Gemeinsamkeiten

Beide Planungssysteme beinhalten Instrumente für die Berücksichtigung bestimmter mariner Schutzgüter im Rahmen der Planung. Ein wichtiges Instrument in beiden Staaten ist der Aufbau von Schutzgebieten sowie der Schutz bestimmter Teile von Natur und Landschaft. In Deutschland werden allerdings marine Schutzgebiete nicht raumordnungsrechtlich qualifiziert sondern lediglich durch die nachrichtliche Übernahme der Natura 2000-Gebiete erfasst. Für den russischen Teil der Ostsee wurden im Rahmen von HELCOM/VASAB marine Schutzgebiete (Marine Protected Areas) ausgewiesen. Die nationalen Kategorien von bestimmten Schutzgebieten und - objekten sind in beiden Staaten vergleichbar. So existieren in beiden Staaten die Kategorien der Nationalparke, Biosphärenreservate oder Naturdenkmäler. In beiden Planungssystemen sind die Schutzkategorien einerseits auf die Erhaltung und andererseits auf die Wiederherstellung von Ökosystemen gerichtet. Auch können besondere Objekte des Kultur- und Naturerbes nach den jeweiligen nationalen Gesetzen unter Schutz gestellt werden.

6.3.2.2 Unterschiede

Auch beim Umgang mit Schutzgütern zeigt sich der wesentliche Unterschied zwischen dem deutschen und russischen Planungssystem darin, dass die Planung in Russland eher objekt- und flächenbezogen ist, während die deutsche Raumordnung einem übergeordneten, querschnittsorientiertem Ansatz folgt. Somit wird in Deutschland den Schutzgütern im Rahmen der maritimen Raumordnung zunächst über Leitlinien der räumlichen Entwicklung Rechnung getragen, die unter anderem die Reversibilität der Nutzungen oder die Vermeidung von Störungen und Verschmutzungen vorsehen. Auch Grundsätze der Raumordnung beinhalten Schutz und Pflege der Meeresnatur und großflächigen Freiraumstruktur (Meereslandschaft). In Russland werden Schutzgüter vor allem durch Zonen mit besonderen Nutzungsbedingungen berücksichtigt, in denen zumeist Beschränkungen für bestimmte Nutzungen festgesetzt werden. Das Nutzungsregime wird in diesem Fall durch eine Regierungsverordnung geregelt. Marine Schutzgebiete befinden sich in Russland derzeit noch im Planungsstadium. Es wurden bislang in Russland nur einzelne Objekte unter Schutz gestellt.

6.4 Ergebnis

Der Vergleich der rechtlichen, organisatorischen und planerischen Rahmenbedingungen der maritimen Raumplanung in Deutschland und Russland hat gezeigt, dass beide Systeme einige wesentliche Gemeinsamkeiten aufweisen. So wird im Rechts- und Planungssystem der beiden Staaten die traditionelle Ausrichtung auf die terrestrische Planung deutlich, die die Spezifika des marinen Raums noch nicht umfassend berücksichtigt. Obwohl Russland im Gegensatz zu Deutschland noch keine maritimen Raumordnungspläne aufgestellt hat, hat die Gegenüberstellung gezeigt, dass bereits wesentliche Grundlagen und Erfahrungen aus der Territorialplanung vorhanden sind, die für eine maritime Raumplanung herangezogen werden können.

Allerdings wurden auch wesentliche Unterschiede im Hinblick auf die rechtlichen, organisatorischen und planerischen Rahmenbedingungen der maritimen Planung in Deutschland und Russland identifiziert. Die unterschiedlichen Regelungen, Inhalte und Verfahren der Planung sind vor allem darauf zurückzuführen, dass das deutsche System einem übergeordneten und querschnittsorientierten Raumordnungsansatz folgt, während die russische Planung eher flächen- und objektbezogen ausgerichtet ist. Daraus folgt, dass die einzelnen Vorschriften, Verfahren und Planungsinstrumente erst auf der Ebene der Festlegung bestimmter Objekte, Zonierung und Projektierung einsetzen. Auch ist die Zentralisierung der russischen Planung im Gegensatz zu Deutschland viel stärker ausgeprägt. Im Gegensatz zur maritimen Raumordnung in Deutschland, die horizontal zwischen Bund und Ländern aufgeteilt ist, geht die zukünftige maritime Planung in Russland von einem hierarchischen „Matrjoschka-Prinzip“ aus, bei dem die Föderation stets als oberste Planungsebene auftritt. Beide Systeme bieten jedoch Möglichkeiten für umweltverträgliche Raumnutzungskonzepte. In Russland kann dieses vor allem durch das geplante Gesetz zur maritimen (Raum)Planung bedeutend weiterentwickelt werden.

7 Empfehlungen für die fortschreitende Gesetzesinitiative in der Russischen Föderation

Die Betrachtung und Gegenüberstellung der rechtlichen, organisatorischen und planerischen Grundlagen in Russland und Deutschland hat gezeigt, dass die Russische Föderation bereits viele Voraussetzungen für eine integrierte maritime Raumplanung erfüllt. Einige Aspekte bedürfen jedoch einer weiteren Ausgestaltung im Hinblick auf die rechtliche Regelung, Organisation sowie auch die Planungsmethodik. Die Konkretisierung dieser Aspekte kann sowohl durch die Optimierung der bestehenden Regelungen, jedoch vor allem mithilfe des geplanten Gesetzes „Über die maritime (Raum)Planung“ erfolgen.

Da sich das Gesetzesvorhaben derzeit im Stadium einer Konzeption befindet, können die Erkenntnisse und Empfehlungen der vorliegenden Expertise für einen Gesetzesentwurf umfassend berücksichtigt werden. Im Folgenden werden daher Empfehlungen des Projektteams vorgestellt, die zur Weiterentwicklung der bestehenden und geplanten Regelungen beitragen sollen und vor allem auf eine angemessene Berücksichtigung von ökologischen Aspekten in der maritimen Raumplanung der Russischen Föderation abzielen.

7.1 Einführung von Begriffen und Definitionen

Für die Einführung des Instruments der maritimen Raumplanung in das russische Rechts- und Planungssystem ist es zunächst besonders wichtig, entsprechende Begrifflichkeiten in das Gesetz aufzunehmen und diese zu definieren. Die Konzeption des Gesetzes „Über die maritime Planung“ beinhaltet bereits hierfür grundlegende Begriffe. Dazu zählen unter anderem der „integrierte Meeresplan“, „marine Tätigkeiten“ oder der „Ökosystemansatz“.

Nicht abschließend geklärt ist jedoch der Schlüsselbegriff der Planung von Meeresgewässern. In der russischen Wissenschaft findet die Bezeichnung der maritimen *Raum*planung (russ.: morskoje *prostranstvennoe* planirovanie) immer stärkere Verwendung.[168] Auch das Marinekollegium bezieht sich in seiner Strategie zur Entwicklung der marinen Tätigkeit auf eine maritime *Raum*planung. Teilweise wird der Bezug zum „Raum“ jedoch abgelehnt, mit der Begründung, dass die Verfassung der Russischen Föderation den Begriff des Raums im Zusammenhang mit dem Luftraum verwendet. Stattdessen wird für den marinen Bereich die Bezeichnung „maritime“ (aquatoriale) Planung vorgeschlagen. Auch die Gesetzeskonzeption verwendet den Begriff der „maritimen Planung“.

Im Rahmen des laufenden Gesetzgebungsprozesses sollte die Diskussion um den Schlüsselbegriff aufgegriffen und eine Bezeichnung gewählt werden, die sich in das russische

[168] Vgl Ovlashhenko/Pokrovskij (2010),Meeresraumplanung und Methodik des IKZM (im russ. Original:Овлащенко/Покровский, Морское пространственное планирование и методология КУПЗ), einsehbar unter: http://w.pc-forums.ru/i898.html, (zuletzt aufgerufen am 13.02.2017).

Rechtssystem bestmöglich einfügen lässt und Einheitlichkeit für Wissenschaft und Praxis ermöglicht.

7.2 Koordinierung mit dem Gesetzesentwurf „Über die staatliche Verwaltung der maritimen Tätigkeit der Russischen Föderation“

Parallel zum Gesetzesvorhaben „Über die maritime (Raum)Planung“ wird in Russland ein Gesetz „Über die staatliche Verwaltung der maritimen Tätigkeit der Russischen Föderation“, das bereits im Entwurf vorliegt, diskutiert. Dieses wurde ursprünglich vom Verteidigungsministerium ausgearbeitet und regelt schwerpunktmäßig die nationale marine Politik unter besonderer Berücksichtigung der nationalen Sicherheit. Zwischen den beiden Gesetzesinitiativen gibt es einige Schnittstellen, die einer gegenseitigen Abstimmung und Anpassung bedürfen. So weicht unter anderem die Definition der „maritimen Tätigkeit“ im entsprechenden Gesetzesentwurf geringfügig von der Definition der Gesetzeskonzeption „Über die maritime Planung“ ab. Die „Erforschung, Erschließung und Nutzung der Weltmeere zu Zwecken einer nachhaltigen Entwicklung und nationalen Sicherheit der Russischen Föderation“ wird in der Gesetzeskonzeption um eine „ökonomische und soziale“ Komponente der nachhaltigen Entwicklung ergänzt. Empfehlenswert wäre es, die speziellere Definition der Gesetzeskonzeption zur maritimen Planung zu übernehmen und um eine ökologische Komponente zu ergänzen. Ein Einklang von ökonomischen, sozialen und ökologischen Aspekten würde somit auch nahtlos an die Prinzipien des Städtebaugesetzbuchs anknüpfen. Positiv zu werten sind die Prinzipien des Gesetzesentwurfs zur maritimen Tätigkeit, da sie eine Reihe von ökologischen Aspekten wie rationale Nutzung der Naturressourcen oder den Ökosystemansatz beinhalten. Einzelne Begrifflichkeiten sollten auch hier zwischen den beiden Gesetzesvorhaben abgestimmt und harmonisiert werden.

7.3 Festlegung der Verbindlichkeit von Planaussagen

Die aktuelle Konzeption des Gesetzesentwurfs legt bereits fest, dass ein integrierter Meeresraumplan Ziele und Aufgaben für die Nutzung von Meeresgewässern gemäß ihrer Zweckbestimmung enthalten soll. Im zukünftigen Gesetz sollte auch die Verbindlichkeit der Ziele und Aufgaben von marinen Plänen festgelegt werden, die den deutschen Regelungen zu Zielen und Grundsätzen entsprechen kann. Ziele können dabei ebenfalls Festlegungen sein, die bereits abschließend abgewogen sind, während Aufgaben ein bestimmtes Gewicht bei der Abwägungsentscheidungen zugemessen werden kann. Dabei ist zu beachten, dass auch die maritime Raumplanung in Russland – im Gegensatz zu Deutschland – nicht horizontal, sondern vertikal erfolgen wird. Das heißt, dass mehrere Akteure denselben Planungsraum organisieren werden. Diese Art der Planung wird hierarchisch erfolgen, sodass Ziele der Föderation auch für andere Akteure wie zum Beispiel Föderationssubjekte bindend sein werden. Das Gesetz sollte daher deutlich definieren, welches Gewicht den Zielen und Aufgaben der maritimen Raumplanung beigemessen werden soll.

7.4 Berücksichtigung der Besonderheiten des marinen Raums im Rahmen der Planung

Im Rahmen der vorhergehenden Betrachtungen wurde festgestellt, dass die Dreidimensionalität des marinen Planungsraums auch in Deutschland noch nicht ausreichend berücksichtigt wird. Sowohl das Raumordnungsgesetz, in welches die AWZ-Raumordnung integriert wurde, als auch die entsprechenden Landesgesetze waren grundsätzlich auf eine terrestrische Raumordnung ausgelegt. In Russland ist jedoch die Verabschiedung eines eigenständigen Gesetzes zur maritimen Planung vorgesehen. Damit eröffnet sich die Möglichkeit, die Spezifika des marinen Raums mithilfe eines solchen Gesetzes besser zu berücksichtigen. So könnte im zukünftigen Gesetz für die Zonierung von Meeresräumen nach Oberfläche, Wassersäule oder Meeresboden differenziert werden. Auch sollten die Schutzgüter im entsprechenden Gesetz an die Besonderheiten der Meeresgewässer angepasst werden.

7.5 Regelung der Planungskompetenzen von Föderationssubjekten, kommunalen Körperschaften sowie natürlichen und juristischen Personen

Die Kompetenzverteilung im Bereich der maritimen Raumplanung im Hinblick auf die Föderationssubjekte und kommunalen Körperschaften der Russischen Föderation ist bisher ungeklärt. Zwar ist die Gesetzeskonzeption auf eine Verteilung der Kompetenzen zwischen der Föderation, den (Küsten-)Föderationssubjekten und kommunalen Körperschaften ausgelegt, jedoch ist die Frage unter Experten nicht abschließend geklärt. Im Gegensatz zu Deutschland scheint jedoch eine horizontale Aufteilung der Zuständigkeiten nach Planungsräumen zwischen der Föderation (Ausschließliche Wirtschaftszone) und den Subjekten (Küstenmeer) nicht möglich zu sein. Der Grund hierfür ist, dass auch die maritime Raumplanung – analog zur territorialen Planung – auf die Festlegung bestimmter Objekte ausgerichtet sein wird, der keine übergeordnete, querschnittsorientierte Raumordnung vorangeht. Darüber hinaus ist es auch geplant, private Akteure als natürliche und juristische Personen in den Planungsprozess einzubeziehen. Dies wird vor allem mit ökonomischen Aspekten begründet, da die Kosten für Projektierung oder ökologische Expertise an diese weitergegeben werden sollen. Bei einer solchen Konstruktion ist es besonders wichtig, die einzelnen Kompetenzen rechtlich abzugrenzen. Im Bereich der Territorialplanung legt das Städtebaugesetzbuch Objekte bestimmter Bereiche fest, die in der Planungskompetenz der einzelnen Ebenen stehen (für die Föderation u.a. föderaler Transport, Energie, Sicherheit und Verteidigung, für Föderationssubjekte u.a. regionaler Transport, Sport, für kommunale Körperschaften u.a. Schemata der Territorialplanung munizipaler Rayons). Analog dazu sollten die Planungsgegenstände im zukünftigen Gesetz zur maritimen Raumplanung definiert und abgegrenzt werden.

7.6 Regelung des Verfahrens der maritimen Raumplanung

Anknüpfend an die Frage der Zuständigkeiten sollte das Gesetz zur maritimen Raumplanung auch das Verfahren für die Planaufstellung regeln. Ein entsprechendes Kapitel, angelehnt an

das Verfahren nach dem Städtebaugesetzbuch, ist in der Konzeption bereits enthalten. Dabei handelt es sich um die gemeinsame Vorbereitung von Dokumenten der maritimen Raumplanung. Dazu ist die teilweise Übertragung von Kompetenzen an die (Küsten-)Föderationssubjekte, die Berücksichtigung von Land-Meer-Interaktionen bei der Planung sowie grenzüberschreitende Abstimmung erforderlich. Diese Ansätze bieten bereits eine sehr gute Grundlage für das zukünftige Gesetz. Weitere verfahrensrelevante Punkte, die das Gesetz aufgreifen sollte, betreffen unter anderem die Umweltprüfung im maritimen Planaufstellungsverfahren. Da nach der russischen Gesetzgebung keine Pläne sondern Projektdokumentationen und andere projektrelevante Dokumente wie Lizenzen einer OVOS oder ökologischen Expertise unterliegen, sollten diese in dem Gesetz explizit benannt werden. Dies gilt auch für das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung, welches in Russland bisher nur auf kommunaler Ebene existiert. In der Gesetzeskonzeption ist eine Unterrichtung der Subjekte der maritimen Raumplanung über die Planungsabsicht vorgesehen, womit die Akteure der maritimen Raumplanung gemeint sind. Der Kreis der Öffentlichkeitsbeteiligung sollte alle interessierten natürlichen und juristischen Personen einschließen.

7.7 Weiterentwicklung und Konkretisierung der Prinzipien des marinen Umwelt- und Naturschutzes

Die aktuelle Gesetzeskonzeption enthält bereits wichtige Prinzipien des marinen Umwelt- und Naturschutzes. Dazu zählt die Festlegung des Schutzes und der Erhaltung der marinen Umwelt als eine Aufgabe der maritimen Raumplanung sowie die Definition des Ökosystemansatzes. Dieser wird in der Konzeption als umweltverträgliche Raumnutzung verstanden, die mit einer rationalen Nutzung mariner Ressourcen einhergeht und eine Ausübung maritimer Tätigkeiten im Interesse der jetzigen und zukünftigen Generationen ermöglicht. In diesem Sinne ist die Gesetzeskonzeption bereits auf eine nachhaltige maritime Raumplanung ausgerichtet. Das zukünftige Gesetz zur maritimen (Raum)Planung sollte die grundlegenden Betrachtungen der Konzeption im Hinblick auf eine ausgewogene und nachhaltige Nutzung der Gewässer weiterentwickeln. Dazu sollten neben dem Ökosystemansatz, der in der jetzigen Fassung schon berücksichtigt wurde, auch weitere Prinzipien zum marinen Umwelt- und Naturschutz unmittelbar in das Gesetz aufgenommen werden. Zweckmäßig erscheint die Aufnahme einer sparsamen und schonenden Inanspruchnahme von Meeresgewässern, des Freiraumschutzes, die Reversibilität von Nutzungen im Sinne eines Rückbaugebots und weiterer Umweltprinzipien. Auf diese Weise kann den speziellen Anforderungen der Meeresgewässer im Vergleich zum Festland besonders effektiv Rechnung getragen werden.

Darüber hinaus wäre eine Ergänzung der bisher enthaltenen Ressourcenvorsorge um eine Komponente der Risikovorsorge zu empfehlen, sodass zu erwartende Umweltschäden zu einem frühen Zeitpunkt mithilfe der Raumplanung abgewendet werden können. Beide Komponenten sind wichtige Bestandteile des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips gemäß der Bio-

diversitätskonvention (CBD). Im Zusammenhang damit wäre auch eine Kompensationsregelung, vergleichbar mit der deutschen Eingriffsregelung nach §§ 13 ff. BNatSchG, besonders zu empfehlen. Im marinen Bereich gilt grundsätzlich eine monetäre Kompensation, die an marine Umwelt- und Naturschutzbehörden gezahlt wird. Eine solche Regelung im russischen Gesetz zur maritimen Raumplanung würde effektiv zum Gebot der rationalen Ressourcennutzung und nachhaltigen Entwicklung beitragen.

7.8 Einführung von Gebietskategorien

Anknüpfend an die Ziele und Aufgaben der maritimen Raumplanung sollten auch entsprechende Gebietskategorien in das Gesetz eingeführt werden, die ein bestimmtes Nutzungsregime für Meeresgewässer vorschreiben. Bereits jetzt unterscheidet die russische Territorialplanung im Hinblick auf den Umwelt- und Naturschutz zwischen besonders wertvollen Gebieten, die mit besonderen Nutzungsbedingungen einhergehen und weniger wertvollen Gebieten, die grundsätzlich auch für wirtschaftliche Nutzungen zur Verfügung stehen. In diesem Sinne können in das Gesetz Gebietskategorien aufgenommen werden, die sich an den Vorrang- und Vorbehaltsgebieten des deutschen Raumordnungsrechts orientieren. Im Rahmen der Pilotstudie wurden dabei drei Arten von funktionalen Zonen identifiziert, mithilfe derer eine effektive Planung des Russischen Teils des Finnischen Meerbusens erfolgen kann. Dazu zählen Zonen der prioritären Nutzung, Zonen der multifunktionalen Nutzung und Zonen der „Naturruhe“.

Als „Zonen der prioritären staatlichen Nutzung“ können funktionale Zonen föderaler Bedeutung ausgewiesen werden, die eine einschränkende Wirkung für die untergeordneten Zonen haben sowie dazu dienen, den staatlichen Bedarf zu decken. Darunter fallen Militärzonen, die Zone für Seehäfen und Seefahrtswege, Zonen der technischen Unterwasserinfrastruktur und Zonen der besonderen Naturschutzgebiete von internationaler und föderaler Bedeutung.

Den „Zonen, die an bestimmte Nutzer gebunden sind“ (in Abhängigkeit von der Nutzungsart), auch „Zonen mit multifunktionaler Nutzung“ genannt, können funktionale Gebiete von regionaler und lokaler Bedeutung zugeordnet werden, die den Bedarf eines Föderationssubjektes oder einer Kommune entsprechen und zur Ausübung einer maritimen Wirtschafts- oder Naturschutztätigkeit dienen. Diese Zonen können zum Beispiel Aquakultur- und Erholungszonen sein.

Zu den „Zonen der geschützten Komponenten der Meeresumwelt und Objekte des kulturellen Erbes“ gehören die nutzungsfreien Wasserflächen, die zum Zeitpunkt der Planaufstellung keiner wirtschaftlichen oder anderen Tätigkeit zugeordnet worden sind. Dazu gehören im Finnischen Meerbusen die gesamte russische ausschließliche Wirtschaftszone und der westliche Teil der Pilotregion sowie alle anderen freien Bereiche der Meeresfläche. Diese Zonen können im Rahmen der Fortschreibung des Plans einer Kategorie zugeordnet und für geeignete Nutzungen freigegeben werden.

7.9 Festlegung von zuständigen Behörden für die maritime Raumplanung

Im Vergleich zu Deutschland ist der marine Planungsraum in Russland größer und vielfältiger. Es ist daher abzusehen, dass sich die natürlichen Voraussetzungen und mögliche Nutzungen in den nördlichen Gewässern teilweise stark von denen der südlichen Meere unterscheiden werden. Auch soll der Planungsraum nicht horizontal in Küstenmeer und AWZ aufgeteilt werden, sondern objektbezogen, sodass auch Objekte föderaler Bedeutung von der Föderation sowohl im Küstenmeer als auch in der AWZ geplant werden können. Es ist daher fraglich, ob eine zentrale Behörde nach deutschen Vorbild wie das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie, das in Deutschland im Auftrag des BMVI für die Planungausarbeitung in der AWZ zuständig ist, alle Planungsprozesse in einem bestimmten Planungsraum zentral steuern kann. In Russland existiert mit dem Marinekollegium ein untergeordnetes Organ der Regierung, das das grundlegende Dokument zur maritimen Tätigkeit wie z. B. die Marinedoktrin bis 2030 ausarbeitet. Wenn die Dokumente, wie im Fall der Marinedoktrin, nicht von der Regierung unterzeichnet werden, haben sie allerdings nur empfehlenden Rechtscharakter. Darüber hinaus existieren in den einzelnen Küstensubjekten regionale Meeresräte wie z. B. der Meeresrat von St. Petersburg. Zu Zwecken einer effektiven Meeresraumplanung können die bestehenden Strukturen im zukünftigen Gesetz aufgegriffen und weiterentwickelt werden. Die Festlegung der Planungskompetenz regionaler Meeresräte im Rahmen der Zuständigkeit von Föderationssubjekten wäre naheliegend, während das Marinekollegium zu einem eigenständigen föderalen Planungsorgan aufgewertet werden könnte. Das Abstimmungsverfahren im Rahmen der Planaufstellung könnte dann zwischen dem Marinekollegium, den regionalen Meeresräten und eventuell den zuständigen lokalen Behörden erfolgen.

8 Zusammenfassung und Ausblick

In der vorliegenden Expertise werden die wesentlichen rechtlichen, organisatorischen und planerischen Rahmenbedingungen auf internationaler, europäischer sowie nationaler Ebene in Deutschland und Russland gegenübergestellt und ausgewertet. Dabei werden die Erfahrungen Deutschlands auf Grundlage geltender Rechtsvorschriften, praktizierter Planungsmethoden und -instrumente sowie Verfahren der maritimen Raumordnung betrachtet. Für das russische System der maritimen Planung, das derzeit weder rechtlich noch planerisch oder organisatorisch etabliert ist, werden in erster Linie die Grundlagen der terrestrischen Planung nach dem Städtebaugesetzbuch sowie dem Gesetz zur Strategischen Planung herangezogen. Erste Gesetzesinitiativen, die aktuell in Gestalt einer Gesetzeskonzeption „Über die maritime Planung in der Russischen Föderation“ sowie einem Gesetzesentwurf „Über die staatliche Verwaltung der maritimen Tätigkeit der Russischen Föderation“ vorliegen, werden ebenfalls berücksichtigt und analysiert.

Es werden wesentliche Gemeinsamkeiten der beiden Systeme festgestellt, die unter anderem auch darin bestehen, dass rechtliche, organisatorische und planerische Grundlagen für die Berücksichtigung von ökologischen Belangen in der maritimen Raumplanung vorhanden sind. Darüber hinaus werden auch Unterschiede zwischen den beiden Systemen identifiziert, die vor allem darauf zurückzuführen sind, dass das deutsche System einem übergeordneten und querschnittsorientierten raumordnerischen Ansatz folgt, während die russische Planung eher einzelflächen- und objektbezogen ausgerichtet ist.

Aus diesen Unterschieden werden im Ergebnis Empfehlungen abgeleitet, die die deutschen Erfahrungen in der maritimen Raumplanung aufgreifen und für das aktuelle Gesetzesvorhaben in Russland herangezogen werden können. Durch die enge Abstimmung der Projektbearbeiter auf deutscher und russischer Seite ist sichergestellt, dass die gemeinsamen Empfehlungen in das russische Rechts-, Organisations- und Planungssystem auch praktisch implementiert werden können. Die Mitwirkung von Bearbeitern auf russischer Seite, die unmittelbar an dem Gesetzesvorhaben zur maritimen Planung in Russland beteiligt sind, erlaubt einen besonders effektiven Wissenstransfer.

Die weitere legislative Entwicklung im Bereich der maritimen Raumplanung in Russland sowie die praktische Umsetzung der entsprechenden Vorschriften werden zeigen, ob die ökologischen Probleme, die im Projekt MSP-Rus im russischen Teil des Finnischen Meerbusens identifiziert wurden, mithilfe einer maritimen Raumplanung abgemildert oder behoben werden können. Die Notwendigkeit einer übergeordneten Planung wird in Russland schon mit dem Gesetz „Über die Strategische Planung der Russischen Föderation“, in das auch die maritime Planung integriert ist, betont. Ein weiterer notwendiger Schritt ist eine detaillierte rechtliche, organisatorische und planerische Konkretisierung der maritimen Raumplanung, die neben der Koordinierung von Nutzungsansprüchen, wirtschaftlichem Wachstum und sozialen Aspekten

auch eine nachhaltige Entwicklung auf Grundlage eines Ökosystemansatzes ermöglicht. Von der Implementierung einer solchen Planung im Meeresbereich können nicht nur die Russische Föderation, sondern auch alle anderen Anrainerstaaten profitieren, die den Ostseeraum als gemeinsames Ökosystem miteinander teilen. Bilaterale Projekte wie MSP-Rus und multilaterale Plattformen leisten dazu einen bedeutenden Beitrag.

9 Quellenverzeichnis

Administration des Präsidenten der Russischen Föderation (2016), Sergey Iwanow hat sich mit der Arbeit der Expedition „Gogland“ vertraut gemacht (russ. orig. Сергей Иванов ознакомился с работой экспедиции РГО «Гогланд»), einsehbar unter: http://kremlin.ru/events/administration/52191 (in russ. Sprache) zuletzt aufgerufen am 23.08.2016),

Akademie für Raumforschung und Landesplanung, ARL (2013): Maritime Raumordnung. Interessenlage, Rechtslage, Praxis, Fortentwicklung. Hannover.

Albrecht, J. / Klimmer, L. / Büttner, C. (2013): Die Berücksichtigung ökologischer Belange in der Raumordnung und Bauleitplanung, Dresden.

Balla, S.; Wulfert, K.; Peters, H.-J. (2010): Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung (SUP). Forschungsvorhaben FKZ 206 13 100 im Auftrag des UBA, Dessau-Rößlau, 98 S.

Bund/Länder-Ausschuss Nord-und Ostsee, BLANO (2016): MSRL-Maßnahmenprogramm zum Meeresschutz der Nord- und Ostsee.

Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie, BSH (2009), Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone in der Nordsee, BGBl. I S. 3107 ff.

Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie, BSH (2009), Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone in der Ostsee, BGBl. I S. 3861 ff.

Bundesamt für Naturschutz, BfN (2014): NATURA 2000 in der deutsche AWZ von Nord-und Ostsee, einsehbar unter: http://www.bmub.bund.de/themen/natur-arten-tourismussport/naturschutz-biologische-vielfalt/natura-2000/natura-2000-in-der-awz/, (zuletzt aufgerufen am 15.12.2015)

Bundesamt für Naturschutz, BfN (2015): Ramsar-Gebiete in Deutschland. Gebietsliste. Stand: Januar 2015, einsehbar unter https://www.bfn.de/0310_ramsar-gebiete.html

Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie, BSH (2009): Umweltbericht zum Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) in der Ostsee, einsehbar unter: http://www.bsh.de/de/Meeresnutzung/Raumordnung_in_der_AWZ/Dokumente_05_0 1_2010/Umweltbericht_Ostsee.pdf, (zuletzt aufgerufen am 05.07.2017).

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, BMUB (1997):

Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 11. Dezember 1997, einsehbar unter: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/protodt.pdf (zuletzt auf-gerufen am 30.06.2017).

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, BMUB (2006):

Nationale Strategie für ein integriertes Küstenzonenmanagement, einsehbar unter: http://www.ikzm-strategie.de/dokumente/endbericht_kabinettversion_30032006.pdf (zuletzt aufgerufen am 12.01.2016).

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, BMUB (2014): Schutz und Management der Gebiete, einsehbar unter: http://www.bmub.bund.de/themen/natur-arten-tourismussport/naturschutz-biologische-vielfalt/natura-2000/schutz-und-management/, (zuletzt aufgerufen am 12.04.2016).

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, BMUB (2015): Gesetze gegen Biopiraterie schützen die Artenvielfalt, Pressemitteilung vom 15.10.2015, einsehbar unter: http://www.bmub.bund.de/presse/pressemitteilungen/pm/artikel/gesetze-gegen-biopiraterie-schuetzen-die-artenvielfalt/?tx_ttnews[backPid]=2558 (zuletzt aufgerufen am 30.06.2017).

Bundesregierung (2002), Perspektive für Deutschland, einsehbar unter: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung.pdf?_blob=publicationFile&v=3 (zuletzt aufgerufen am 04.07.2017).

Bundesregierung (2002): Strategie der Bundesregierung zur Windenergienutzung auf See, einsehbar unter: http://www.loy-energie.de/download/Bundesregierung,%20windenergie_strategie_br,%2001-2002.pdf (zuletzt aufgerufen am 30.06.2017).

Bundesregierung (2010): Energiekonzept vom 20. September 2010, einsehbar unter: http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/_Anlagen/2012/02/energiekonzept-final.pdf;jsessionid=A054A094DB477206A0A69CDC9C3B9DBC.s1t2?_blob=publicationFile&v=5 (zuletzt aufgerufen am 30.06.2017).

Convention on Biological Diversity, CBD: List of Parties, einsehbar unter: https://www.cbd.int/information/parties.shtml (zuletzt aufgerufen am 30.06.2017).

Danner, W./ Theobald, Ch. et. al. (2015): Energierecht, Kommentar, Loseblatt, München.

Dürrschmidt , W./ Paschedag, U./ Viertl, C. (2002), Ausbaustrategie des BMU zur Windenergienutzung in: ForschungsVerbund Sonnenenergie, Themen 2002, einsehbar unter: http://www.fvee.de/fileadmin/publikationen/Themenhefte/th2002/th2002_05_04.pdf (zuletzt aufgerufen am 30.06.2017).

Ehlers, P. (2013): Die Aquitorialisierung der Ausschließlichen Wirtschaftszone, 2. Bremer Konferenz zum maritimen Recht, 2. Bremer Konferenz zum maritimen Recht, einsehbar unter: https://www.kieserling-stiftung.de/_uploads/files/konferenz-zum-maritimen-recht/vortraege-2013/awzkmr2013.pdf (zuletzt abgerufen am 05.01.2017).

Europäische Kommission (2007): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament,

den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 10. Oktober 2007 „Eine integrierte Meerespolitik für die Europäische Union“, KOM(2007), 575 endg. [nicht im Amtsblatt veröffentlicht].

Gellermann, M. / Stoll, P.-T./ Czybulka, D.(2012): Handbuch des Meeresnaturschutzrechts in der Nord-und Ostsee / Nationales Recht unter Einbezug internationaler und europäischer Vorgaben, Heidelberg.

HELCOM: Marine Protected Areas Database, einsehbar unter: http://mpas.helcom.fi/apex/f?p=103:1, (zuletzt abgerufen am 30.06.2017)

HELCOM (1993): Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area, 1974 (Helsinki Convention), einsehbar unter: http://www.helcom.fi/Documents/About%20us/Convention%20and%20commitments/Helsinki%20Convention/1974_Convention.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.03.2017).

HELCOM (2007): Baltic Sea Action Plan, einsehbar unter: http://www.helcom.fi/Documents/Baltic%20sea%20action%20plan/BSAP_Final.pdf, (zuletzt aufgerufen am 30.06.2017).

HELCOM (2014): Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area, 1992 (Helsinki Convention), einsehbar unter: http://www.helcom.fi/Documents/About%20us/Convention%20and%20commitments/Helsinki%20Convention/Helsinki%20Convention_July%202014.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.03.2017).

Janssen, G. (2001), Raumordnerische Ausgleichsregelung zur Sicherung interkommunaler Flächenpools in: Umsetzung der Bodenschutzgesetze und Flächenressourcen-Management. 2. Marktredwitzer Bodenschutztage, 15.-17.Okt. 2001. Tagungsband. Marktredwitz, 2001, S.58-64.

Janssen, G. (2002): Die rechtlichen Möglichkeiten der Einrichtung von Meeresschutzgebieten in der Ostsee, Diss. Univ. Rostock, Rostocker Schriften zum Seerecht und Umweltrecht, Band 19, Nomos-Verlag, Baden-Baden 2002.

Janssen, G. / Sordyl, H. / Albrecht, J. / Konieczny, B. / Wolf, F. / Schabelon, H. (2008): Anforderungen des Umweltschutzes an die Raumordnung in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) - einschließlich des Nutzungsanspruches Windenergienutzung. UBA, Dessau-Roßlau 2008., 468 S.

Janssen, G. / Hartje, V. / Janßen, H. / Köhn, J. / Runge, K. / Scheibe, R. / Stratmann, L. (2012): Umsetzung der nationalen Strategie zum Integrierten Küstenzonenmanagement: Strategien, Instrumente und Maßnahmen eines sparsamen, umweltschonenden und effizienten Umgangs mit der Ressource “Fläche” im Küstenraum. Fallstudien in Regionen mit besonderem Handlungsbedarf. UBA-Texte 4/2012, Dessau-Roßlau 2012.

Janssen, G. (2012): Deutsche Raumordnungsplanung in der AWZ - Wegweiser oder Fluchtweg? In: Bosecke, T; Kersandt, P; Täufer, K (Hrsg.): Meeresnaturschutz, Erhaltung der Biodiversität und andere Herausforderungen im "Kaskadensystem" des Rechts. Festgabe zur Emeritierung von Detlef Czybulka. Berlin; Heidelberg : Springer, 2012, (Schriftenreihe Natur und Recht; 13), S.145-167.

Janssen, G. (2015): Das Verhältnis der Meeresraumordnung zum Gebiets- und Artenschutz, Universität Rostock [unveröffentlicht].

Janssen, G. / Zegada, M. / Magel, I. / Spirin, P. (2015): Umweltverträgliche Raumnutzungskonzepte für den Ostseeküstenraum der Russischen Föderation, Umweltbundesamt (Dokumentationen), einsehbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/doku_56_2015_umweltvertraegliche_raumnutzungskonzepte_0.pdf (zuletzt abgerufen am 13.02.2017).

Janssen, G.; Birnstengel, P.; Magel, I.; Zegada, M.E. (2017): Umweltbelange der Meeresraumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) unter Berücksichtigung des Ökosystemansatzes, Dessau-Roßlau : UBA, 2017, 134 S.

Közle, E. et. al. (2014): Zur stärkeren Berücksichtigung von Umweltaspekten in Planungsverfahren der Russischen Föderation, IÖR, einsehbar unter: https://www.ioer.de/fileadmin/internet/IOER_Projekte/EkoRuss/EkoRus_2.HR_Planungsverfahren_deu.pdf.

Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern (2005): Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern.

Luttmann, A. et al. (2017): Umweltbewertung bei der maritimen Raumplanung in der Russischen Föderation unter Berücksichtigung der Anwendung und Erprobung in der Pilotregion.

Marinekollegium der Russischen Föderation (2010), Strategie zur Entwicklung der maritimen Tätigkeit der Russischen Föderation bis 2030 vom 08.12.2010 (russ. Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года), einsehbar unter: http://m.government.ru/docs/10048/ (in russ. Sprache), zuletzt aufgerufen am 04.07.2017.

Marinekollegium der Russischen Föderation (2015), Marinedoktrin der Russischen Föderation bis 2030 vom 26.07.2015 (russ. Морская доктрина Российской Федерации на период до 2030 года), einsehbar unter: http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/uAFi5nvux2twaqjftS5yrIZUVTJan77L.pdf (in russ. Sprache), zuletzt aufgerufen am 04.07.2017.

Ministerium für Naturressourcen und Ökologie der Russischen Föderation (2008), Grundlagen der staatlichen Politik auf dem Gebiet der ökologischen Entwicklung der Russischen Föderation bis 2030 vom 30.04.2008 (russ. Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года),

einsehbar unter: http://kremlin.ru/events/president/news/15177 (in russ. Sprache), zuletzt aufgerufen am 03.07.2017.

Ministerium für Verkehr der Russischen Föderation (2008), Transportstrategie der Russischen Föderation bis 2030 vom 22.11.2008 (russ. Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года), einsehbar unter: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/94460/ (in russ. Sprache), zuletzt aufgerufen am 04.07.2017.

Ministerium für Verteidigung der Russischen Föderation (2015), Entwurf eines föderalen Gesetzes „Über die maritime Raumplanung in der Russischen Föderation“ vom 26.05.2015 (russ. Проект федерального закона "О государственном управлении морской деятельностью Российской Федерации"), einsehbar unter: esimo.ru/cbmd-server/services/cbmd/doc/file/561860 (in russ. Sprache), zuletzt aufgerufen am 04.07.2017.

OECOS (2014): FFH-Verträglichkeitsprüfung bei Offshore Windparks in der Ostsee, einsehbar unter: http://oecos.com/aufgabenfelder/planungs-zulassungsunterlagen/ffh-vertraeglichkeitspruefungen/ffh-vertraeglichkeitsvorstudie-bei-owp-in-der-ostsee/, (zuletzt aufgerufen am 17.12.2015).

Ovlashhenko, A. / Pokrovskij, I. (2010): Meeresraumplanung und Methodik des IKZM, in: Yuridicheskij Mir No. 2, einsehbar unter: http://w.pc-forums.ru/i898.html (in russ. Sprache), zuletzt aufgerufen am 13.02.2017.

NIIP Gradostroitelstva (2015): Arbeitspaket 3/3: Inhalts- und Planungsfragen von Erfassung ökologischer An-forderungen zum Verwenden und Prüfen in der Pilotregion: Geschützte Komponenten und Nutzung von Meeresgebieten in der Pilotregion, S. 2 f. [unveröffentlicht].

Nolte, N. (2010): Nutzungsansprüche und Raumordnung auf dem Meer. HANSA International Mari-time Journal 9: 79-83.

Ramsar Sekretariat (1971): Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wat- und Wasservögel, von internationaler Bedeutung (Ramsar-Konvention), einsehbar unter: http://ramsar.rgis.ch/cda/en/ramsar-documents-texts-abereinkommen-aber/main/ramsar/1-31-38%5E20701_4000_0

Regierung der Russischen Föderation (2008): Konzeption der langfristigen sozialwirtschaftlichen Entwicklung der Russischen Föderation für den Zeitraum bis 2020 vom 17.11.2008 (russ. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года), einsehbar unter: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/28c7f9e359e8af09d7244d8033c66928fa27e527/ (in russ. Sprache), zuletzt aufgerufen am 30.06.2017.

Rosmorport (2010), Strategie zur Entwicklung der maritimen Hafeninfrastruktur der Russischen Föderation bis 2030 vom 30.07.2010 (russ. Стратегия развития морской портовой инфраструктуры России на период до 2030 года), einsehbar unter: http://www.rosmorport.ru/media/File/State-Private_Partnership/strategy_2030.pdf (in russ. Sprache), zuletzt aufgerufen am 04.07.2017.

Rusch, A. F. (2013), Methoden und Ziele der Rechtsvergleichung, in: Jusletter 13.Februar 2006, einsehbar unter: http://www.weblaw.ch/jusletter/Artikel.asp?ArticleNr=4500 (zuletzt aufgerufen am 27.09.2016).

Schlacke, S. (2017): Gemeinschaftskommentar zum Bundesnaturschutzgesetz, München 2017.

Schomerus T./ Runge, K./ Nehls, G. (2007): Strategische Umweltprüfung für die Offshore-Windenergienutzung, einsehbar unter: http://oecos.com/fileadmin/media/SUP-Tagung1-07.pdf (zuletzt aufgerufen 06.06.2016).

Sicherheitsrat der Russischen Föderation (2009), Strategie der nationalen Sicherheit der Russischen Föderation bis 2020 (russ. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года), einsehbar unter: https://rg.ru/2009/05/19/strategia-dok.html (in russ. Sprache), einsehbar unter: https://rg.ru/2009/05/19/strategia-dok.html, zuletzt aufgerufen am 03.07.2014.

Spannowsky, W / Runkel, P / Goppel, K (2010): Kommentar zum Raumordnungsgesetz, 1. Auflage, München.

United Nations Environmental Programme (1992): Convention on Biological Diversity, einsehbar unter: https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf. (zuletzt aufgerufen am 24.03.2017).

Wende, W / Herberg, A. / Köppel, J. / Nebelsieck, R. / Runge, K. / Wolf, R. (2007): Meeresnaturschutz und Raumordnung - Kriterien für die deutsche Ausschließliche Wirtschaftszone in Nord- und Ostsee. In: Naturschutz und Landschaftsplanung 39, S.79-85.

Wenzel, C. (2009): Umsetzung der EG-Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie in Nord- und Ostsee, Rolle der Meeresübereinkommen HELCOM und OSPAR, Bund/Länder – Messprogramm für Nord- und Ostsee 5. Sitzung am 28.05.2009.

Wetlands International: Review of Ramsar sites of the Russian Federation, einsehbar unter http://russia.wetlands.org/Home/OverviewofallwetlandswithRamsarstatus/tabid/610/language/ru-RU/Default.aspx.

Wolfrum, R. / Fuchs, A. (2011): Ocean Governance und das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen. Expertise für das WBGU- Hauptgutachten (2013): Welt im Wandel: Menschheitserbe Meer.