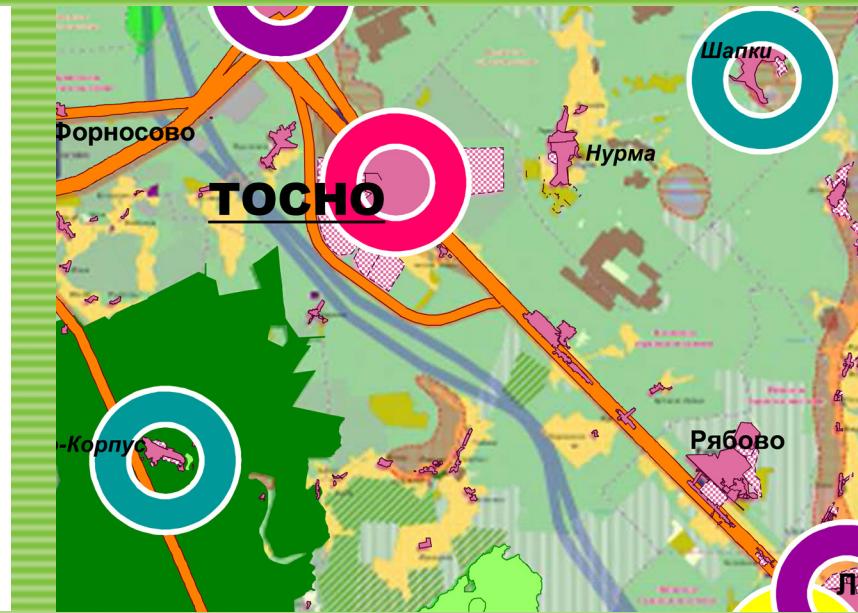
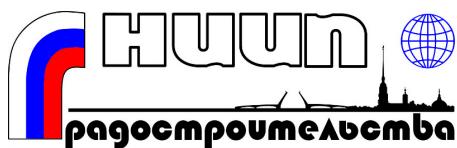




Leibniz-Institut  
für ökologische  
Raumentwicklung



# Integration ökologischer Belange in die Territorialplanung Russlands (EkoRus)

## – Kurzbericht zum Beratungshilfeprojekt –



Bundesministerium  
für Umwelt, Naturschutz,  
Bau und Reaktorsicherheit



# **Erarbeitung von Vorschlägen zur Integration ökologischer Belange in die Territorialplanung der Russischen Föderation (RF) unter Berücksichtigung von Erfahrungen aus der deutschen Raum- und Umweltplanung (EkoRus)**

## **Kurztitel: Integration ökologischer Belange in die Territorialplanung Russlands**

- Kurzbericht zum Beratungshilfeprojekt -

### **Bearbeiter:**

Prof. Dr. Wolfgang Wende (Projektleiter)

Dr. Peter Wirth

Dr. Juliane Albrecht

Elena Közle

Ina Magel

Anja May

Antje Neumann

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

Weberplatz 1, 01217 Dresden

Tel.: 0351 / 46 79 232

Fax.: 0351 / 46 79 212

[www.ioer.de](http://www.ioer.de)

### **In Zusammenarbeit mit:**

Prof. Adrian Hoppenstedt

HHP Hage+Hoppenstedt Partner

Fridastr. 24, 30161 Hannover

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

Ul. Torschkovskaja 5, 197342 Sankt Petersburg

Prof. Dr. Jurij Semenov

Sotschawa-Institut für Geografie der Sibirischen Abteilung der Russischen Akademie der Wissenschaften

Ul. Ulan-Batorskaja 1, 664033 Irkutsk

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

*Dieses Projekt wurde vom Bundesumweltministerium mit Mitteln des Beratungshilfeprogramms für den Umweltschutz in den Staaten Mittel- und Osteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens gefördert und vom Bundesamt für Naturschutz und dem Umweltbundesamt begleitet.*

*Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.*

Dresden, Juli 2014

## **Integration ökologischer Belange in die Territorialplanung Russlands**

In der Russischen Föderation (RF) gab es in den vergangenen Jahren eine Reihe politischer Initiativen zur Neuausrichtung des Systems der räumlichen Planung (Territorialplanung). Dies betrifft z. B. die Etablierung der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie die Bewertung der Umweltauswirkungen von räumlichen Plänen und Infrastrukturprojekten. Von deutscher Seite wurden diese Aktivitäten im Rahmen des bilateralen Umweltabkommens zwischen der Bundesrepublik und der RF über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes von 1992 unterstützt. In mehreren Regionen der RF (z. B. am Baikalsee und im Altai) wurden mit deutscher Unterstützung bereits Modellprojekte durchgeführt. Als Ergebnis dieser Projekte haben russische Planungsinstitutionen inzwischen begonnen, selbst Pläne und Konzepte für weitere Regionen der RF zu erarbeiten. Sie zielen darauf ab, ökologische Aspekte im Rahmen der Territorialplanung zu stärken. *Es fehlte jedoch bisher die rechtliche und administrative Integration dieser ökologischen Planungsansätze in das russische System der Territorialplanung.*

Ziel der am Projekt EkoRus beteiligten Planungsexperten aus Deutschland und Russland war es deshalb, das Ministerium für Regionalentwicklung der RF zu beraten, wie ökologisch orientierte Ansätze in der russischen Territorialplanung besser zu verankern sind. In den Mittelpunkt rückten die Berater rechtliche, fachlich-inhaltliche und methodische Aspekte der Planung und konzeptionelle Ideen zu ihrer Umsetzung. In einem Rechtsvergleich beleuchteten sie die Berücksichtigung ökologischer Belange in der deutschen und der russischen Gesamtplanung und machten Vorschläge zur Weiterentwicklung des russischen Systems. Bei der fachlich-inhaltlichen Analyse konzentrierten sie sich auf die Berücksichtigung von Umweltschutzgütern (Boden, Wasser, Klima usw.) und umweltrelevanter Wirkungen der Bodennutzung (Landwirtschaft, Siedlungen, Infrastruktur usw.). Bei ihren planungsmethodischen Betrachtungen bezogen sich die Berater auf Planungsebenen, Planungsinstrumente, die Verfahren räumlicher Planung sowie Fragen der Beteiligung und Öffentlichkeitsbeteiligung. Die strategische Umweltprüfung und die Bewertung großer Infrastrukturprojekte waren weitere Schwerpunkte der Untersuchungen.

Die Bearbeiter haben die Ergebnisse in Leitfäden dargelegt: (1) zu Umweltschutzgütern und Nutzungen, (2) zur Berücksichtigung von Umweltaspekten in Planungsverfahren, (3) zur Umweltprüfung von Plänen und Entwicklungsprogrammen sowie (4) zum Umweltmonitoring und zur Bereitstellung umweltrelevanter Informationen. Diese Materialien dienen dem russischen Ministerium für Regionalentwicklung (MinRegion) als Orientierungshilfe. Es nutzt sie unmittelbar für Gesetzesinitiativen, die auf eine stärkere Berücksichtigung ökologischer Belange in der russischen Territorialplanung gerichtet sind und kurzfristig auf den Weg gebracht werden sollen. Bereits kurzfristig hat sich MinRegion an der Vorbereitung des Gesetzentwurfs „Über die Änderung des föderalen Gesetzes „Über den Umweltschutz“ vom 8. Juli 2014 beteiligt ([http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=134680&sphrase\\_id=461052](http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=134680&sphrase_id=461052)).

Die nachhaltige Koordination von gesellschaftlichen Nutzungsansprüchen in einem Gesamtkontext aus ökologischen, sozialen und ökonomischen Belangen ist Aufgabe der Raum- und Umweltplanung. Auch die Raumplanung in Deutschland und die Territorialplanung in der RF zielen auf eine ausgewogene Entwicklung im Gesamtstaat mit dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung ab. Die Berücksichtigung ökologischer Belange spielt mithin in beiden nationalen Planungssystemen eine Rolle.

Während in Deutschland eine komplexe Raumplanung durchgeführt wird, erfolgt die Territorialplanung in Russland nur punktuell und konzentriert sich vor allem auf die Platzierung von investiven Vorhaben im Raum. Diese Praxis kann als Folge des rasanten Übergangs von der sozialistischen Planwirtschaft zur kapitalistischen Marktwirtschaft interpretiert werden, infolge dessen der Wachstums- und Wettbewerbsgedanke zur Leitidee des russischen Wirtschaftssystems wurde. In diesem Zusammenhang haben die bauliche Entwicklung sowie die Realisierung von Großprojekten eine enorme Bedeutung erlangt und bilden seitdem den Schwerpunkt der russischen Territorialplanung. Zwar verfügt die RF aufgrund der geringeren Besiedelungsdichte über größere Freiräume als Deutschland und sogar über sehr dünn besiedelte Gebiete. Dennoch nehmen die Nutzungskonflikte gerade in den Agglomerationsräumen und in den Rohstoffregionen zu und stellen die Territorialplanung vor neue Herausforderungen, die mit dem verfügbaren Instrumentarium kaum zu bewältigen sind.

Aufgrund dessen sind die nachfolgenden *Empfehlungen* darauf gerichtet, neben der starken Ausrichtung der russischen Territorialplanung auf die bauliche Entwicklung (Platzierung von Objekten) die Möglichkeit zur Aufnahme weiterer Entwicklungsziele wie z. B. Naturschutz und Bodenschutz zu schaffen. Dabei betonten die russischen Projektpartner, dass rechtliche und planungsfachliche Erfahrungen aus Deutschland, insbesondere zur Umwelt- und Landschaftsplanung, zur Strategischen Umweltprüfung und zur Integration der Umweltplanung in die Raumplanung, sehr wertvoll sind, um Verbesserungen in der Territorialplanung der RF zu erreichen. Ungeachtet dessen verfügt auch die Planung in Russland über Traditionen und Potenziale, die durchaus für die Weiterentwicklung des Planungssystems genutzt werden können.

### **Rechtliche Verankerung des Umwelt- und Naturschutzes in der räumlichen Planung**

Umweltbelange werden zwar bei der Platzierung der baulichen Objekte auf lokaler Ebene berücksichtigt, die gezielte Entwicklung einzelner Umweltbelange oder -funktionen (z. B. Boden, Klima) ist hingegen nicht Gegenstand der Territorialplanung. Zur Ermöglichung einer komplexeren Planung müssten die wesentlichen Inhalte der russischen Territorialpläne erweitert werden, die sich bislang – in Abhängigkeit von der föderalen, regionalen oder kommunalen Zuständigkeit – lediglich auf bestimmte Investitions- und Infrastrukturbereiche erstrecken – z. B. Transport, Sicherheit und Verteidigung, Energie, Hochschulbildung sowie Gesundheitswesen. Die grundlegenden Umwelt- und Naturschutzziele sollten durch die entsprechende Umwelt- und Naturschutzgesetzgebung vorgeschrieben und durch die zuständigen Planungsträger konkretisiert werden. Die Konkretisierung könnte in Form komplexer „Schemata“<sup>1</sup> zum Umwelt und Naturschutz erfolgen.

### **Integration umweltbezogener Fachplanungen in die Territorialplanung**

Umweltbezogene Fachplanungen sollten in die Territorialplanung integriert werden. Dies ließe sich realisieren, indem das StBauGB selbst umweltrechtliche Regelungen aus dem Fachplanungsrecht übernimmt oder an diese anknüpft, z. B. durch Erstellung oder Übernahme von natur- bzw. landschaftsbezogenen Fachplanungen seitens der jeweiligen Territorial-Planungsbehörden. Da eine der deutschen Landschaftsplanung entsprechende naturschutzfachliche Planung nicht existiert, wäre es sinnvoll, auf Erfahrungen mit den in der Vergangenheit (1970-er/80-er Jahre) aufgestellten „territorialen Komplexschemata des Naturschutzes“ (TerKSOP) auf regionaler Ebene bzw. „territorialen Komplexschemata des Umweltschutzes“ (TerKSOOS) auf lokaler Ebene zurückzugreifen

---

<sup>1</sup> Der Begriff „Schema“ (cxema) wird im Russischen für umfassendere Planwerke verwendet.

und diese unter aktuellen Gesichtspunkten weiterzuentwickeln. Mithilfe der fachlichen und methodischen Grundlagen dieser Komplexschemata wäre es möglich, eine flächendeckende und alle Schutzgüter umfassende Bewertung des Umweltzustandes vorzunehmen. Das Ergebnis kann ein unabhängiger und eigenständiger Fachbeitrag „Umwelt“ sein, der in die Territorialplanung integriert wird. Allerdings müssten diese Schemata, die für das Territorium der damaligen UdSSR nicht flächendeckend, sondern punktuell erstellt wurden, erweitert und im Hinblick auf die aktuelle ökologische Situation und unter Berücksichtigung aktueller politischer Rahmensetzungen überarbeitet werden. Dadurch würde auch die Möglichkeit geschaffen, dass die Territorialplanung einen Beitrag zur Koordination zwischen unterschiedlichen Nutzungsansprüchen und zur Vermeidung von Nutzungskonflikten leisten kann.

### **Stärkung der Umweltbelange durch systematische Abstimmung zwischen den Planungsebenen**

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

### **Einheitliche und flächendeckende Anwendung eines Systems von Umweltschutzgütern auf allen Ebenen der Territorialplanung**

Das Föderale Gesetz „Über den Umweltschutz“ der RF bestimmt die Rechtsgrundlagen für die staatliche Umweltpolitik, regelt nutzungsbedingte Wechselwirkungen zwischen Gesellschaft und Natur und definiert auch Schutzobjekte: Erdoberfläche und Boden, geologischer Untergrund, Oberflächen- und Grundwasser, Wälder und sonstige Pflanzenwelt, Tierwelt, Atmosphärische Luft, Ozonschicht und erdnaher Weltraum. Dieses Schutzgutkonzept weist große Ähnlichkeiten mit dem Ansatz im deutschen Umweltrecht auf. Insofern werden Schutzgüter und Nutzungen auch im russischen Planungssystem operationalisiert, wenn auch nur bedingt und nur in bestimmten Zonen (Naturschutzgebiete, Wasserschutzgebiete, Kulturerbegebiete, ...). Es fehlt aber ein Mechanismus zur flächendeckenden und ganzheitlichen Bewertung der Natur und zur Priorisierung von Schutzgütern.

Zur besseren Berücksichtigung von Umweltbelangen auf dem gesamten Territorium der RF wird deshalb empfohlen, das fragmentarische, auf „Gebiete mit besonderen Nutzungsbedingungen“ bezogene Umweltschutzkonzept auf das Gesamtgebiet zu erweitern. Nur so scheint es möglich, die Schutzgüter im gesellschaftlichen Interesse flächendeckend zu bewahren und die negativen Auswirkungen von Nutzungen auf die Umwelt zu vermindern.

## **Einführung der Strategischen Umweltprüfung (SUP – Prüfung der Umweltaspekte in Planungen und Programmen)**

Ziel der SUP ist es, durch die frühzeitige Ermittlung von Umweltauswirkungen bereits auf der Ebene von übergeordneten Plänen und Programmen Umweltprobleme und -gefährdungen zu erkennen und eine nachhaltige Entwicklung zu fördern. So werden in Deutschland schon während der Planaufstellung Umweltbelange durch die Optimierung raumordnerischer Festlegungen unter Umweltgesichtspunkten und nach Abwägung mit anderen Belangen iterativ berücksichtigt. In Russland gibt es die SUP bisher nicht, eine Gesetzesinitiative zu ihrer Einführung wurde aber im Juli 2014 auf den Weg gebracht. Der geplante Gesetzesentwurf zur Einführung der SUP in Russland soll ein komplexes System der Umweltprüfung in der RF für zukünftige Vorhaben ermöglichen. Die Empfehlungen des Projektes EkoRus unterstützen dieses Vorgehen.

Grundsätzlich ist zu empfehlen, SUP-relevante Begriffe und Verfahrensschritte (wie Screening, Scoping, Umweltbericht, Monitoring) in die russische Gesetzgebung zu integrieren. Zum Teil kann an einige Verfahrensschritte der Bewertung von Umweltauswirkungen angeknüpft werden („OVOS“ genannt), die in Russland schon bei Einzelvorhaben durchgeführt wird. Wesentlicher Bestandteil der SUP ist die Betrachtung von vernünftigen Alternativen. Dabei geht es um umweltverträgliche alternative Lösungen, die in gleicher Weise geeignet sind, das mit dem Plan/Programm verfolgte Ziel zu erreichen.

## **Öffentlichkeitsbeteiligung**

Die vorhandene Regelung im StBauGB zur Öffentlichkeitsbeteiligung auf kommunaler Ebene in Form von öffentlichen Anhörungen sollte in geeigneter Weise auf die regionale Ebene (d. h. die Ebene der Föderationssubjekte) und die föderale Ebene ausgedehnt werden. Hier wäre eine Beteiligungsmöglichkeit von Bürgern, Behörden und Verbänden in schriftlicher und elektronischer Form sinnvoll. Voraussetzung hierfür ist zunächst eine umfassende Information der Öffentlichkeit, wie sie bereits für die kommunale Ebene vorgesehen ist. Darüber hinaus sollte der vom Gesetzgeber vorgesehene „weite“ Adressatenkreis, der keine subjektive Betroffenheit voraussetzt, sondern lediglich ein Interesse an der jeweiligen Planung verlangt, stringent angewandt werden. Zudem empfiehlt sich eine Erleichterung der Beteiligung an Planungsverfahren für Vereine, Verbände und Nichtregierungsorganisationen. Viele Praxisbeispiele, auch in deutschen Planungsverfahren, zeigen, dass eine frühzeitige und umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung die Berücksichtigung ökologischer Belange verbessern kann.

## **Bereitstellung von Umweltinformationen**

Für jegliche räumliche Planung ist eine umfassende Informationsgrundlage unerlässlich, um konkrete Planungsmaßnahmen erarbeiten oder die Auswirkungen einer Planung auf die Umwelt bewerten zu können. Zu diesem Zweck sind in vielen Ländern in den letzten Jahren Umweltinformationssysteme entstanden, die der Erfassung, Speicherung, Verarbeitung und Wiedergabe von raum-, zeit- und inhaltsbezogenen Umweltdaten und -informationen dienen. Russland steht dabei erst am Anfang.

Grundsätzlich gilt, dass die stärkere Berücksichtigung ökologischer Belange in der räumlichen Planung Russlands nur gelingen kann, wenn adäquate Umweltinformationen verfügbar sind, die grundlegende Qualitätsanforderungen erfüllen (Genauigkeit und Passfähigkeit zum Planungsmaßstab, Aktualität, flächendeckende Daten – auch für das Umland des Plangebietes,

Verfügbarkeit von Metadaten als beschreibende Daten, Daten zur früheren Situation – Zeitreihen zur Erfassung von Veränderungen). Zu solchen Systemen ist ein offener Datenzugang wichtig, am besten über das Internet. Dabei kann an Erfahrungen mit allgemeinen Rauminformationssystemen, z. B. das Föderale Informationssystem der Territorialplanung (FSIS TP; <http://fgis.minregion.ru>), angeknüpft werden.

Die detaillierten Ergebnisse sind in folgenden Berichten dargestellt:

- Rechtsvergleichende Studie: Vergleich und Analyse der gesetzlichen Regelungen zur Berücksichtigung ökologischer Belange in der deutschen Raumplanung und in der russischen Territorialplanung
- Handreichung 1: Zum Umgang mit Schutzgütern und Nutzungen in der Territorialplanung der Russischen Föderation
- Handreichung 2: Zur stärkeren Berücksichtigung von Umweltaspekten in Planungsverfahren der Russischen Föderation
- Handreichung 3: Zum Umgang mit der Strategischen Umweltprüfung in der Territorialplanung der Russischen Föderation
- Handreichung 4: Raumbeobachtung und raumbezogene Umweltinformationssysteme in Deutschland und Schlussfolgerungen für die Territorialplanung in der Russischen Föderation
- Kriterien für die Auswahl einer Modellregion in der Russischen Föderation