

**Beratungshilfeprogramm (BHP) des Bundesumweltministeriums
für den Umweltschutz in den Staaten
Mittel- und Osteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens**

**„Praktische Anwendung und Weiterentwicklung eines Instrumentariums zur
Umweltfolgenabschätzung für Eingriffe in die Biodiversität in Russland“**

Kurzzusammenfassung der Projektergebnisse

Datum: 31.05. 2013

Im Zeitraum Dezember 2010 bis Mai 2013 wurde im Rahmen des Deutsch-russischen Regierungsabkommens auf dem Gebiet des Umwelt- und Naturschutzes mit Mitteln des Beratungshilfeprogramms des Bundesumweltministeriums ein deutsch-russisches Projekt gefördert, in dem es um die Weiterentwicklung eines Instrumentariums zur Umweltfolgenabschätzung von Eingriffen in Russland ging (FKZ 380 01 257). Durchführende Organisationen waren das Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. Dresden und das Sočava-Institut für Geographie der Sibirischen Abteilung der Russischen Akademie der Wissenschaften Irkutsk. Das erste Ziel des Projektes bestand in der Beratung der russischen Seite zu Fragen der Bewertung und insbesondere Kompensation von vorhabenbedingten Umweltauswirkungen. Die Beratung richtete sich dabei insbesondere an das Ministerium für Naturressourcen und Ökologie der Russischen Föderation und das bereits genannte Institut in Irkutsk. Das zweite Ziel war die Weiterentwicklung des russischen Instrumentariums und die Erstellung eines entsprechenden fachlich-methodischen Kompendiums, in dem schwerpunktmäßig die Ableitung von Kompensationsmaßnahmen dargestellt und mit zahlreichen Beispielen illustriert werden sollte. Es soll helfen, breite Fachstandards zu setzen und Mindestanforderungen an die russische Planungspraxis zu formulieren.

Zentrale Instrumente der Umweltfolgenabschätzung in Russland sind zum einen das ökologische Gutachten *OVOS* als Teil der Antragsunterlagen und zum anderen das anschließende behördliche Prüfverfahren der *Staatlichen ökologischen Expertise*. Die Kompetenz dieser Instrumente wurde durch ein Ende 2006 verabschiedetes Gesetz stark eingeschränkt. Jedoch haben seitdem sowohl staatliche Institutionen als auch Vorhabenträger in Russland wiederholt für den Erhalt der Umweltprüfung votiert. Die Kompensation von Umweltbeeinträchtigungen wird fast ausschließlich als monetäre Kompensation verstanden. Seit der Auflösung des Umweltfonds werden die Ausgleichszahlungen nicht mehr zweckgebunden für Naturschutzmaßnahmen eingesetzt, sondern fließen direkt in den föderalen Haushalt Russlands. In den letzten Jahren wird zwar auch in Russland zunehmend auf die Umweltauswirkungen vor allem von Großvorhaben wie dem Bau der Olympiastätten in Soči oder der Autobahnstrecke Moskau-St. Petersburg geachtet. Doch zumeist ist auch dabei nur von Ersatzzahlungen die Rede. Oft mangelt es zudem an fachlichem Know-how und effizienten Methoden zur Ermittlung und Bemessung des Kompensationsumfangs und entsprechender Maßnahmen.

Die 2011 und 2012 verabschiedeten politischen Dokumente, in denen eine langfristige Ökologisierung Russlands angestrebt wird, lassen jedoch auf eine Verbesserung der Situation im Umweltbereich hoffen. So wird in den *Grundlagen der staatlichen Umweltpolitik bis 2030* vom 30.04. 2012 die Einhaltung der Grundsätze zur Umweltvorsorge bei Investitionsvorhaben, eine obligatorische Umweltfolgenbewertung geplanter Vorhaben, der vollständige Ausgleich von Umweltschäden, die Vermeidung und

Minderung negativer Umweltauswirkungen, die Einführung von Methoden der Umweltrisikobewertung in den Verwaltungen zum besseren Management der Umweltqualität, die verfahrenstechnische und methodische Verbesserung der Umweltfolgenbewertung und deren Berücksichtigung bei der Entscheidungsfindung sowie die Einführung des Ausgleichs für erhebliche Umweltschäden statt Ersatzzahlungen gefordert. Gemäß der *Weisungen des russischen Präsidenten an die Regierung* vom 21.06. 2011 sind Änderungen in die russische Gesetzgebung einzubringen, u.a. zur Verbesserung der Organisation und Durchführung der staatlichen ökologischen Expertise und der OVOS sowie zur Verbesserung der staatlichen Umweltkontrolle. Zudem sind Maßnahmen zur Gewährleistung einer umfassenden Bewertung negativer Umweltauswirkungen einschließlich der Verbesserung des Ablaufs bzw. der Arbeitsschritte sowie zur Differenzierung des Bewertungs- und Untersuchungsrahmens nach Vorhabentypen, Art und Umfang der Umweltauswirkungen zu verabschieden.

Die Erstellung des Kompendiums wurde durch insgesamt sieben Beratungsveranstaltungen begleitet. Bei den drei Workshops, an denen neben dem Ministerium für Naturressourcen und Ökologie zahlreiche Behörden und Vorhabenträger teilnahmen, ging es insbesondere darum, ein gemeinsames Verständnis für die Kompensationssysteme beider Länder aufzubauen, die Erwartungen und Wünsche der russischen Seite zu erfragen und den Entwurf des Kompendiums vorzustellen und zu diskutieren. Die vier mehrtägigen Arbeitstreffen dienten dazu, zahlreiche deutsche Arbeitshilfen zu besprechen, geeignete Beispiele auszuwählen sowie die Übersetzungen und Inhalte des Kompendiums abzustimmen.

Ergebnis des Beratungshilfeprojekts sind drei Publikationen. Da sich die Projektbearbeiter zum einen in einem Vorläuferprojekt (FKZ 806 82 100) bereits mit Fragen der Umweltfolgenbewertung auseinandergesetzt und ein entsprechendes deutsch-russisches Kompendium erstellt haben und zum anderen das aktuelle Projekt inhaltlich direkt daran anknüpft, wurde auf Bitte des Zuwendungsgebers als *Publikation 1* die Kurzfassung des Kompendiums vom Deutschen ins Englische übersetzt. Schwerpunkt des Umweltbewertungs-Kompendiums waren Empfehlungen zur Verbesserung des zum Prüfverfahren gehörenden ökologischen Gutachtens OVOS, dessen Ablauf und Inhalte zu diesem Zweck methodisch und praxisnah aufbereitet wurden. Sie ist unter dem Titel „*Assessment of Environmental Impacts and Ecological Expertise - Professional experience of EIA issues in Russia and Germany*“ im Jahr 2012 erschienen und umfasst 76 Seiten.

Im Mittelpunkt der neuen Veröffentlichung stehen inhaltlich-methodische Fragen der Kompensation von vorhabenbedingten Umweltfolgen. Da davon ausgegangen werden kann, dass Russland kein eigenständiges Instrument wie die deutsche naturschutzrechtliche Eingriffsregelung einführen wird, schlagen die Verfasser vor, die Kompensation als einen weiteren Arbeitsschritt in das ökologische Gutachten zu integrieren. Aus diesem Grund orientiert sich das neue Kompensations-Kompendium an der Gliederung des Umweltfolgenbewertungs-Kompendiums aus dem Vorläuferprojekt und natürlich am Ablauf einer OVOS. Beide Kompendien bilden somit inhaltlich-fachlich eine Einheit. Von der ursprünglich geplanten sehr stark auf biodiversitätsrelevante Eingriffe eingegrenzten Betrachtung wurde abgewichen, da für Russland bei der Umweltfolgenbewertung eher die abiotischen Faktoren bzw. die Umwelt insgesamt im Vordergrund stehen. Deshalb werden neben der biologischen Vielfalt auch die anderen Schutzgüter der Eingriffsregelung wie Boden, Klima/Luft, Wasser und Landschaft behandelt.

Da in Russland Kompensationsauflagen fast ausschließlich durch Ersatzzahlungen erfüllt werden, richtet das neue Kompendium seinen Fokus darauf, die Ableitung von

Kompensationsmaßnahmen möglichst umfassend aufzuzeigen und mit zahlreichen Methodenbeispielen zu untersetzen. Ein geeignetes Instrument stellt die deutsche Eingriffsregelung dar, die in Form einer Entscheidungskaskade die Abfolge von Prüf- und Entscheidungsschritten regelt. Zunächst ist zu prüfen, ob vermeidbare Beeinträchtigungen vermieden und unvermeidbare Beeinträchtigungen so weit wie möglich minimiert werden können. Die Kompensation unvermeidbarer erheblicher Beeinträchtigungen lässt sich erreichen durch gleichartige Ausgleichsmaßnahmen bzw. gleichwertige Ersatzmaßnahmen. Ersatzzahlungen sind keine Alternative zur Naturalkompensation, sondern „Ultima Ratio“ für so schwerwiegende Eingriffe, dessen Folgen nicht behoben werden können.

Für das Kompendium wurden insgesamt 75 deutsche Arbeitshilfen ausgewertet. Es handelte sich sowohl um vorhabentypunabhängige/allgemeine Leitfäden, als auch um vorhabenspezifische (wie Abbauvorhaben, Straßenbau oder Bauleitplanung) oder spezielle Leitfäden für bestimmte Schutzgüter oder Nutzungen. Nach gemeinsamer Diskussion, in der es neben der Klärung von Verständnisfragen vorrangig darum ging, ob die Beispiele auf das russische System übertragen werden können, wurden insgesamt 121 Methodenbeispiele aus 51 Arbeitshilfen ausgewählt. Darüber hinaus soll ein kurzes Glossar relevanter deutscher Termini zum besseren Verständnis der Begrifflichkeiten beitragen.

Entstanden ist ein umfassendes Kompendium zur Bewertung und Kompensation von Eingriffen in die Umwelt in russischer sowie englischer Sprache. Beide Publikationen sollen im Jahr 2013 erscheinen und umfassen jeweils ca. 220 Seiten. *Publikation 2* erscheint unter dem Titel „*Ocenka narušenii okružajuščei sredy i ich kompensacija. Rossijsko-germanskoe metodičeskoe posobie*“ (Übersetzung: Bewertung und Kompensation von Eingriffen in die Umwelt. Deutsch-russisches Kompendium). Der Titel der englischen Übersetzung (*Publikation 3*) lautet „*Assessment, Compensation and Biodiversity Offsets of Environmental Impacts. German-Russian Compendium*“.

Die Ergebnisse des Beratungshilfeprojekts sind ein wichtiger Schritt zur Harmonisierung des russischen Kompensationssystems mit internationalen Standards und tragen damit auch zur Umsetzung des Deutsch-Russischen Regierungsabkommens im Umwelt- und Naturschutz bei. Die in Russland auf der politischen Ebene verabschiedeten Dokumente unterstreichen die Aktualität und Bedeutung der im Projekt bearbeiteten Fragestellungen. Analog zum Umweltfolgenbewertungs-Kompendium aus dem Vorläuferprojekt, auf dessen Grundlage das russische Ministerium für Naturressourcen und Ökologie „Methodische Hinweise zur Umweltabschätzung der olympischen Objekte in der Umgebung von Soči“ erarbeiten ließ, die für künftige Investitionsvorhaben in Russland richtungsweisend sind und in Fachkreisen bereits Anwendung finden, könnte das neue Kompensations-Kompendium eine ähnliche große Resonanz bewirken.

Das Kompensations-Kompendium könnte auch für die Nachfolgestaaten der Sowjetunion von Interesse sein, da in den meisten von ihnen die UVP-Gesetzgebung an das russische Rechtsmodell angelehnt ist. Aber auch für andere europäische Staaten, die zwar kein eigenständiges Instrument wie die deutsche Eingriffsregelung einführen wollen, aber dennoch anstreben, den Kompensationsansatz in ihr bestehendes Rechtssystem zu integrieren oder im Hinblick auf grenzüberschreitende Vorhaben mit Russland bieten die Ergebnisse des Beratungshilfeprojekts interessante Anregungen.