

Bearbeiter in Deutschland:

Prof. Dr. Wolfgang Wende (Projektleiter)

Dr. Peter Wirth

Anja May

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

Weberplatz 1, 01217 Dresden

Tel.: 0351 / 46 79 232

Fax.: 0351 / 46 79 212

E-Mail: W.Wende@ioer.de, P.Wirth@ioer.de, A.May@ioer.de

Prof. Adrian Hoppenstedt

HHP Hage+Hoppenstedt Partner

Fridastr. 24, 30161 Hannover

Bearbeiter in Russland:

Dr. Andrey Lappo

Dr. Pavel Spirin

E-Mail: lappo@niipgrad.spb.ru, pavelsp@list.ru

Forschungs- und Projektierungsinstitut zur Erarbeitung von Generalplänen und städtebaulichen Projekten „NIIP Gradostroitelstva“

Ul. Torschkovskaja 5, 197342 Sankt Petersburg

Titelfoto: IÖR / K. Grunewald

Dieses Projekt wurde vom Bundesumweltministerium mit Mitteln des Beratungshilfeprogramms für den Umweltschutz in den Staaten Mittel- und Osteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens gefördert und vom Bundesamt für Naturschutz und dem Umweltbundesamt begleitet. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

In der Russischen Föderation wurde das Projekt mit dem Ministerium für regionale Entwicklung abgestimmt.

Dresden, St. Petersburg, Mai 2014

3. Handreichung: Zum Umgang mit der Strategischen Umweltprüfung in der Territorialplanung der Russischen Föderation

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung.....	1
2	Status quo in Deutschland und Russland.....	3
2.1	Strategische Umweltprüfung in der Raum- bzw. Territorialplanung.....	3
2.1.1	SUP im deutschen System der Raumplanung.....	3
2.1.2	SUP im russischen System der Territorialplanung.....	5
2.2	Bewertung großer Infrastrukturvorhaben.....	7
2.2.1	Bewertung großer Infrastrukturvorhaben in Deutschland.....	7
2.2.2	Bewertung großer Infrastrukturvorhaben in Russland.....	9
3	Empfehlungen von deutscher Seite zur Berücksichtigung der SUP in der russischen Territorialplanung.....	11
4	Vorschläge der russischen Partner zur Berücksichtigung der SUP im russischen Planungssystem.....	13

1 Einführung

Die Welt steht vor einer Reihe von Herausforderungen, die keine Nation allein lösen kann. Dazu zählen der Klimawandel, der Schutz der Biodiversität, nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum und Fragen der Verteilungsgerechtigkeit. Hier stehen Fragen des Umweltschutzes und der planerischen Umweltvorsorge im Mittelpunkt der Überlegungen. Im Deutsch-Russischen Regierungsabkommen zum Umwelt- und Naturschutz von 1992 bildet die Entwicklung umweltplanerischer Instrumente für Russland einen Arbeitsschwerpunkt. Das Projekt EkoRus, das 2012-2014 als deutsch-russisches Gemeinschaftsvorhaben durchgeführt wird, ist diesem Ansatz verbunden.

Ziel des deutsch-russischen Projektes EkoRus ist es wissenschaftlich begründete Vorschläge zu erarbeiten, um ökologisch orientierte Ansätze in der russischen Territorialplanung besser zu verankern. Diesbezüglich bildet die vorliegende 3. Handreichung¹ einen weiteren Schritt. Im deutschen System der Raumplanung werden geplante Infrastrukturvorhaben im Rahmen einer strategischen Umweltprüfung hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung bewertet und die Ergebnisse der Bewertung in einem Umweltbericht dargestellt. Geprüft werden insbesondere Vorhaben, die zum Kompetenzbereich der Raumordnung gehören, die einen Rahmen für eine Umweltverträglichkeitsprüfung setzen und die einen hohen sachlichen und räumlichen Konkretisierungsgrad haben. Eine zentrale Rolle spielt dabei die Betrachtung von Alternativen sowie kumulativen Auswirkungen.

Die russische Territorialplanung ist auf die Festlegung der Nutzungsformen des Territoriums in den Planungsdokumenten gerichtet, ausgehend von der Gesamtheit sozialer, wirtschaftlicher, ökologischer und anderer Faktoren. Ziel der russischen Territorialplanung ist die Gewährleistung der nachhaltigen Raumentwicklung, die Entwicklung der technischen, der Transport- und der sozialen Infrastruktur, die Berücksichtigung der Interessen von Bürgern und ihrer Vereinigungen sowie der Interessen der Russischen Föderation (RF), der Föderationssubjekte und der kommunalen Körperschaften (Art. 9 Abs.1 StBauGB)

Die Aufgabe der russischen Territorialplanung besteht in der Entwicklungsplanung für Territorien einschließlich der Standortbestimmung für föderale, regionale und lokale Infrastrukturvorhaben, deren Auswirkungen auf die gesamte räumliche Entwicklung geprüft werden. Dabei werden die Vorhaben sektoral geplant und geprüft (z. B. Territorialpläne im Bereich Straßenverkehr, Eisenbahn, Energie, Tourismus), so dass eine Gesamtbewertung – auch kumulativer Auswirkungen – nicht möglich ist. Auf der Ebene der vorhabenbezogenen Prüfung gibt es Bemühungen, eine SUP einzuführen. Aktuell hat das Ministerium für Naturre Ressourcen und Ökologie der RF am 8. Juli 2014 ein Konzept zur Einführung der SUP in

¹ 1. Handreichung „Zum Umgang mit Schutzgütern und Nutzungen in der Territorialplanung der Russischen Föderation“

2. Handreichung „Vorschläge zur stärkeren Berücksichtigung von Umweltaspekten in Planungsverfahren der Russischen Föderation“

Russland verabschiedet.² Änderungen, die die Prüfung von Zielprogrammen zum Bau bzw. zum Betrieb von Objekten vorsehen, die Umweltauswirkungen verursachen, sind bereits in das Gesetz „Über die ökologische Expertise“ (in der Fassung vom 07.06.2013) eingebracht worden. Die durch das aktuelle Reformvorhaben geplanten Änderungen mehrerer Rechtsakte sollen nicht nur die Harmonisierung der Vorgaben zur SUP in Russland ermöglichen, sondern auch mit der Espoo-Konvention in Einklang bringen, die demnächst ratifiziert werden soll.

Am 28. Juni 2014 wurde in Russland das Gesetz „Über die strategische Planung“ verabschiedet, in dem als strategische Planungen u. a. Territorialpläne der Russischen Föderation in den Bereichen Gesundheit, Verkehr, Bildung, Energie und Verteidigung sowie Territorialpläne der Subjekte der RF genannt werden. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, strategische Ziele der räumlichen Entwicklung des Gebietes der RF mit den Dokumenten zur Territorialplanung auf allen Ebenen zu verknüpfen.

Diese Handreichung knüpft an zwei Arbeitspapiere der deutschen Partner an (AP 3/2 und AP 3/3). Darin werden die Verfahrensschritte der SUP am Beispiel der regionalen Raumordnung, methodische Aspekte der Beschreibung und Bewertung von Umweltauswirkungen erörtert und durch Beispiele für die Umweltbewertung großer Infrastrukturvorhaben ergänzt. Die russischen Partner steuerten ein Arbeitspapier (Bericht Nr. 3) sowie ein Statement bei. Aufgrund des bisherigen Fehlens einer gesetzlich geforderten SUP in Russland sowie der ressort- und vorhabenbezogenen Ausrichtung der Territorialplanung beschreibt ersteres v. a. die Bewertung von Umweltauswirkungen auf der Vorhabenebene, die im Rahmen einer „OVOS“ (vergleichbar mit der Umweltverträglichkeitsstudie) durchgeführt wird. Im Statement wird eine Reihe von Problemen benannt. Zwischenergebnisse wurden (die im Vorfeld der o. g. Gesetzesinitiative zur SUP) auf einem gemeinsamen Workshop am 12. März 2014 in Bonn vorgestellt und mit den russischen Projektpartnern und Vertretern des Ministeriums für Regionalentwicklung der RF beraten. In die Diskussion wurden weitere Fachexperten aus Deutschland und Russland einbezogen.

Die Resultate der Arbeitspapiere und des Statements werden zunächst zusammengefasst (Abschnitt 2). Aus der Kenntnis beider Kontexte heraus werden danach von den deutschen Projektpartnern Schlussfolgerungen gezogen. Diese werden so formuliert, dass sie als Empfehlungen für die russische Seite dienen (Abschnitt 3). Auf dieser Grundlage erarbeiten die russischen Partner Vorschläge für Änderungen im russischen System der Territorialplanung (Abschnitt 4).

² Siehe offizielle Webseite des Ministeriums für Natursressourcen und Ökologie RF, unter: http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=134680&sphrase_id=461052 (Anfrage am 23.07.14).

2 Status quo in Deutschland und Russland

2.1 Strategische Umweltprüfung in der Raum- bzw. Territorialplanung

2.1.1 SUP im deutschen System der Raumplanung

Zur Strategischen Umweltprüfung liegt in Deutschland kein eigenes Gesetz vor, stattdessen erfolgte die Umsetzung der „Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (2001/42/EG)“ der Europäischen Union durch Integration als neuer eigener Teil in das geltende Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Damit sollte der Anwendungsbereich der vorhabenbezogenen UVP-Richtlinie auf sämtliche Planungs- und Entscheidungsebenen ausgedehnt und Umweltbelange bereits in den der Genehmigung vorgelagerten Planungsverfahren berücksichtigt werden. Neben zahlreichen Gemeinsamkeiten hinsichtlich der Zielsetzung und der zu berücksichtigenden Schutzgüter besteht ein wesentlicher Unterschied darin, dass sich die SUP auf die kumulativen und synergistischen Wirkungen vieler Vorhaben im räumlichen Zusammenhang bezieht, die UVP hingegen auf die Umweltwirkungen eines konkreten Einzelvorhabens. Da die SUP innerhalb des politischen Entscheidungsprozesses sehr früh ansetzt, kann sie auch System-, Verfahrens- und Standortalternativen beachten.

Auf der Ebene der räumlichen Gesamtplanung unterliegen sämtliche Pläne (Landesentwicklungspläne, Regionalpläne, Flächennutzungspläne, Bebauungspläne) einer obligatorischen SUP. Im Mittelpunkt stehen hingegen keine sektoralen Planungen (z. B. nur Straßenbauvorhaben), 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 (siehe Abbildung 1).

Zu einer SUP gehören die folgenden Verfahrensschritte:

- *Screening – Feststellung des Prüferfordernisses,*
- *Scoping – Erörterung und Festlegung des Untersuchungsrahmens,*
- *Umweltbericht – Prüfung und Dokumentation der Umweltauswirkungen des Plans/Programms entsprechend des festgelegten Untersuchungsrahmens,*
- *Konsultationen der betroffenen Behörden und der Öffentlichkeit,*
- *Grenzüberschreitende Kooperation im Falle von grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen,*
- *Entscheidungsfindung,*

- *Bekanntgabe der Entscheidung einschließlich einer zusammenfassenden Erklärung und einer Begründung der Planungsentscheidung,*
- *Überwachung der erheblichen Auswirkungen des Plans/Programms auf die Umwelt.*

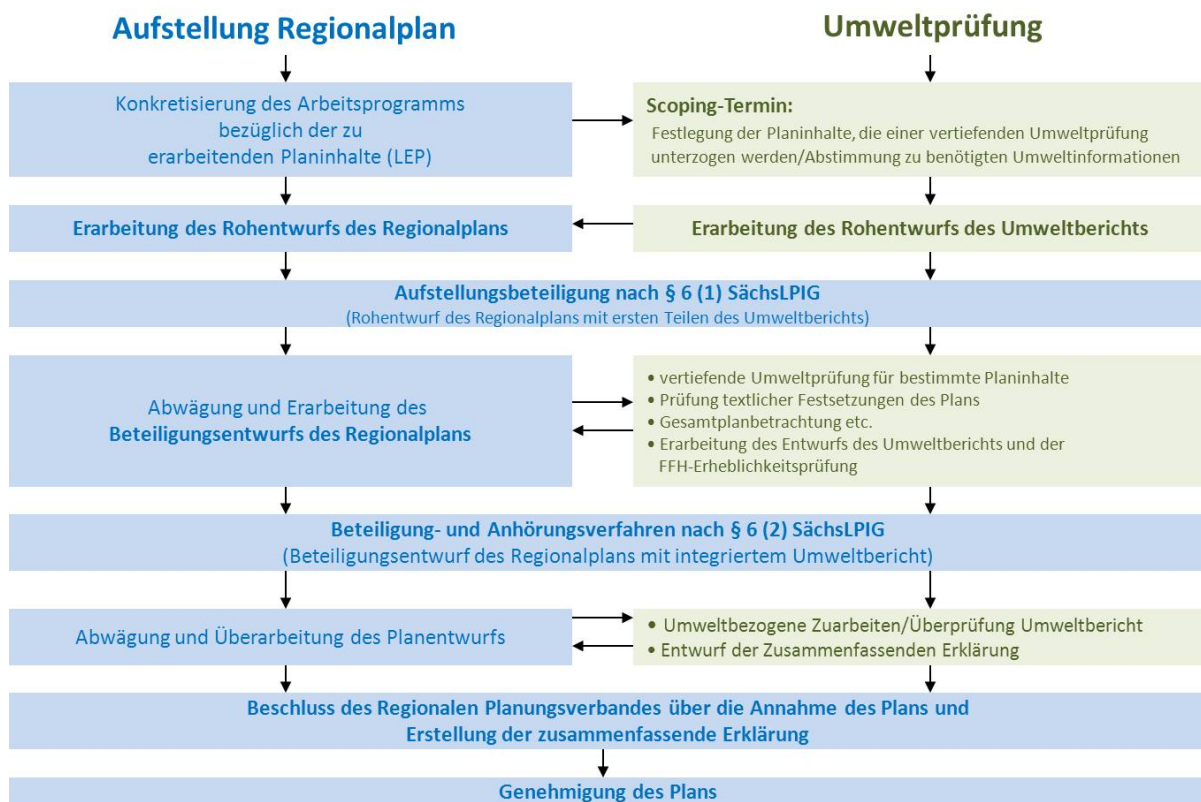


Abbildung 1: Strategische Umweltprüfung eines Regionalplanes am Beispiel des Freistaates Sachsen.

Quelle: Klama K (2013): Berücksichtigung von Umweltbelangen im Regionalplan Westsachsen. Vortrag auf dem 2. Workshop im Rahmen des Projektes EkoRus am 08.03.2013 in Dresden. Regionaler Planungsverband Leipzig-Westsachsen

Kernstück einer SUP ist die Beurteilung der Auswirkungen eines Plans/Programms auf die Umwelt. Dazu wird zunächst der Umweltzustand einer Fläche erfasst. Er kann über Zustandsindikatoren bewertet werden, die bestimmten Schutzbelangen zugeordnet sind und zwar Bedeutung der Fläche für die Erfüllung einer bestimmten Funktion, Empfindlichkeit der Fläche gegenüber zu erwartenden Belastungen, Seltenheit einer bestimmten Ausprägung des Schutzbelangs sowie Vorbelastung der Fläche in Bezug auf den Schutzbelang. Zu den Schutzgütern der SUP und UVP 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.*

Bei der Beschreibung und Bewertung sind mittelbare, unmittelbare, kumulative, kurz-, mittel- und langfristige, permanente und temporäre sowie positive und negative Auswirkungen zu berücksichtigen. Positive Umweltauswirkungen können durch Zurücknahme von Festlegungen eines früheren Plans entstehen, kumulative durch räumliche Überlagerung der Auswirkungen mehrerer gleich- oder verschiedenartiger Planungen. Die SUP bietet günstige Voraussetzungen für die Berücksichtigung kumulativer Wirkungen, da sie projektübergreifend ist und einen größeren sachlich-zeitlich-räumlichen Bezugsrahmen hat als die projektbezogene UVP.

Ziel der SUP ist es, bei Planfestlegungen mit erheblichen negativen Umweltauswirkungen soweit möglich weniger belastende Alternativen zu entwickeln. Die Prüfung der Alternativen beschränkt sich auf solche, die in gleicher Weise geeignet sind, das mit dem Plan/Programm verfolgte Ziel zu erreichen. Nicht alle erwogenen Alternativen müssen gleichermaßen detailliert und umfassend untersucht werden. Der Sachverhalt braucht nur insoweit aufgeklärt zu werden, wie dies für eine sachgerechte Entscheidung erforderlich ist. Geprüft werden sowohl großräumige Planungsalternativen als auch technische und Systemalternativen sowie Bedarfsszenarien. Die „Null-Variante“ dient dabei als „Status-quo-Prognose“ der voraussichtlichen Entwicklung des Umweltzustands bei Nichtdurchführung des Plans bzw. Programms.

Die Bewertung erfolgt zunächst für die einzelnen Standorte, bei der die einzelnen schutzgutbezogenen Bewertungen zu einer schutzgutübergreifenden Gesamtbewertung der Umweltauswirkungen je Einzelstandort aggregiert werden. Anschließend werden die Auswirkungen des Gesamtplans bewertet. Die Gesamtplanbewertung dient der Entscheidungsunterstützung in der Abwägung durch die verfahrensführende Behörde.

2.1.2 SUP im russischen System der Territorialplanung

Für die Bewertung von vorhabenbezogenen Umweltauswirkungen sind in der Russischen Föderation das Föderale Gesetz Nr. 7 „Über den Umweltschutz“ aus dem Jahre 2002 (insbesondere Art. 32 und 33), das Gesetz Nr. 174 „Über die ökologische Expertise“ von 1995 sowie die Verordnung Nr. 372 „Über die Bewertung von Umweltauswirkungen eines geplanten Vorhabens“ von 2000 maßgebend. Beide Gesetze wurden inzwischen mehrfach geändert. Einschränkungen wurden u. a. in Bezug auf die Untersuchung umweltrelevanter Aspekte sowie hinsichtlich der prüfpflichtigen Vorhaben vorgenommen. Aus der Liste der verbleibenden prüfpflichtigen Vorhaben, d.h. die einer eigenständigen staatlichen ökologischen Expertise unterliegen, sind für die Territorialplanung lediglich noch die Vorhaben relevant, die auf föderaler Ebene Schutzgebiete föderaler Bedeutung, Naturkatastrophengebiete oder Zonen mit einer außerordentlichen ökologischen Situation betreffen sowie auf regionaler Ebene Schutzgebiete regionaler Bedeutung. Vor den Beschränkungen der Anwendbarkeit der ökologischen Expertise unterlagen noch „Planungsunterlagen jeglicher Art“, also auch die Schemata und Generalpläne der russischen Territorialplanung der staatlichen Prüfpflicht von Umweltauswirkungen. Damit enthielt die

Fassung des Gesetzes von 1995 die planbezogene Umweltprüfung, de facto wurde jedoch nie ein Plan einer solchen Prüfung unterzogen.

Im Jahre 1991 hat Russland die Espoo-Konvention über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen unterzeichnet, jedoch bis heute nicht ratifiziert. Auch dem 2003 verabschiedeten Protokoll zur Espoo-Konvention hat sich Russland bisher nicht angeschlossen. Jedoch enthält die Umweltdoktrin der RF (verabschiedet per Regierungsverordnung Nr. 1225-RF vom 31.08.2002) den Begriff der „strategischen Bewertung von Umweltauswirkungen“ – ohne ihn näher zu definieren.

Im Hinblick auf eine Ökologisierung des Landes, hat Russland in den vergangenen Jahren eine Reihe von politischen Dokumenten verabschiedet. So sind gemäß Punkt 2a Abs. 3 der Weisungen des russischen Präsidenten an die Regierung der RF (2011) Änderungen in der russischen Gesetzgebung vorzunehmen, die eine Verbesserung der Umweltbewertung von Strategien, Programmen und Plänen (einschließlich Territorialplänen) vorsehen. Punkt 2b sieht die Ratifizierung des Übereinkommens über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (Espoo-Konvention) und des Kiew-Protokolls zur Strategischen Umweltprüfung vor.

Die Grundlagen der staatlichen Umweltpolitik bis 2030 vom 30.04.2012 fordern die Einhaltung der Grundsätze zur Umweltvorsorge bei Investitionsvorhaben, eine obligatorische Umweltfolgenbewertung geplanter Vorhaben, den vollständigen 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. Im Hinblick auf eine Stärkung des Umweltrechts wird unter Punkt IV.11c vorgeschlagen, die Strategische Umweltprüfung für solche Pläne und Programme einzuführen, die voraussichtlich Umweltauswirkungen verursachen werden.

Mit der Umsetzung dieses Zieles wurde begonnen. Die aktuelle Entscheidung des Ministeriums für Naturressourcen und Ökologie vom 8. Juli 2014 über einen geplanten Gesetzesentwurf zur Einführung der SUP in Russland soll ein komplexes System der Umweltprüfung in der Russischen Föderation für zukünftige Vorhaben ermöglichen. Dazu sollen die Regelungen zur Bewertung von Umweltauswirkungen (OVOS), zur staatlichen ökologischen Expertise sowie die Regelungen der Espoo-Konvention und deren Protokoll verknüpft und harmonisiert werden. Der geplante Gesetzesentwurf ist ein weiterer Schritt zur Ratifikation der Espoo-Konvention sowie der Aarhus-Konvention.

Auf dem Gebiet des Städtebaurechts ist der Städtebaukodex der RF die zentrale Rechtsgrundlage und vorrangig vor allen anderen Gesetzen und Rechtsakten. In Bezug auf die Umweltbewertung von Vorhaben enthalten Territorialpläne in textlicher Form Aussagen über geplante Infrastrukturvorhaben, eine Kurzcharakteristik der „Zonen mit besonderen

Nutzungsbedingungen“, sofern solche aufgrund geplanter Vorhaben festzulegen sind, sowie eine zeichnerische Darstellung der Standorte geplanter Vorhaben. Dem Plandokument ist eine „Begründung“ beizufügen, in der sowohl die aktuellen und zukünftigen Nutzungen als auch mögliche Nutzungseinschränkungen analysiert sowie die potentiellen Auswirkungen der Vorhaben auf die räumliche Entwicklung bewertet werden. Die Vorhaben werden sektoral geplant und geprüft, so dass eine Gesamtbewertung, die auch kumulative Auswirkungen einschließt, nicht möglich ist. Die letzte Änderung des Städtebaugesetzbuches Anfang 2014 hat den sektoralen Ansatz leider weiter gestärkt. Bei der Bewertung sind die Schutzgüter des Umweltgesetzes der RF sowie Umweltqualitätsstandards zu beachten. Auf der Grundlage des Städtebaukodexes der RF werden in der Territorialplanung Gebiete (Zonen) mit besonderen Nutzungsbedingungen abgegrenzt, die auch die Anforderungen an die Einschränkungen der wirtschaftlichen Aktivitäten bestimmen. Somit kann weder eine flächendeckende Erfassung und Bewertung des Gebietes und der Schutzgüter, noch eine Betrachtung der Konflikte zwischen Schutzgütern oder zwischen Schutzgütern und Nutzungen stattfinden.

2.2 Bewertung großer Infrastrukturvorhaben

2.2.1 Bewertung großer Infrastrukturvorhaben in Deutschland

Große Infrastrukturvorhaben wie Autobahnen, Industriekomplexe, Rohstoffabbau, Energiegewinnung u. a. unterliegen zum einen einer vorhabenbezogenen mehrstufigen Umweltprüfung. Zum anderen werden sie bei einer planbezogenen Strategischen Umweltprüfung – z. B. eines Regionalplans – in einen regionalplanerischen Zusammenhang gesetzt und hinsichtlich ihrer Kompatibilität mit den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung geprüft.

Die vorhabenbezogene Prüffolge umfasst die Strategische Umweltprüfung sowie eine zweistufige Umweltverträglichkeitsprüfung, die im Rahmen eines vorgelagerten Verfahrens (Raumordnungs- oder Linienbestimmungsverfahren) und eines nachgelagerten konkreten Zulassungsverfahrens (Planfeststellungs- oder Genehmigungsverfahren) durchgeführt wird. So sind Straßenbauvorhaben im Bundesverkehrswegeplan (BVWP) enthalten und werden in einer SUP in einen übergreifenden Zusammenhang mit den anderen Verkehrsträgern Schiene, Luft und Wasser gesetzt, damit umweltrelevante Entwicklungen unter übergeordneten strategischen Gesichtspunkten beurteilt werden können. Es wird über die Frage des grundsätzlichen Bedarfs einer Maßnahme entschieden und eine erste grobe Umweltrisikoeinschätzung vorgenommen. Die Entscheidungen haben eine starke vorentscheidende Wirkung für die weitere Planung und Zulassung von Projekten, weil der grundsätzliche Bedarf im weiteren Verlauf in der Regel nicht mehr in Frage gestellt werden darf.

Auf der Ebene des Raumordnungsverfahrens (ROV) wird die Entwurfsplanung des Vorhabenträgers für ein konkretes Straßenbauvorhaben einschließlich Varianten in grobem Maßstab auf ihre grundsätzliche Raumverträglichkeit, d. h. ihre Kompatibilität mit den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung geprüft, die auch die Auswirkungen auf die Umwelt mit einbezieht. Eine der wichtigsten Aufgaben des ROV ist die Prüfung von Vorhabens- bzw. Trassenalternativen, da es in diesem Verfahren um überörtliche raumbedeutsame Umweltauswirkungen eines Vorhabens geht. Auf dieser frühen Planungsstufe können Alternativen noch flexibel einbezogen werden. Im Anschluss an ein ROV erfolgt für den Neubau einer Bundesfernstraße die Linienbestimmung, bei der in Form einer Abwägungsentscheidung die von dem Vorhaben berührten öffentlichen Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit und die Ergebnisse des ROV zu berücksichtigen sind. Des Weiteren wird die geplante Trasse als Ausgangsbasis für das Planfeststellungsverfahren festgelegt.

Im nachfolgenden Zulassungsverfahren werden auf der Grundlage einer grundstücksgenau konkretisierten Entwurfsplanung des Vorhabenträgers Detailfragen und örtliche Auswirkungen betrachtet und die Konzeption an einem ausgewählten Standort optimiert. Es wird abschließend und verbindlich über das „Wo“ und „Wie“ eines Verkehrsinfrastrukturvorhabens entschieden.

Auf der Ebene der Raumordnung entsprechen Vorhabentypen bestimmten Nutzungskategorien (z. B. Straßenbauvorhaben = Verkehr). Sie können als Vorrang- bzw. Vorbehaltsgebiet den Rahmen für UVP-pflichtige Vorhaben setzen und müssen vertiefend geprüft werden. Liegen kein hinreichend sachlicher und räumlicher Konkretisierungsgrad und keine UVP-Rahmensetzung vor, so werden die Vorhaben in der Gesamtbewertung berücksichtigt. Nicht prüfpflichtig sind nachrichtliche Übernahmen aus anderen Plänen. Sie werden bei der Umweltprüfung als Vorbelastungen bzw. im Sinne kumulierender Wirkungen berücksichtigt. Durch die Konzentration regionalplanerischer Festlegungen in einem Raum können kumulative Umweltwirkungen auftreten, die in ihrer Summe erheblich sein können. Darstellerisch lassen sich diese zu übergreifenden Kumulationsgebieten zusammenfassen oder für die einzelnen Schutzgüter anhand von ausgewählten Indikatoren betrachten.

Im Umweltbericht eines Regionalplans werden z. B. unter der Nutzungskategorie „Verkehr“ die Umweltauswirkungen geplanter Verkehrsvorhaben zusammenfassend beschrieben und bewertet. Zum Teil werden Straßenneubauvorhaben ausschließlich textlich benannt, d. h. ohne diese in der Raumnutzungskarte zeichnerisch festzulegen. Da mit dem textlichen Ziel kein konkreter Korridor der Trassenführung vorgegeben wird, ist in der Umweltprüfung vor allem zu untersuchen, ob generell umweltverträgliche Möglichkeiten einer Trassenführung zwischen Ausgangs- und Endpunkt gegeben sind. Entscheidend ist, ob sich bereits auf der regionalen Ebene absehen lässt, ob auf den nachfolgenden Planungsebenen eine umweltverträgliche Trassenführung gefunden werden kann oder ob erhebliche Umweltbeeinträchtigungen unvermeidbar sind. Die Ergebnisse der ausschließlich textlichen Festlegungen können in einer Tabelle zusammengefasst werden.

Zeichnerisch festgelegt werden im Regionalplan nur Trassenplanungen, z. B. neue Vorhaben auf der Grundlage des Bundesverkehrswegeplans (BVWP), für die bereits umfassende umweltbezogene Unterlagen vorliegen, z. B. Umweltverträglichkeitsstudien (UVS I bzw. UVS II) aus Raumordnungs- oder Planfeststellungsverfahren. Die UVS werden in der Zuständigkeit des Vorhabenträgers, in dem Fall der Straßenbauverwaltung, erarbeitet und die Ergebnisse in den Regionalplan übernommen. Im Regionalplan gelten die darin betrachteten Alternativen zugleich als Standortalternativen für die SUP der jeweiligen Trasse. Aufgrund der gebietsscharfen Ausweisung dieser Trassen wird untersucht, ob mit der Festlegung erhebliche Umweltauswirkungen im Gebiet selbst oder in den benachbarten Gebieten hervorgerufen werden. In der Regel weist der Regionalplan die umweltbezogen konfliktärmste realisierbare Variante in der Raumnutzungskarte als „Vorranggebiet Straßenverkehr“ zeichnerisch aus und prüft sie vertiefend.

Die Umweltprüfung orientiert sich am räumlichen und sachlichen Konkretisierungsgrad der regionalplanerischen Festlegungen. Prüfungsrelevant sind demnach die Umweltwirkungen, die von einer Realisierung des Vorhabens ausgehen. Als Maßstab für die Bewertung von Umweltauswirkungen werden die Ziele des Umweltschutzes herangezogen, wie sie z. B. im BNatSchG, Landesentwicklungsplan und Regionalplan festgelegt sind. Es erfolgt zunächst eine schutzgutbezogene Bewertung des Konfliktpotenzials und der Empfindlichkeit in Bezug auf das Vorhaben. Durch die Überlagerung der Konfliktpotenzial- bzw. Empfindlichkeitsbewertung und ihrer Zuordnung zu Konfliktklassen wird das entsprechende Umweltrisiko bestimmt. Abschließend wird dargestellt, ob umweltverträgliche Möglichkeiten der Realisierung des Vorhabens bestehen.

2.2.2 Bewertung großer Infrastrukturvorhaben in Russland

In der Russischen Föderation zählen große Infrastrukturvorhaben zu den Investitionsvorhaben föderaler Bedeutung. Auf der Ebene der Territorialpläne der Russischen Föderation gehören dazu die Bereiche föderales Transportwesen (Eisenbahn, Luft- und Wasserwege, Transport über Rohrleitungen) und Energie.

Sie unterliegen auf der vorhabenbezogenen Ebene einer eigenständigen staatlichen ökologischen Expertise, wenn von dem Vorhaben Schutzgebiete föderaler bzw. regionaler Bedeutung, Naturkatastrophengebiete oder Zonen mit einer außerordentlichen ökologischen Situation betroffen sind. In allen anderen Fällen werden sie einer staatlichen Expertise unterzogen, bei der epidemiologische, ökologische und ähnliche Belange nur noch diverse Bestandteile der gesamten technischen Anforderungen der Antragsunterlagen sind.

Gemäß Städtebaukodex der RF sind Gegenstand der Territorialplanung nur Vorhaben, die nach einer Prüfung der technischen und wirtschaftlichen, der sozioökonomischen Effizienz sowie der Umweltverträglichkeit in Programme zur sozioökonomischen Entwicklung bzw. in sektorale Investitionsprogramme aufgenommen wurden. Prüfrelevant für die Territorialplanung ist die Einhaltung der Grundsätze der städtebaulichen Tätigkeit, v.a. des Grundsatzes der nachhaltigen räumlichen Entwicklung und der gleichrangigen

Berücksichtigung ökologischer, sozioökonomischer und anderer Belange. Auf der planbezogenen Ebene bleibt der sektorale Ansatz erhalten. Es gibt beispielsweise Territorialpläne im Bereich Straßenverkehr, Eisenbahn, Energie und Tourismus. Sie enthalten Aussagen in textlicher und zeichnerischer Form über die geplanten Infrastrukturvorhaben (siehe Abschnitt 2.1.2). Betrachtet werden die städtebauliche Effektivität und die Standortwahl. Basierend auf vorliegenden Umweltbewertungen erfolgt eine Untersuchung der potentiellen Auswirkungen der Vorhaben auf die räumliche Entwicklung. Entscheidend für die Standortauswahl sind die aktuellen Nutzungen, mögliche Entwicklungen und Nutzungseinschränkungen (einschließlich der Zonen mit besonderen Nutzungsbedingungen und risikogefährdeter Gebiete). Aufgrund des sektoralen Ansatzes werden zwar vorhabenbezogen umweltverträgliche Lösungen zur Minderung negativer Umweltauswirkungen, Erhöhung der ökologischen Sicherheit und Vermeidung von Unfallgefahren angestrebt, es fehlt jedoch eine vorhabenübergreifende Gesamtbewertung, die auch kumulative Auswirkungen einschließt.

Die Territorialpläne der RF unterliegen der Zustimmung der obersten Exekutivorgane der Subjekte bzw. der kommunalen Selbstverwaltungsorgane, auf deren Gebiet Vorhaben föderaler Bedeutung umgesetzt werden sollen. Zustimmungsrelevant sind der Einfluss des geplanten Vorhabens auf die sozioökonomische Entwicklung des Gebiets und die negativen Auswirkungen auf die Umwelt.

3 Empfehlungen von deutscher Seite zur Berücksichtigung der SUP in der russischen Territorialplanung

Ausgehend von den oben dargestellten Beschreibungen und Bewertungen der Planungssysteme der beiden Länder können Ansatzpunkte für eine Weiterentwicklung des russischen Systems der Territorialplanung in Bezug auf die Strategische Umweltprüfung vorgeschlagen werden. Die überwiegende Zahl der Empfehlungen leistet auch einen Beitrag zur Realisierung der „Grundlagen der staatlichen Umweltpolitik bis 2030“ (siehe Abschnitt 2.1.2).

1. Rechtliche Verankerung der Begriffe und Verfahrensschritte einer SUP

Grundsätzlich ist zu empfehlen, SUP-relevante Begriffe und Verfahrensschritte (wie SUP, Scoping, Screening, Umweltbericht, Monitoring) in die russische Gesetzgebung zu integrieren. Zum Teil ähneln diese einigen Verfahrensschritten der Bewertung von Umweltauswirkungen (OVOS). Es sollte von russischer Seite ebenfalls geprüft werden, inwiefern die Berücksichtigung der Ergebnisse des Umweltberichts in Plänen und Programmen rechtlich verankert werden kann.

2. Erweiterung des Bewertungsansatzes

Zur besseren Berücksichtigung ökologischer Aspekte wird die Abkehr vom fragmentarischen, auf Gebiete mit besonderen Nutzungsbedingungen reduzierten Bewertungsansatz und die Hinwendung zu einer umfassenden flächendeckenden Erfassung und Bewertung von Schutzgütern und Nutzungen auf allen Ebenen der Territorialplanung, d. h. der Wechsel von der ressort- und vorhabenbezogenen Bewertung zu einer räumlichen Gesamtbewertung empfohlen.

3. Erstellung eines flächendeckenden, umfassenden Umweltfachbeitrags als Informations- und Bewertungsgrundlage für den Umweltbericht

Bereits in der 1. Handreichung³ wurde auf die Notwendigkeit eines solchen Beitrags hingewiesen. Die Ergebnisse einer naturschutzfachlichen Erfassung und Bewertung der Umwelt über die Schutzgüter können eine wichtige Informations- und Bewertungsgrundlage für den Umweltbericht sein. Analog zur deutschen Landschaftsplanung wird empfohlen, in Russland ein adäquates Instrument einzuführen. Es sollte von russischer Seite geprüft werden, inwiefern die territorialen Komplexschemata des Natur- bzw. Umweltschutzes (TerKSOP bzw. TerKSOOS) dazu geeignet wären bzw. dahingehend weiterentwickelt werden könnten. Zur besseren Nachvollziehbarkeit und Vergleichbarkeit sollte in diesem Zusammenhang eine einheitliche Bewertungsmethodik erarbeitet werden.

³ 1. Handreichung „Zum Umgang mit Schutzgütern und Nutzungen in der Territorialplanung der Russischen Föderation“

4. Betrachtung von vernünftigen Alternativen

Kern einer Strategischen Umweltprüfung ist der Alternativenvergleich. Lange vor der Entscheidung über konkrete Einzelvorhaben lassen sich auf den vorgelagerten Planebenen Alternativen aufzeigen und bewerten. Dabei geht es um Alternativen, die in gleicher Weise geeignet sind, das mit dem Plan/Programm verfolgte Ziel zu erreichen. Geprüft werden können Standortalternativen (Einzelstandorte und Standortkombinationen), Bedarfs-, Struktur- und Systemalternativen. Unter der Voraussetzung einer räumlichen Gesamtbewertung (siehe Empfehlung Nr. 2) sollte von russischer Seite geprüft werden, inwiefern ein Alternativenvergleich auf die Ebene der Territorialplanung verlagert werden kann. Dadurch ließe sich auf die Formulierung von Nutzungsansprüchen vorausschauend Einfluss nehmen und frühzeitig ein umweltverträglicher Standort bestimmen.

5. Berücksichtigung kumulativer Umweltauswirkungen

Die SUP ist projektübergreifend und besitzt einen größeren sachlich-räumlich-zeitlichen Bezugsrahmen als die projektbezogene UVP. Durch die räumliche Überlagerung der Auswirkungsbereiche mehrerer gleichartiger bzw. verschiedenartiger Vorhaben auf ein Schutzgut können kumulative Umweltauswirkungen auftreten. Es ist zu empfehlen, neben den positiven und negativen auch die kumulativen Auswirkungen zu betrachten.

6. Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips der Vermeidung und Minderung

In der Praxis beschränken sich die meisten Maßnahmen zum Umweltschutz und zur ökologischen Sicherheit auf reaktive Maßnahmen, d. h. die Ermittlung von Umweltschäden und die Erarbeitung von Kompensationsmaßnahmen zur Wiederherstellung der beeinträchtigten Schutzgüter. Im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge sind präventive Maßnahmen zur Vermeidung und Minderung negativer Umweltveränderungen dringend erforderlich.

7. Vorrang der Naturalkompensation vor monetärer Kompensation

Nicht vermeidbare erhebliche Beeinträchtigungen sind in Deutschland durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen oder, soweit dies nicht möglich ist, durch einen Ersatz in Geld zu kompensieren. Die Ersatzzahlungspflicht ist nachrangig gegenüber den Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und somit die „Ultima Ratio“. Es wird empfohlen, dass die Territorialplanung in der RF verstärkt naturale Kompensationsmaßnahmen entwickelt. Es ist von der russischen Seite zu prüfen, inwiefern dies auf der planbezogenen Ebene möglich ist oder ob dieser Arbeitsschritt erst auf der vorhabenbezogenen Ebene stattfinden soll.

4 Vorschläge der russischen Partner zur Berücksichtigung der SUP im russischen Planungssystem

Im Interesse der Weiterentwicklung des Territorialplanungssystems der Russischen Föderation werden, ausgehend von der vorgesehenen Aufnahme der SUP in die Begründungsmaterialien von Territorialplänen, folgende Vorschläge unterbreitet:

1. Vorschläge zur Ausarbeitung einer rechtlichen Grundlage für die Strategische Umweltprüfung und deren Anwendung bei der Vorbereitung von Planungsdokumenten

In Russland haben die Vorbereitungen für die rechtlichen Regelungen zur Einführung und Durchführung der Strategischen Umweltprüfung (SUP) für Pläne und Programme, deren Realisierung Umweltauswirkungen haben können, bereits begonnen. Auf der Ebene der strategischen Planung ist eine Regelung aller Verfahrensschritte der SUP unabdingbar. Damit soll den Prioritäten, die im Rahmen der Umsetzung des Prinzips der nachhaltigen Raumentwicklung gesetzt wurden, entsprochen werden. Die primäre Frage, die es auf dieser Ebene zu klären gilt, ist die nach der Kategorisierung von Vorhaben, die Gegenstand der SUP sein sollen. In den allgemeinen Vorschriften der städtebauliche Gesetzgebung (Art. 9 StBauGB) sollte das Erfordernis einer Berücksichtigung der SUP in den Planungsdokumenten eingeführt werden. Zu den Inhalten der Planungsdokumente im StBauGB sollten Vorschriften zur obligatorischen Durchführung folgender Verfahrensschritte der SUP ergänzt werden: Umweltbericht, Durchführung von Konsultationen unter Teilnahme von Behörden und der Öffentlichkeit sowie Entscheidungsfindung.

2. Vorschläge zur Integration eines Abschnitts zur strategischen Umweltprüfung in Planungsdokumenten

Die Ausarbeitung einer einheitlichen Methodik zur Bewertung der Umweltwirkungen von Planungsdokumenten sollte im System der Territorialplanung der RF rechtlich verankert werden. Auf diese Weise könnte ein umfassender Abschnitt in den Planungsdokumenten zur Durchführung der SUP das Erfordernis der Ausarbeitung von Naturschutzschemata ersetzen. Letztere sind den Fachplanungen zuzuordnen. Bei der Vorbereitung von Dokumenten der Territorialplanung werden folgende Instrumente der Umweltprüfung vorgeschlagen:

- Analyse der tatsächlichen Umweltsituation
- Feststellung grundlegender Tendenzen der Veränderung des Zustandes der Umwelt.

Im Abschnitt zur „ökologischen Prüfung“ in den Begründungsmaterialien von Territorialplänen erfolgen die Beschreibung der Ausgangssituation und die Darstellung in Karten, die die Umweltsituation widerspiegeln. Daran schließt sich die Bewertung voraussichtlicher Umwelteinwirkungen der Planung und eine Alternativenprüfung unter Berücksichtigung der Ziele der strategischen Entwicklung von Territorien an. Dabei werden

potentielle negative Auswirkungen von besonderer Bedeutung bewertet, die bei der Realisierung eines Planungsdokuments auftreten können.

3. Berücksichtigung von Fachplanungen im Bereich der SUP im Rahmen der Territorialplanung

In Russland existieren bereits rechtliche und methodische Grundlagen zur „Bewertung von Umweltauswirkungen“ (OVOS). Eine solche Bewertung ist obligatorisch für alle großen Infrastrukturvorhaben, deren Realisierung in den strategischen Dokumenten vorgesehen ist. Der Rückgriff auf die Prinzipien und Methoden der Bewertung von Umweltauswirkungen im Rahmen von Begründungsdokumenten erscheint sinnvoll. Die Bewertung des Umweltzustandes sollte bei der Begründung der gewählten Variante zur Platzierung von Objekten föderaler, regionaler oder kommunaler Bedeutung durchgeführt werden. Dies sollte im Rahmen der Analyse des betreffenden Territoriums, der möglichen Entwicklungsrichtungen und der potentiellen Einschränkungen von Nutzungen geschehen. Darüber hinaus sollte die Bewertung möglicher Auswirkungen der Objekte auf die Gesamtentwicklung des Territoriums, darunter auch auf den Umweltzustand, durchgeführt werden. Im Rahmen der Ausarbeitung von Planungsdokumenten spielt die Bewertung von Umweltauswirkungen, die in der Vorinvestitionsphase und vor der Projektphase durchgeführt wurde und auch andere Territorien umfassen, eine besondere Rolle. Gerade im Rahmen der Territorialplanung besteht die Möglichkeit zur Vereinbarung von Interessen unterschiedlicher Umweltbehörden und der öffentlichen Meinung der Bevölkerung sowie eine Alternativenprüfung für die Platzierung von Objekten großer Bauvorhaben.

4. Vorschläge zur Alternativenprüfung im System der Territorialplanung

Bei der Betrachtung von Alternativen im Rahmen der Platzierung von Objekten in der Territorialplanung werden Methoden der Expertenbewertung angewandt. In Russland gibt es noch keine festgelegten Regeln zur Alternativenprüfung bei der Platzierung von Objekten föderaler, regionaler oder kommunaler Bedeutung. Allerdings können Raumnutzungsanalysen und weitere Fachinformationen eine vergleichende Bewertung der vorgeschlagenen Varianten zur Territorientwicklung ermöglichen. Besondere Wichtigkeit erlangen Fragen, die mit der Prüfung von Fachstrategien verbunden sind, im Hinblick auf deren Einbeziehung in die allgemeine Strategie der Raumentwicklung auf der regionalen oder kommunalen Ebene. Gerade in diesem Bereich erscheinen Kompromissentscheidungen zur Lösung von Aufgaben der Fachplanung und der Territorialplanung möglich.

5. Berücksichtigung von kumulativen Umwelteinwirkungen

Die Berücksichtigung von kumulativen Umwelteinwirkungen in den Planungsdokumenten ist generell schwierig. Eine solche Bewertung im Rahmen der Territorialplanung muss in der SUP eher allgemeiner Natur sein. Die schrittweise Analyse von kumulativen Umwelteinwirkungen stellt ein zu kompliziertes Verfahren dar und kann daher nur von Expertenorganisationen jenseits der Territorialplanung durchgeführt werden.

6. Herausarbeitung von präventiven Umweltschutzmaßnahmen

Die Herausarbeitung von präventiven Umweltschutzmaßnahmen im Rahmen von Dokumenten der Territorialplanung wird in die Regelung zur Territorialplanung aufgenommen. Dabei spielen städtebauliche Maßnahmen eine besondere Rolle.

7. Instrumente zur ökologischen Kompensation

Im Rahmen der Territorialplanungsdokumente sollten Maßnahmen mit Kompensationscharakter im Mittelpunkt stehen (z. B. Ausweitung der Fläche von besonderen Naturschutzgebieten im Rahmen ihrer teilweisen Ausweisung für ein Linienobjekt). Dabei sollten Kompensationsmaßnahmen, die in den Planungsdokumenten zur Vorbeugung von Umweltschäden festgelegt sind, einen präventiven Charakter haben. Umweltschützende Instrumente, die mit wirtschaftliche Sanktionen verbunden sind (Verschmutzungsgebühr usw.) werden im System der Territorialplanung nicht angewendet. Hier erscheint die Einführung von Kompensationsgebühren auch nicht geeignet. Die russischen Naturschutzgesetze sehen derartige Maßnahmen auf der Ebene der Ausarbeitung konkreter Projekte ebenso vor wie die Durchführung von Monitorings zur Überprüfung einiger Unternehmen.