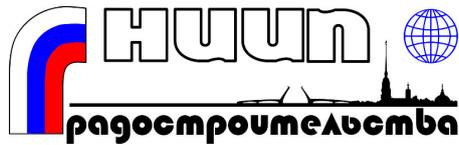




Leibniz-Institut  
für ökologische  
Raumentwicklung



## Projekt „Integration ökologischer Belange in die Territorialplanung Russlands (EkoRus)“

### Arbeitspaket 4/1 – Kriterienkatalog: Kriterien für die Auswahl einer Modellregion in der Russischen Föderation

**Bearbeiter in Deutschland:**

Dr. Peter Wirth

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

Weberplatz 1, 01217 Dresden

Tel.: 0351 / 46 79 232

Fax.: 0351 / 46 79 212

E-Mail: [P.Wirth@ioer.de](mailto:P.Wirth@ioer.de)

**Bearbeiter in Russland:**

Dr. Pavel Spirin

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

Ul. Torschkovskaja 5, 197342 Sankt Petersburg

Titelbild: IÖR

*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

# Kriterien für die Auswahl einer Modellregion in der Russischen Föderation und konzeptionelle Überlegungen zur Struktur des Modellvorhabens

---

## Inhaltsverzeichnis

1. Einführung.....	1
2. Kriterien für die Auswahl eines Modellvorhabens in der Russischen Föderation.....	1
2.1 Charakter der Modellregion generell .....	2
2.2 Ebene/Level der Regionalanalyse.....	2
2.3 Institutionelle und technische Kriterien .....	3
2.4 Statistische Kriterien.....	4
3. Empfehlungen der Bearbeiter zur Auswahl einer Modellregion.....	5
4. Überlegungen zur Struktur eines zukünftigen Modellvorhabens .....	6



## **1. Einführung**

Im Rahmen des Projektes EkoRus (2012-2014), das mit Mitteln des Beratungshilfeprogramms des Bundesumweltministeriums für den Umweltschutz in den Staaten Mittel- und Osteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens gefördert und vom Bundesamt für Naturschutz und vom Umweltbundesamt begleitet wird, werden Vorschläge erarbeitet, wie ökologische Belange in der Territorialplanung der RF besser berücksichtigt werden können. Bisher wurde ein Rechtsvergleich zwischen der deutschen Raumplanung und der russischen Territorialplanung erstellt sowie Empfehlungen zur Berücksichtigung von Schutzgütern und Nutzungen in der Territorialplanung, zur Gestaltung von Planungsprozessen, zur Bewertung von Umweltgütern sowie zu den Informationsgrundlagen der Planung erarbeitet.

Darüber hinaus gibt es ein weiteres Ziel des Projektes EkoRus. Es geht darum, Grundlagen für ein mögliches Modellvorhaben in der Russischen Föderation zu erarbeiten, bei dem die im Rahmen des Projektes erarbeiteten Ansätze beispielhaft erprobt werden sollen.

Dazu zählt einerseits ein Kriterienset, anhand dessen die Regionen der Russischen Föderation bei Bedarf verglichen werden können. Die Auswahl der Modellregion soll nach ökonomischen, sozialen und ökologischen Kriterien erfolgen. Der Kriterienkatalog, der im ersten Teil des Arbeitspapiers (Kapitel 2 und 3) entwickelt wird, soll mit den zuständigen Stellen in der Bundesrepublik (UBA, BfN, BMU) sowie mit dem Ministerium für Regionalentwicklung der RF abgestimmt werden.

Andererseits geht es darum, das Modellvorhaben zu skizzieren, um eine Grundlage für die Diskussion auf politischer Ebene zu schaffen. Gedacht wird daran einen realen Planungsprozess zu initiieren und durchzuführen, der die Ergebnisse des Vorhabens EkoRus explizit nutzt, insbesondere hinsichtlich der gleichberechtigten Einbeziehung ökonomischer, sozialer und ökologischer Faktoren, der Bewertung aller wichtigen Schutzgüter (Wasser, Boden, Luft/Klima, Biodiversität, Landschaft, Mensch, Kulturgüter), einer transparenten, nachvollziehbaren Prozessgestaltung mit fairer Abwägung der verschiedenen Faktoren, entsprechender Beteiligungsschritte sowie der Zugänglichkeit der planungsrelevanten Informationen im Internet. Dies erfolgt am Ende des Arbeitspapiers (Kapitel 4).

## **2. Kriterien für die Auswahl eines Modellvorhabens in der Russischen Föderation**

Für die Auswahl einer Modellregion gibt es sehr unterschiedliche Möglichkeiten. Zunächst geht es darum, das Entscheidungsspektrum darzustellen, um im nachfolgenden Kapitel 3 Empfehlungen ableiten zu können.

## 2.1 Charakter der Modellregion generell

Hierzu sind Fragen zu stellen wie:

- Soll eine zentrale oder eine entlegene Region ausgewählt werden?
- Soll eine dicht oder dünn besiedelte Region ausgewählt werden?
- Geht es um eine Region mit hoher oder geringer Umweltbelastung?
- Geht es um eine Region mit hoher oder niedriger wirtschaftlicher Dynamik?
- Geht es um eine großstädtisch oder mittel-/kleinstädtisch geprägte Region?

In bisherigen Diskussionen wurde betont, dass eine zentral gelegene, großstädtische, dicht besiedelte, industrialisierte und infrastrukturell erschlossene Modellregion mit hoher Umweltbelastung ausgewählt werden soll.

## 2.2 Ebene/Level der Regionalanalyse

Darüber hinaus geht es um die räumliche Ebene, die für die Auswahl der Modellregion gewählt wird

- Es gibt in Russland als oberste Ebene 8 Föderale Bezirke, die Großräume mit politischer Kontrollfunktion darstellen (Abbildung 1)



Abbildung 1: Föderale Bezirke der Russischen Föderation (Wikimedia Commons)

- In der Ebene darunter gibt es 83 so genannte Föderationssubjekte, die unterschiedlichen politischen Status haben: „Republik“ (21), „Region“ (9), „Stadtregionen“ Moskau und St. Petersburg (2), „Oblast“ (46), „Autonomer Kreis“ (4), „Autonome Oblast“ (1)  
Auf dieser Ebene bestehen sehr große Unterschiede bzgl. Größe, Einwohnerzahl, Einwohnerdichte und Wirtschaftsleistung (Abbildung 2). Im europäischen Teil ist die



- die Verfügbarkeit einer Organisation, die über die erforderlichen planerischen Kapazitäten und Kompetenzen verfügt
- das Vorhandensein eines ausreichenden technischen Equipments (z. B. GIS)
- die Verfügbarkeit der notwendigen Informationen (insbesondere Umweltinformationen), die zur Durchführung des Modellvorhabens erforderlich sind.

## 2.4 Statistische Kriterien

Andererseits spielen die strukturellen und funktionalen Bedingungen eine große Rolle bei der Auswahl der Region. Hierbei kann von drei Kategorien ausgegangen werden:

### Wirtschaft und Beschäftigung

- BSP
- BSP/Einwohner
- Mittlere Beschäftigtenquote (letzte 5 Jahre)
- Anteil Beschäftigte im Primärsektor (Land- und Forstwirtschaft)
- Anteil Beschäftigte im Sekundärsektor (Industrie/produzierendes Gewerbe)
- Anteil Beschäftigte im Tertiärsektor (Dienstleistungen)
- Umsatz im produktiven Gewerbe
- Steuereinnahmen/Einwohner
- Arbeitslosenquote
- Jugendarbeitslosenquote

### Demografische/Soziale Kriterien

- Bevölkerungszahl aktuell
- Bevölkerungsdichte aktuell
- Bevölkerungsentwicklung 1990-2012
- Bevölkerungsprognose 2013-2030 (2050)
- Migrationssaldo letzte 10 Jahre
- Natürlicher Bevölkerungssaldo (Verhältnis Geborene/Gestorbene) letzte 10 Jahre
- Durchschnittsalter
- Lebenserwartung
- Lebendgeburten
- Gesundheitliche Kennziffern

### Flächennutzung und Umwelt

- Anteil Siedlungs- und Verkehrsfläche
- Siedlungs- und Verkehrsfläche/Einwohner
- Anteil naturnaher Flächen (z. B. Wald+Wasser+sonstige naturnahe Flächen)
- Anteil Schutzgebiete

- Luftqualität
- Wasserqualität
- Anteil kontaminierter Flächen
- Klimafaktoren (Hitze, Kälte)
- Biodiversität
- Anteil ökologischer Krisengebiete

Dieses Indikatorenset ist durch die russischen Partner zu prüfen und zu konkretisieren. Sind diese Indikatoren für die Föderationssubjekte statistisch verfügbar? Sind sie geeignet, um die Problemlagen in der RF zu charakterisieren? Welche Alternativen gibt es?

### 3. Empfehlungen der Bearbeiter zur Auswahl einer Modellregion

Die Bearbeiter empfehlen, eine Region auf der Basis der Föderationssubjekte auszuwählen, die sowohl die institutionellen und technischen Kriterien erfüllt und typische Problemkonstellationen russischer Regionen einschließt:

- hohe Bevölkerungsdichte
- starke Prägung durch Industrie und Ressourcenwirtschaft
- intensive Umweltschäden und große Umweltrisiken
- große Flächenneuanspruchnahme für Industrie, Siedlungen und Infrastruktur
- Stadt-Umland-Probleme (Ressourcenverbrauch, Urban Sprawl, ...)
- geplante Infrastruktur-Großprojekte (z. B. Autobahnen)
- Nutzungskonflikte, insbesondere zwischen ökonomischen und ökologischen Interessen

Daraus ergeben sich zwei mögliche regionale Konstellationen, die für die Auswahl einer Modellregion besonders interessant wären:

- A. Dynamisch wachsende Stadtregionen mit hohem Flächen- und Ressourcenverbrauch und starkem Druck auf die natürliche Umwelt, z. B. Oblast Leningrad.
- B. Alte Industrie- und Ressourcenregionen mit Umweltschäden und -risiken, die an wirtschaftlicher Dynamik verloren haben und sich neu profilieren müssen, z. B. Region Perm.

Nicht geeignet erscheinen im Gegensatz dazu wenig erschlossene und dünn besiedelte Regionen mit geringer wirtschaftlicher Aktivität und geringer Inanspruchnahme von Naturpotenzialen, in denen die Planungs- und Koordinierungserfordernisse gering sind.

## 4. Überlegungen zur Struktur eines zukünftigen Modellvorhabens

Es bietet sich an, ein solches Vorhaben in drei Phasen zu gliedern: Vorbereitungsphase, Prozessphase und Evaluationsphase (siehe auch Abbildung 3).

In der Vorbereitungsphase werden die Rahmenbedingungen für den nachfolgenden Planungsprozess geschaffen. Dazu gehört zunächst die politische Legitimation des Ansatzes, um die Verbindlichkeit der Ergebnisse zu sichern. Außerdem geht es um die Festlegung von Zuständigkeiten für die Durchführung, die Vereinbarung der Teilschritte des Planungsprozesses, die Art und Weise der Integration von Umweltbelangen (ökologischer Fachbeitrag), die Abgrenzung des Planungsgebietes und die Festlegung von Inhalten. In dieser Phase sollten alle wichtigen Planungsträger und die Öffentlichkeit über Anliegen und Ziele informiert werden. Die personellen und technischen Voraussetzungen für den Planungsprozess sind zu schaffen. Die Mechanismen für das Zusammenwirken von Planern, Forschungsbegleitung und Beirat sind zu erörtern. Für die Vorbereitung sind etwa 6 Monate erforderlich.

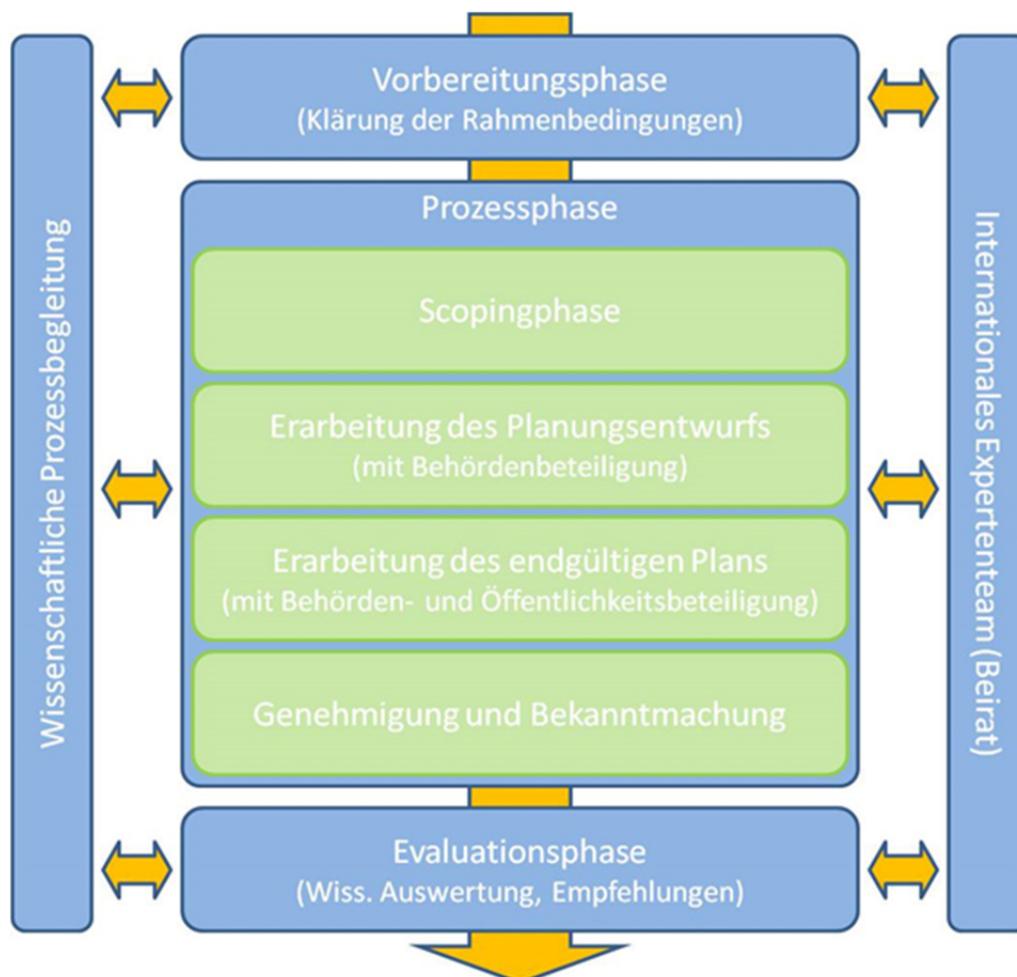


Abbildung 3: Modularer Aufbau des Modellvorhabens (Vorschlag)

In der Prozessphase (Hauptphase) läuft ein realer Planungsprozess unter „Laborbedingungen“ ab. Das heißt, Inputs und Outputs, das Handeln der Akteure und die damit verbundenen Interaktionen werden dokumentiert. Die Prozessphase wird sich sinnvollerweise noch einmal in mehrere Teilschritte gliedern, die in der Vorbereitungsphase zu vereinbaren sind. Dies könnten sein:

- Am Beginn des Prozesses steht eine „Scopingphase“, in der wichtige Rahmenbedingungen (Inhalte, Abläufe) mit den Trägern der Fachplanungen und der untergeordneten kommunalen Planung erörtert werden. Insbesondere sind die Inhalte des ökologischen Fachbeitrages zu bestimmen.
- Danach folgt die Erarbeitung eines Planungsentwurfs durch die beauftragte Organisation. Hierzu werden die erforderlichen Informationen (einschließlich Umweltinformationen) einbezogen, die in allgemein zugänglichen Quellen und über die Fachplanungen und kommunalen Akteure verfügbar sind. Durch die Planer sind konkurrierende Nutzungsinteressen und Umweltkonflikte zu erfassen und ggf. erste Abwägungen durchzuführen. Der fertige Entwurf wird in einer ersten Beteiligungsrunde den Trägern öffentlicher Belange zur Verfügung gestellt. Diese werden zur Stellungnahme aufgefordert. Die Einwendungen werden systematisch dokumentiert und bewertet.
- In einer dritten Teilphase erfolgt die Erarbeitung des endgültigen Plans. Hier fließen alle Änderungen ein, die sich aus der Behördenbeteiligung ergeben haben. Der Plan wird inhaltlich angereichert, konkurrierende Interessen werden nochmals abgewogen und der Plan erneut den Trägern öffentlicher Belange zur Abstimmung übergeben und öffentlich ausgelegt (ggf. Bürgerbeteiligung einschließlich Internet).
- In der letzten Teilphase des Planungsprozesses, der Genehmigungsphase, werden die Ergebnisse der Behörden- und Bürgerbeteiligung eingearbeitet und abschließend abgewogen. Der Plan wird den rechtlich zuständigen Gremien vorgelegt (Regionalregierung bzw. Regionalparlament), genehmigt und im Internet veröffentlicht.

Für die Hauptphase sind vorbehaltlich des Tempos der Meinungsbildungs-, Planungs- und Abstimmungsprozesse 3 Jahre vorzusehen.

In einer letzten Phase (Evaluationsphase) werden die Ergebnisse des Planungsprozesses ausgewertet. Anhand der Befunde der wissenschaftlichen Begleitforschung werden Schlussfolgerungen gezogen und Empfehlungen ausgesprochen. Der Planungsprozess wird auf seine Stärken, Schwächen und die Verallgemeinerbarkeit geprüft, einschließlich der Integration von Umweltaspekten. Die Ergebnisse des Vorhabens werden in geeignetem Rahmen den russischen Planern vorgestellt (z. B. im Rahmen eines gesamtrussischen Planerkongresses). Für diese Schlussphase sind noch einmal ca. 6 Monate vorzusehen. Daraus resultiert eine Dauer des Gesamtprojektes von etwa 4 Jahren.

Alle drei Phasen werden im Rahmen einer Forschungsbegleitung wissenschaftlich dokumentiert, um Akteure, Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse sowie Interaktionsmodi

bewerten zu können. Die wissenschaftliche Begleitforschung verwendet Verfahren der sozialwissenschaftlichen Prozessanalyse. Für diese Aufgabe ist auf russischer und auf deutscher Seite jeweils eine volle Stelle für die Gesamtlaufzeit des Projektes vorzusehen. Die Stellen können auch geteilt werden, um eine effiziente Prozessbeobachtung zu gewährleisten (z. B. 1/2 Stelle Projektleiter sowie 1/2 Stelle Doktorand auf russischer und deutscher Seite). Darüber hinaus ist aufgrund des erhöhten Arbeitsaufwandes in der Vorbereitungsphase und in der Evaluationsphase eine Verstärkung des Teams der Begleitforschung vorzusehen (weitere Stelle).

Es wird weiterhin vorgeschlagen, den gesamten Planungsprozess mit einem internationalen Expertenteam (im Sinne eines Beirats) zu begleiten, in dem russische, deutsche und ggf. weitere internationale Experten vertreten sind, die die handelnden Akteure fachlich beraten und unterstützen. Die internationale Expertengruppe könnte sich wie folgt zusammensetzen: 2 russ. Experten, 2 deutsche Experten, zwei weitere internationale Experten, z. B. aus Österreich und Großbritannien.