

ANNA HENRIETTE WEININGER

Die Alternativenprüfung im Umweltrecht

*Schriften zum
Infrastrukturrecht*

38

Mohr Siebeck

Schriften zum Infrastrukturrecht

herausgegeben von

Wolfgang Durner und Martin Kment

38



Anna Henriette Weininger

Die Alternativenprüfung im Umweltrecht

Mohr Siebeck

Anna Henriette Weininger, geboren 1998; Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Augsburg; 2021 Erstes Juristisches Staatsexamen; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht, Umweltrecht und Planungsrecht der Universität Augsburg; Rechtsreferendariat am Oberlandesgericht München.

orcid.org/0009-0009-0647-5449

Zugl.: Augsburg, Univ., Diss. [2025]

ISBN 978-3-16-200068-2 / eISBN 978-3-16-200069-9

DOI 10.1628/978-3-16-200069-9

ISSN 2195-5689 / eISSN 2569-4456 (Schriften zum Infrastrukturrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

© Anna Henriette Weininger

Publiziert von Mohr Siebeck Tübingen 2026.

Dieses Werk ist lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung – Keine Bearbeitung 4.0 International“ (CC BY-ND 4.0). Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>.

Jede Verwendung, die nicht von der oben genannten Lizenz umfasst ist, ist ohne Zustimmung des Urhebers unzulässig und strafbar. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier. Satz: Laupp und Göbel, Gomariningen.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Für A. S., E. H., E. A. A., S. C. R. und K. R.

Vorwort

Die Arbeit wurde im August 2024 der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg als Dissertation vorgelegt. Eine Aktualisierung mit Blick auf die Drucklegung erfolgte im November 2025.

Die vorliegende Arbeit entstand während meiner Zeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht, Umweltrecht und Planungsrecht von Herrn Prof. Dr. *Martin Kment*, LL.M. (Cambridge). Ihm gebührt mein herzlichster Dank für den wertvollen Austausch, die stete Unterstützung und die vielfältigen Möglichkeiten fachlicher Weiterentwicklung.

Verbundenster Dank gilt auch Herrn Prof. Dr. *Matthias Rossi* für das freundliche Interesse an der Arbeit und die Erstellung des Zweitgutachtens.

Besonderer Dank gebührt auch den Herausgebern Herrn Prof. Dr. *Wolfgang Durner*, LL.M. (London) und Herrn Prof. Dr. *Martin Kment*, LL.M. (Cambridge) für die Aufnahme in die Schriftenreihe „Schriften zum Infrastrukturrecht“.

Mein aufrichtiger Dank gilt der *Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung*, Hamburg, für die großzügige Gewährung eines Druckkostenzuschusses sowie der *Alumni-Vereinigung der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg e.V.* für die Verleihung des Dissertationspreis 2025 für die vorliegende Arbeit.

Außerdem gebührt tief empfundener Dank für wertvollen Austausch und unschätzbare Impulse zahlreichen Personen; namentlich hervorgehoben werden soll an dieser Stelle stellvertretend Herr Privatdozent Dr. *Stefan Lorenzmeier*, LL.M. (Leiden).

Zuletzt und zuvörderst danke ich meiner Familie, insbesondere meinen Eltern, deren unerschütterliche Unterstützung wesentlich zum Gelingen dieses Vorhabens beitrug.

Seestall, im Dezember 2025

Anna Henriette Weininger

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XIX
Erster Teil: Grundlagen	1
§ 1 Einführung	1
I. Einleitung	1
II. Stand der Wissenschaft, Ziel und Gang der Untersuchung	3
§ 2 Begriffsbestimmungen: Die Alternativenprüfung im unionsrechtlich durchdrungenen primären Umweltrecht	4
I. Alternativenprüfungen im primären Umweltrecht	6
II. Alternativenprüfungen im europäischen Umweltrecht und im Bundesumweltrecht	8
Zweiter Teil: Darstellung der Alternativenprüfungen	9
§ 3 Darstellung der ausgewählten Alternativenprüfungen	9
I. Umweltverträglichkeitsprüfung	9
II. Strategische Umweltprüfung	17
III. FFH-Verträglichkeitsprüfung	24
IV. Umweltfachrecht	36
Dritter Teil: Systematisierung der Alternativenprüfungen	63
§ 4 Unions- und verfassungsrechtlicher Rechtsrahmen der Alternativenprüfung orientiert an den Akteuren	63
I. Rechtsrahmen	63
II. Alternativenprüfung durch einen privaten Akteur	109
III. Alternativenprüfung durch einen staatlichen Akteur	123
IV. Alternativenprüfung durch eine staatliche oder europäische Stelle	128
V. Fazit	141

§ 5 <i>Charakter der Alternativenprüfung</i>	141
I. Unterscheidung zwischen verfahrensrechtlicher und materiell-rechtlicher Reichweite	142
II. Abgrenzungskriterien	144
III. Klassifizierung der Alternativenprüfungen	145
IV. Bedeutung der Unterscheidung	155
§ 6 <i>Funktion der Alternativenprüfung</i>	180
I. Funktionen und ihre Abgrenzung	181
II. Zwecke und Ziele der normativen Grundlagen	185
III. Alternativenprüfungen mit Informationsfunktion	196
IV. Alternativenprüfungen mit Vermeidungsfunktion	198
V. Zwischenergebnis	205
VI. Bedeutung der Unterscheidung	205
§ 7 <i>Erforderlichkeit der Alternativenprüfung</i>	211
I. Einordnung der Alternativenprüfungen	211
II. Entwicklungspotentiale	225
Vierter Teil: Gestaltung der Alternativenprüfung	233
§ 8 <i>Verfahrensdauer</i>	233
I. Konnex zwischen Alternativenprüfungen und Verfahrensdauer	234
II. Gewichtung von Umweltbelangen	235
III. Gewichtung von Beschleunigungsbelangen	237
IV. Bedeutung für die gesetzgeberische Gestaltung von Alternativenprüfungen	242
§ 9 <i>Gestaltungspotentiale</i>	246
I. Stärkung des Umweltschutzes	246
II. Die Erforderlichkeit von Forschung	263
III. Potentiale der Nullvariante	266
IV. Verschlinkung der Alternativenprüfungen durch gesetzliche Rahmenvorgaben	270
V. Zwischenfazit	275
Fünfter Teil: Zusammenfassung der Ergebnisse	277
§ 10 <i>Thesen</i>	277
Literaturverzeichnis	293
Stichwortverzeichnis	317

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
Abkürzungsverzeichnis	XIX
Erster Teil: Grundlagen	1
§ 1 Einführung	1
I. Einleitung	1
II. Stand der Wissenschaft, Ziel und Gang der Untersuchung	3
§ 2 Begriffsbestimmungen: Die Alternativenprüfung im unionsrechtlich durchdrungenen primären Umweltrecht	4
I. Alternativenprüfungen im primären Umweltrecht	6
II. Alternativenprüfungen im europäischen Umweltrecht und im Bundesumweltrecht	8
Zweiter Teil: Darstellung der Alternativenprüfungen	9
§ 3 Darstellung der ausgewählten Alternativenprüfungen	9
I. Umweltverträglichkeitsprüfung	9
1. Allgemeines	10
2. Alternativenprüfung	12
a) Alternativenarten	13
b) Spezifizierungen	14
c) Durchführung	15
II. Strategische Umweltprüfung	17
1. Allgemeines	18
2. Alternativenprüfung	19
a) Alternativenarten	21
b) Durchführung	23
III. FFH-Verträglichkeitsprüfung	24
1. Prüfungsmodalitäten	26
2. Alternativenarten	29
3. Durchführung und Auswahl	31

4. Sonderkonstellationen	34
a) Prioritäre Vorkommen	35
b) Erdverkabelung	35
c) Abschnittsweise Realisierung	35
d) Nachträgliche Alternativenprüfung	35
IV. Umweltfachrecht	36
1. Arten- und Naturschutzrecht	36
a) Eingriffsprüfung, § 15 Abs. 1 S. 2 BNatSchG	36
b) Ausnahme, § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG	38
c) Befreiung, § 67 Abs. 1 BNatSchG	42
2. Pflanzenschutzmittel- und Chemikalienrecht	43
a) PSM-Verordnung	44
b) § 17 Abs. 2 ChemG	45
c) REACH-Verordnung	46
aa) Zulassung von Stoffen	46
bb) Beschränkung von Stoffen	49
3. Wasserrecht	49
a) Einstufung künstlicher und erheblich veränderter Gewässer, § 28 WHG	49
b) Abweichende Bewirtschaftungsziele, § 30 WHG	51
c) Ausnahmen, § 31 Abs. 2 WHG	52
d) Öffentliche Wasserverordnung, § 50 Abs. 2 WHG	54
e) Festsetzung von Wasserschutzgebieten, § 51 Abs. 1 S. 1 WHG . .	55
4. Immissionsschutzrecht	57
a) Immissionsschutzrechtliche Umweltverträglichkeitsprüfung . .	57
b) Originär immissionsschutzrechtliche Alternativenprüfung . . .	61
 Dritter Teil: Systematisierung der Alternativenprüfungen	63
<i>§ 4 Unions- und verfassungsrechtlicher Rechtsrahmen der Alternativenprüfung orientiert an den Akteuren</i>	63
I. Rechtsrahmen	63
1. Unionsrechtlicher Rechtsrahmen	64
a) Normierungen der Verträge mit Umweltbezug	64
aa) Ziele der Union, Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 EUV	64
bb) Erfordernisse des Umweltschutzes, Art. 11 AEUV	65
cc) Titel XX – Umwelt, Art. 191–193 AEUV	66
b) Grundfreiheiten	70
aa) Grenzüberschreitender Sachverhalt und unmittelbare Anwendbarkeit	70
bb) Keine Vollharmonisierung im Sekundärrecht	71
cc) Einordnung der Sekundärrechtsakte mit Blick auf den Harmonisierungsgrad	74

dd) Gewährleistungsgehalte der potentiell betroffenen Grundfreiheiten	79
dd) Rechtfertigung	82
ee) Zwischenfazit	83
c) Normierungen der Grundrechtecharta	83
aa) Berufsfreiheit und Recht zu arbeiten, Art. 15 GRCh	86
bb) Unternehmerische Freiheit, Art. 16 GRCh	88
cc) Eigentumsrecht, Art. 17 GRCh	89
dd) Umweltschutz, Art. 37 GRCh	91
ee) Grundrechte mit Umweltrelevanz	93
2. Verfassungsrechtlicher Rahmen	93
a) Berufsfreiheit, Art. 12 GG	95
b) Eigentumsfreiheit, Art. 14 GG	98
c) Allgemeine Handlungsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG	102
d) Grundrechtliche Umweltschutzpflichten	103
e) Rechtsstaatsprinzip und Staatszielbestimmung Umweltschutz	105
3. Zwischenfazit	108
II. Alternativenprüfung durch einen privaten Akteur	109
1. Unionsrechtskontext	112
2. Verfassungskontext	112
3. Einordnung der Alternativenprüfungen	114
a) Umweltverträglichkeitsprüfung	114
aa) Akteure der Alternativenprüfung	114
bb) Überlegungen zu dem Rechtsrahmen	116
b) FFH-Verträglichkeitsprüfung	117
aa) Akteure der Alternativenprüfung	117
bb) Überlegungen zu dem Rechtsrahmen	118
c) Arten- und Naturschutzrecht	119
aa) Eingriffsprüfung, § 15 Abs. 1 S. 2 BNatSchG	119
bb) Ausnahme, § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG	120
d) Pflanzenschutzmittel- und Chemikalienrecht	120
e) Immissionsschutzrecht	121
aa) Akteure der Alternativenprüfungen	122
bb) Überlegungen zu dem Rechtsrahmen	122
III. Alternativenprüfung durch einen staatlichen Akteur	123
1. Unionsrechtskontext	123
2. Verfassungskontext	124
a) Grundrechtsverpflichtung	125
b) Keine Grundrechtsberechtigung	125
c) Bindung an Staatsstrukturprinzipien und Staatszielbestimmungen	125
3. Einordnung der Alternativenprüfungen	126
a) Umweltverträglichkeitsprüfung	126

b) FFH-Verträglichkeitsprüfung	127
c) Arten- und Naturschutzrecht	127
d) Immissionsschutzrecht	128
IV. Alternativenprüfung durch eine staatliche oder europäische Stelle . .	128
1. Unionsrechtskontext	128
2. Verfassungskontext	129
3. Einordnung der Alternativenprüfungen	129
a) Umweltverträglichkeitsprüfung	129
b) Strategische Umweltprüfung	132
c) FFH-Verträglichkeitsprüfung	133
d) Arten- und Naturschutzrecht	133
aa) Eingriffsprüfung, § 15 Abs. 1 S. 2 BNatSchG	133
bb) Ausnahme, § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG	135
cc) Befreiung, § 67 BNatSchG	135
e) Pflanzenschutzmittel- und Chemikalienrecht	135
aa) PSM-Verordnung	136
bb) § 17 Abs. 2 ChemG	136
cc) REACH-Verordnung	136
f) Wasserrecht	138
aa) Einstufung künstlicher und erheblich veränderter Gewässer, § 28 WHG	138
bb) Abweichende Bewirtschaftungsziele, § 30 WHG	139
cc) Ausnahmen, § 31 Abs. 2 WHG	139
dd) Öffentliche Wasserverordnung, § 50 Abs. 2 WHG	139
ee) Festsetzung von Wasserschutzgebieten, § 51 Abs. 1 S. 1 WHG	140
g) Immissionsschutzrecht	141
V. Fazit	141
§ 5 <i>Charakter der Alternativenprüfung</i>	141
I. Unterscheidung zwischen verfahrensrechtlicher und materiell-rechtlicher Reichweite	142
1. Verfahrenselemente	143
2. Materiell-rechtliche Elemente	144
II. Abgrenzungskriterien	144
III. Klassifizierung der Alternativenprüfungen	145
1. Umweltverträglichkeitsprüfung	145
a) Unionsrechtliche Ausgestaltung	145
b) Nationale Ausgestaltung	147
c) Zwischenergebnis	149
2. Strategische Umweltprüfung	149
3. FFH-Verträglichkeitsprüfung	150

4. Umweltfachrecht	151
a) Arten- und Naturschutzrecht	151
aa) Eingriffsprüfung, § 15 Abs. 1 S. 2 BNatSchG	151
bb) Ausnahme, § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG	151
cc) Befreiungen, § 67 Abs. 1 BNatSchG	152
b) Pflanzenschutzmittel- und Chemikalienrecht	152
c) Wasserrecht	153
d) Immissionsschutzrecht	154
5. Zwischenergebnis	155
IV. Bedeutung der Unterscheidung	155
1. Durchführung und Übertragung von Erkenntnissen	155
2. Beeinflussung der Entscheidung	156
3. Fehlerfolgen	157
a) Verfahrensrechtliche Alternativenprüfungen	158
aa) Unionsrechtliches Fehlerfolgensystem	160
bb) Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz	163
cc) Weitere Spezifikationen der Fehlerfolgen	167
b) Materiell-rechtliche Alternativenprüfungen	168
4. Rechtsschutz	171
a) Auswirkungen auf die Klagebefugnis	172
aa) Klagebefugnis bei Verletzungen von Verfahrensvorschriften	173
bb) Klagebefugnis in Drittschutzkonstellationen	174
cc) Klagebefugnis unter unionsrechtlichen Gesichtspunkten	176
dd) Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz	178
ee) Klagebefugnis bei Verletzungen von materiellem Recht	179
b) Auswirkungen auf die Begründetheit	180
§ 6 Funktion der Alternativenprüfung	180
I. Funktionen und ihre Abgrenzung	181
1. Information als Funktion	183
2. Vermeidung als Funktion	184
3. Einordnungsmethoden	184
II. Zwecke und Ziele der normativen Grundlagen	185
1. Allgemeine Gesetzeszwecke des Umweltrechts	185
a) Umweltschutz	185
b) Gefahrenabwehr und Risikovorsonge	186
c) Abstrakte Gesetzeszwecke	187
2. Umweltverträglichkeitsprüfung	187
3. Strategische Umweltprüfung	189
4. FFH-Verträglichkeitsprüfung	189
5. Umweltfachrecht	190
a) Arten- und Naturschutzrecht	190

aa) Eingriffsprüfung, § 15 Abs. 1 S. 2 BNatSchG	190
bb) Ausnahme, § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG	190
cc) Befreiung, § 67 BNatSchG	191
b) Pflanzenschutzmittel- und Chemikalienrecht	191
c) Wasserrecht	193
d) Immissionsschutzrecht	194
III. Alternativenprüfungen mit Informationsfunktion	196
1. Umweltverträglichkeitsprüfung	196
2. Strategische Umweltprüfung	197
3. Immissionsschutzrecht	197
a) Immissionsschutzrechtliche Umweltverträglichkeitsprüfung . .	198
b) Originär immissionsschutzrechtliche Alternativenprüfung . .	198
IV. Alternativenprüfungen mit Vermeidungsfunktion	198
1. FFH-Verträglichkeitsprüfung	198
2. Arten- und Naturschutzrecht	199
a) Eingriffsprüfung, § 15 Abs. 1 S. 2 BNatSchG	199
b) Ausnahme, § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG	200
c) Befreiung, § 67 BNatSchG	200
3. Pflanzenschutzmittel- und Chemikalienrecht	200
a) PSM-Verordnung	200
b) § 17 Abs. 2 ChemG	201
c) REACH-Verordnung	201
4. Wasserrecht	203
a) Einstufung künstlicher und erheblich veränderter Gewässer, § 28 WHG	203
b) Abweichende Bewirtschaftungsziele, § 30 WHG	203
c) Ausnahmen, § 31 Abs. 2 WHG	203
d) Öffentliche Wasserverordnung, § 50 Abs. 2 WHG	204
e) Festsetzung von Wasserschutzgebieten, § 51 Abs. 1 S. 1 WHG . .	204
V. Zwischenergebnis	205
VI. Bedeutung der Unterscheidung	205
1. Kognitionsverantwortung des Gesetzgebers	205
2. Auslegung	207
3. Übertragbarkeit von Ergebnissen – Vermeidung von Mehrfachprüfungen	208
4. Fehlerfolgen	211
§ 7 <i>Erforderlichkeit der Alternativenprüfung</i>	211
I. Einordnung der Alternativenprüfungen	211
1. Fakultative Durchführung	212
a) Umweltverträglichkeitsprüfung	212
b) Immissionsschutzrecht	216

2. Obligatorische Durchführung	217
a) Strategische Umweltprüfung	217
b) FFH-Verträglichkeitsprüfung	218
c) Arten- und Naturschutzrecht	218
d) Pflanzenschutzmittel- und Chemikalienrecht	218
e) Wasserrecht	220
3. Bedeutung der Einordnung	221
a) Fakultative Alternativenprüfungen	221
aa) Fehlerfolgen	221
bb) Geringeres Umweltschutspotential	223
b) Obligatorische Alternativenprüfungen	224
aa) Fehlerfolgen	224
bb) Höheres Umweltschutspotential	225
II. Entwicklungspotentiale	225
1. Einführung einer obligatorischen Prüfung	226
a) Vorteile einer obligatorischen Prüfung	226
b) Defizitäre Verfahren	226
c) Gestaltungsmodalitäten	227
2. Abstufung zur fakultativen Prüfung	229
a) Verfassungsrechtliche Grenzen	229
b) Vor- und Nachteile einer obligatorischen Alternativenprüfung	230
c) Zwischenfazit	231
3. Einführung von Alternativenprüfungen	231
 Vierter Teil: Gestaltung der Alternativenprüfung	 233
§ 8 Verfahrensdauer	233
I. Konnex zwischen Alternativenprüfungen und Verfahrensdauer	234
II. Gewichtung von Umweltbelangen	235
1. Einordnung der Umweltbelange	235
a) Unionsrecht	235
b) Verfassungsrecht	236
2. Abstrakte Gewichtung	237
III. Gewichtung von Beschleunigungsbelangen	237
1. Einordnung der Beschleunigungsbelange	238
a) Unionsrecht	238
b) Verfassungsrecht	239
2. Abstrakte Gewichtung	242
IV. Bedeutung für die gesetzgeberische Gestaltung von Alternativenprüfungen	 242
1. Gesetzgeberische Abwägung der Belange	243
2. Auswirkung auf die gesetzgeberische Verfahrensgestaltung	244

§ 9 Gestaltungspotentiale	246
I. Stärkung des Umweltschutzes	246
1. Regelungen mit hohem, respektive niedrigem Umweltschutz	246
a) Defizitäre Bereiche	247
b) Umgestaltung des Fachrechts hin zu einer Verbotsstruktur	247
2. Gewichtung der Umweltbelange	249
a) Eröffnung von Ermessen oder Spielräumen de lege lata	251
aa) Bestehende Spielräume	251
bb) Beschränkte oder nicht vorhandene Spielräume	253
cc) Zwischenergebnis	254
b) Stärkung der Umweltbelange	254
aa) Staatliche Abwägung	255
bb) Gesetzgeberisches Tätigwerden	257
3. Bindungswirkungen	258
a) Bindungswirkungen de lege lata	259
b) Bindungswirkungen de lege ferenda	260
4. Umweltoptimierung der Entscheidung	261
II. Die Erforderlichkeit von Forschung	263
1. (Grundlagen-)Forschung in der Alternativenprüfung	264
2. Unions- und verfassungsrechtliche Grenzen	265
III. Potentiale der Nullvariante	266
1. Bedeutung der Nullvariante	266
a) Definition	267
b) Bestehende Nullvariantenprüfungspflichten	267
2. Vor- und Nachteile der Prüfung einer Nullvariante	268
3. Entwicklungsmöglichkeiten	269
IV. Verschlankung der Alternativenprüfungen durch gesetzliche Rahmenvorgaben	270
1. Potential von Rahmenvorgaben, insbesondere in Hinblick auf die Begrenzung von Standort- und Konzeptalternativen	271
2. Umsetzungsmöglichkeiten	272
a) Eckpunktepapier zur Beschleunigung des naturverträglichen Ausbaus der Windenergie an Land	272
b) Begrenzung durch gesetzliche Vorgaben	273
V. Zwischenfazit	275
 Fünfter Teil: Zusammenfassung der Ergebnisse	277
§ 10 Thesen	277
 Literaturverzeichnis	293
Stichwortverzeichnis	317

Abkürzungsverzeichnis

4. BImSchV	Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen in der Fassung der Bekanntmachung v. 31.05.2017 (BGBl. I S. 1440), die zuletzt durch Art. 1 der Verordnung v. 12.11.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 355) geändert worden ist.
9. BImSchV	Verordnung über das Genehmigungsverfahren in der Fassung der Bekanntmachung v. 29.05.1992 (BGBl. I S. 1001), die zuletzt durch Art. 4 des Gesetzes v. 03.07.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 225) geändert worden ist.
a. A.	Andere Ansicht
ABl.	Amtsblatt
AbwAG	Abwasserabgabengesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 18.01.2005 (BGBl. I S. 114), das zuletzt durch Art. 2 der Verordnung v. 22.08.2018 (BGBl. I S. 1327) geändert worden ist.
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Fassung) (ABl. C 326 v. 26.10.2012, S. 47).
AtVfV	Atomrechtliche Verfahrensverordnung in der Fassung der Bekanntmachung v. 03.02. 1995 (BGBl. I S. 180), die zuletzt durch Art. 16 der Verordnung v. 11.12.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 411) geändert worden ist.
AwSV	Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wasser-gefährdenden Stoffen v. 18.04.2017 (BGBl. I S. 905), die durch Art. 256 der Verordnung v. 19.06.2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.
BauGB	Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung v. 03.11.2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes v. 27.10.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 257) geändert worden ist.
BauR	Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht
BayVbl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BayWG	Bayerisches Wassergesetz (BayWG) v. 25.02.2010 (GVBl. S. 66, 130, BayRS 753-I-U), das zuletzt durch § 9 des Gesetzes v. 25.07.2025 (GVBl. S. 254) geändert worden ist.
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
Begr.	Begründer

BEHG	Brennstoffemissionshandelsgesetz v. 12.12.2019 (BGBl. I S. 2728; 2022 I S. 2098), das zuletzt durch Art. 2 des Gesetzes v. 27.02.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 70) geändert worden ist.
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung v. 02.01.2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes v. 17.07.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 163) geändert worden ist.
BGBL	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 17.05.2013 (BGBl. I S. 1274; 2021 I S. 123), das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes v. 12.08.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 189) geändert worden ist.
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz v. 29.07.2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Art. 48 des Gesetzes v. 23.10.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323) geändert worden ist.
BR-Drs.	Bundesrat Drucksache
BT-Drs.	Bundestag Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
ChemG	Chemikaliengesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 28.08.2013 (BGBl. I S. 3498, 3991), das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes v. 16.11.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 313) geändert worden ist.
COM	European Commission
ders.	Derselbe
dies.	Dieselbe
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
ECLI	Europäischer Rechtsprechungs-Identifikator
EEG 2023	Erneuerbare-Energien-Gesetz v. 21.07.2014 (BGBl. I S. 1066), das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes v. 21.02.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 52) geändert worden ist.
EG	Europäische Gemeinschaften
EG-Vertrag	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EL	Ergänzungslieferung
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
endg.	Endgültig
EnK-Aktuell	EnergieKrise-Aktuell (Zeitschrift)
EnLAG	Energieleitungsausbaugesetz v. 21.08.2009 (BGBl. I S. 2870), das zuletzt durch Art. 4 des Gesetzes v. 08.05.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 151) geändert worden ist.

EnWG	Energiewirtschaftsgesetz v. 07.07.2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), das zuletzt durch Art. 17 des Gesetzes v. 02.12.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 301) geändert worden ist.
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft
EuG	Gericht der Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EU-NotfallVO	Verordnung (EU) 2022/2577 des Rates v. 22.12.2022 zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien (ABl. L 335 v. 29.12.2022, S. 36).
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union (konsolidierte Fassung) (ABl. C 326 v. 26.10.2012, S. 13).
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWeRK	Zeitschrift des Instituts für Energie- und Wettbewerbsrecht in der Kommunalen Wirtschaft e.V.
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FFH	Flora-Fauna-Habitat
FFH-Richtlinie/FFH-RL	Richtlinie 92/43/EWG des Rates v. 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 v. 22.07.1992, S. 7).
FStrG	Bundesfernstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 28.06.2007 (BGBl. I S. 1206), das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes v. 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409) geändert worden ist.
GfU	Gesellschaft für Umweltrecht
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes v. 22.03.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94) geändert worden ist.
GK	Gemeinschaftskommentar
GRC/GRCh	Charta der Grundrechte der europäischen Union (ABl. C 326 v. 26.10.2012, S. 391).
HGÜ	Hochspannungs-Gleichstrom-Übertragung
Hrsg.	Herausgeber/Herausgeberin
I+E	Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel
JURA	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	JuristenZeitung
KOM	Europäische Kommission
KSG	Bundes-Klimaschutzgesetz v. 12.12.2019 (BGBl. I S. 2513), das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes v. 15.07.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 235) geändert worden ist.

lit.	Litera
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LNGG	LNG-Beschleunigungsgesetz v. 24.05.2022 (BGBl. I S. 802), das zuletzt durch Art. 6 des Gesetzes v. 03.07.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 225) geändert worden ist.
MgVG	Gesetz zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich v. 22.03.2020 (BGBl. 2020 I S. 640 (Nr. 15)); aufgehoben durch Art. 13 Gesetz v. 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409).
NABEG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz v. 28.07.2011 (BGBl. I S. 1690), das zuletzt durch Art. 5 des Gesetzes v. 08.05.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 151) geändert worden ist.
NdsVBl	Niedersächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NordÖR	Die Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
NRW	Nordrhein-Westfalen
NuL	Naturschutz und Landschaftsplanung (Zeitschrift)
NuR	Natur und Recht – Zeitschrift für das gesamte Recht zum Schutze der natürlichen Lebensgrundlagen und der Umwelt
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report
OK	Onlinekommentar
OVG	Oberverwaltungsgericht
PflSchG	Pflanzenschutzgesetz v. 06.02.2012 (BGBl. I S. 148, 1281), das zuletzt durch Art. 2 Abs. 15 des Gesetzes v. 20.12.2022 (BGBl. I S. 2752) geändert worden ist.
PSM-Verordnung	Verordnung (EG) 1107/2009 des europäischen Parlaments und des Rates v. 21.10.2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates (ABl. L 309 v. 24.11.2009, S. 1).
REACH-Verordnung	Verordnung (EG) 1907/2006 des europäischen Parlaments und des Rates v. 18.12.2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Chemikalienagentur, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission (ABl. L 396 v. 30.12.2006, S. 1).
RiA	Recht im Amt (Zeitschrift)

RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz v. 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Art. 7 des Gesetzes v. 12.08.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 189) geändert worden ist.
Rs.	Rechtssache
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts Erster Instanz
sog.	Sogenannte
StoffR	Zeitschrift für Stoffrecht
SUP	Strategische Umweltprüfung
SUP-Richtlinie/SUP-RL	Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27.06.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. L 197 v. 21.07.2001, S. 30).
TA	Technische Anleitung
TEHG	Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz vom 27.02.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 70).
UIG	Umweltinformationsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 27.10.2014 (BGBl. I S. 1643), das zuletzt durch Art. 2 des Gesetzes v. 25.02.2021 (BGBl. I S. 306) geändert worden ist.
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 23.08.2017 (BGBl. I S. 3290), das zuletzt durch Art. 14b des Gesetzes v. 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 405) geändert worden ist.
UPR	Umwelt und Planungsrecht (Zeitschrift)
Urt.	Urteil
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung v. 18.03.2021 (BGBl. I S. 540), das zuletzt durch Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes v. 25.11.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 282) geändert worden ist.
UVP-report	UVP-report (Zeitschrift)
UVP-Richtlinie/UVP-RL	Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. L 26/1; geändert durch Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.04.2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 124 v. 25.04.2014, S. 1).
UWP	Umweltrechtliche Beiträge aus Wissenschaft und Praxis (Zeitschrift)
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zeitschrift)
VerwArch	Verwaltungsarchiv – Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik

VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
V-RL	Richtlinie 2009/147/EG des europäischen Parlaments und des Rates v. 30.11.2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. L 20 v. 26.01.2010, S. 7).
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung v. 19.03.1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Art. 2 Abs. 6 des Gesetzes v. 25.11.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 282) geändert worden ist.
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 23.01.2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Art. 2 des Gesetzes v. 15.07.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 236) geändert worden ist.
WHG	Wasserhaushaltsgesetz v. 31.07.2009 (BGBl. I S. 2585), das zuletzt durch Art. 2 des Gesetzes vom 12.08.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 189) geändert worden ist.
WindBG	Windenergieflächenbedarfsgesetz vom 20.07.2022 (BGBl. I S. 1353), das zuletzt durch Art. 4 des Gesetzes v. 12.08.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 189) geändert worden ist.
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (Zeitschrift)
ZfB	Zeitschrift für Bergrecht
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
zit.	Zitiert
ZLW	Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht
ZNER	Zeitschrift für Neues Energierecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Erster Teil

Grundlagen

§ 1 Einführung

I. Einleitung

Alternativenprüfungen sind nicht nur das Herzstück der Umweltverträglichkeitsprüfung,¹ der Strategischen Umweltprüfung² und der fachplanerischen Entscheidungen,³ sie sind das Herzstück des gesamten Umweltverfahrensrechts. Mit Alternativenprüfungen werden Informationen über – umweltschonendere – Alternativen in den Entscheidungsprozess integriert. Aufgrund dieser dadurch geschaffenen, umfassenden Informationsbasis können fundierte Entscheidungen von den jeweiligen Akteuren getroffen werden. Diese Verbindung von Schutzintentionen und Verfahrensvorgaben wird als „Umweltschutz durch Verfahren“ beschrieben.⁴

Die Alternativenprüfung stellt durch das Aufzeigen umweltfreundlicherer Alternativen nicht nur einen Gewinn für den Umweltschutz dar, sie kann bei entsprechender Handhabung auch zu einer Akzeptanzsteigerung führen.⁵ Der Verfahrensschritt selbst ist ein vielschichtiges Konstrukt. Er stellt oftmals eine kodifizierte Erforderlichkeitsprüfung dar. Immerhin stellt sich in beiden Prüfungen die Frage, ob es gleich geeignete, mildere Mittel respektive Alternativen gibt. Die Anforderungen an die Alternativenprüfung sind jedoch auch selbst an den Maßstäben der Verhältnismäßigkeit zu messen.

¹ Jarass, Umweltverträglichkeitsprüfung bei Industrievorhaben, 1987, S. 43; Püchel, Die materiell-rechtlichen Anforderungen der EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung, 1989, S. 92; Balla/Imm, UVP-report 2020, 15 (18); Schink, UPR 2022, 206 (206); Soell/Dirnberger, NVwZ 1990, 705 (710); Steinberg, NuR 1992, 164 (167). Von Kernstück spricht: M. Koch, UVP-report 2016, 6 (10). Zum amerikanischen Recht: Winter, UVP-report 2017, 89 (93).

² Faßbender, in: Kment (Hrsg.), ROG, 2019, § 8 Rn. 143; Verwiebe, Umweltprüfungen auf Plan- und Programmebene, 2008, S. 114; Faßbender, ZUR 2018, 323 (323); Feldt/J. Schumacher, NuR 2015, 391 (392); Schink, UPR 2022, 206 (206).

³ Fußßer/Gresse, NVwZ 2021, 1094 (1094).

⁴ Zur Begrifflichkeit „Umweltschutz durch Verfahren“: Kahl, JZ 2012, 667 (668). Von prozeduralem Umweltschutz spricht: Schmidt-Aßmann/Kaufhold, in: Voßkuhle/Eifert/C. Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2022, § 27 Rn. 73.

⁵ Lorenz, Akzeptanzmodelle, 2022, S. 163–172, 202 f.

Trotz ihrer Vorteile steht die Alternativenprüfung in mancher Hinsicht in einem Spannungsverhältnis zu dem vielfach geäußerten Wunsch und dem berechtigten Bedürfnis nach Beschleunigung.⁶ Die Einhaltung von Verfahrensvorgaben bedeutet einen gewissen Aufwand in finanzieller, in personeller und auch in zeitlicher Hinsicht. Je vielfältiger die Anforderungen und Regelungen des Verfahrensrechts sind, desto langwieriger gestaltet sich das konkrete Genehmigungs- oder Planungsvorhaben.⁷ Dazu kommt, dass es keine einheitliche Regelung für die umweltrechtliche Alternativenprüfung gibt, vielmehr finden sich die Normierungen weit verstreut in den verschiedensten Umweltgesetzen.⁸

Zuletzt liegt die Komplexität dieses Verfahrenselements auch darin begründet, dass für ein Vorhaben, einen Plan oder ein Programm nicht nur eine Alternativenprüfung durchzuführen ist, es kann vielmehr zur Anwendung verschiedenster Alternativenprüfungen kommen. Diese werden dann in ihrem Rechtsregime eigenständig überprüft, obwohl der Zulassungsvorgang eigentlich einheitlich verläuft.⁹ Insbesondere im Immissionsschutzrecht werden Zulassungsentscheidungen konzentriert (§ 13 BImSchG), was zu einem Zusammenreffen verschiedenster Prüfprogramme in einem Verfahren führt.¹⁰ Als hemmende Faktoren werden des Weiteren fehlende oder veraltete Ausführungsvorschriften, eine Ausdehnung der Prüfweite und -tiefe aufgrund wachsender Regelungsdichte, fehlendes oder überbeanspruchtes Personal, Planungsänderungen durch Vorhabenträger und überaus ausführliche Sicherheitsanalysen benannt.¹¹ Die Ursachen für die Komplexität der Verfahren sind also vielfältig. Auch in Hinblick auf die Implementierung der Umweltprüfung im internationalen Vergleich wird konstatiert, dass das Problem nicht primär die gesetzliche Grundlage, sondern vielmehr die Umsetzung im Planungsalltag sei.¹²

Vielfach wird versucht, Verfahren dadurch zu beschleunigen, dass das Verfahrensrecht verknüpft oder gestrichen wird. Auch auf europäischer Ebene be-

⁶ Näher zu Verfahrensdauer und Beschleunigung: § 8.

⁷ *Reidt*, DVBl 2020, 597 (597). Kritisch zu dieser These: *UVP-Gesellschaft*, UVP-report 2020, 53 (53).

⁸ Ähnlich auch: *UVP-Gesellschaft*, UVP-report 2020, 53 (53).

⁹ *Schink*, NuR 2003, 647 (647). Zu den Alternativenprüfungen des BNatSchG: *Balla*, Das naturschutzrechtliche Prüfprogramm in der Planungspraxis – ausgewählte Aspekte, in: *Faßbender/Köck* (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im Naturschutzrecht, 2015, S. 47 (47); *Hösch*, UPR 2014, 401 (404). Auch Umweltverträglichkeitsprüfung und FFH-Verträglichkeitsprüfung können dergestalt zusammenfallen, dass die FFH-Verträglichkeitsprüfung Teil der Umweltverträglichkeitsprüfung wird: *Louis*, NuR 2012, 385 (389).

¹⁰ Bestimmungen des Naturschutzrechts werden beispielsweise von § 6 Abs.1 Nr.2 BImSchG erfasst und die Konzentrationswirkung schließt auch eine naturschutzrechtliche Befreiung ein, BVerwG, Urt. v. 27.06.2013 – 4 C 1.12 – BVerwGE 147, 118 Rn. 6, 10; Urt. v. 08.11.2022 – 7 C 7.21 – NVwZ 2023, 745 Rn. 21.

¹¹ *UVP-Gesellschaft*, UVP-report 2020, 53 (53).

¹² *M. Koch*, UVP-report 2016, 6 (6).

schritt beispielsweise die EU-NotfallVO¹³ diesen Weg, sie enthielt mit Art. 3a eine Bestimmung, die die Beschränkung von Alternativenprüfungen in bestimmten Fällen vorsah. Die Vorteile von formalisierten Umweltprüfungen, die insbesondere in Informationsgewinn und auch gesteigerter Akzeptanz liegen,¹⁴ werden dabei scheinbar außer Acht gelassen. Zugegebenermaßen sind das Umweltverwaltungsverfahren im Allgemeinen und die Alternativenprüfungen im Besonderen oftmals komplex und erfordern einen erheblichen Zeitaufwand.¹⁵ Jedoch ist die Abschaffung von Verfahrensschritten nicht die einzige Möglichkeit, um das gesamte Verfahren zu beschleunigen. Vielmehr kann diese Wirkung auch erzielt werden, wenn das betreffende Verfahrensrecht erforscht, verstanden und gegebenenfalls modifiziert wird. Darüber hinaus wurzeln die Alternativenprüfungen vielfach im Europäischen Recht – eine Abschaffung im nationalen Alleingang ist in diesen Fällen ohnehin ausgeschlossen.

II. Stand der Wissenschaft, Ziel und Gang der Untersuchung

Bevor Alternativenprüfungen rigoros geändert oder abgeschafft werden, sollte der Versuch unternommen werden, sie zu verstehen. Diese Arbeit widmet sich deshalb ihrer Erforschung. Obgleich die Untersuchung nicht den Einzelfall der Rechtsanwendung in den Blick nimmt, besteht die Hoffnung mit den gewonnenen Erkenntnissen auch dafür Klarheit zu schaffen. Die Untersuchung folgt dabei den Spuren vorangegangener Forschungen – der Ansatz, Alternativenprüfungen vergleichend in den Blick zu nehmen, ist nicht neu.¹⁶ Die Auswahl

¹³ Verordnung (EU) 2022/2577 des Rates v. 22.12.2022 zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien (Abl. L 335 v. 29.12.2022, S. 36).

¹⁴ Siehe zur Funktion von Alternativenprüfungen: § 6, zu Vorteilen einer Alternativenprüfung: § 7 I. 3., II. 1. a).

¹⁵ BT-Drs. 20/9187, S. 8, 10: Im Rahmen von EnWG und NABEG beträgt – je nach konkretem Kontext – der Zeitaufwand pro Alternative ungefähr 600 bis 1320 Minuten.

¹⁶ *Heidmann*, Die Alternativenprüfung bei Planungsentscheidungen, 2012; *Umweltbundesamt* (Hrsg.), Die Alternativenprüfung in der Strategischen Umweltprüfung und der Umweltverträglichkeitsprüfung, 2020; *Winter*, Alternativen in der administrativen Entscheidungsbildung, 1997; *Hösch*, UPR 2014, 401; *Schiller*, UPR Sonderheft 2016, 457; *Schink*, UPR 2022, 206; *Spannowsky*, UPR 2005, 401. Literatur, die nur ansatzweise einen Bezug zu einer anderen Alternativenprüfung darstellt, ist noch zahlreicher, siehe stellvertretend: *Kment*, DVBl 2008, 364 (364). Ebenso sind Vergleiche der kompletten Verfahrensschritte, beispielsweise der Umweltverträglichkeitsprüfung, der Strategischen Umweltprüfung und der FFH-Verträglichkeitsprüfung vorhanden, die jedoch keinen (besonderen) Fokus auf die Alternativenprüfung legen, siehe stellvertretend: *Schlacke*, Nachhaltigkeit durch Umweltprüfungen, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, 2016, S. 335. Zur Strategischen Umweltprüfung und der FFH-Verträglichkeitsprüfung: *Verwiebe*, Umweltprüfungen auf Plan- und Programmebene, 2008. Ebenso gibt es Literatur mit Fokus auf das Baubeziehungsweise Planungsrecht, welches im Rahmen dieser Darstellung nicht näher untersucht wird: *Schlarmann*, Die Alternativenprüfung im Planungsrecht, 1991; *Spannowsky*, UPR 2005, 401. Konkret zum Netzausbaurecht, das nicht Gegenstand dieser Betrachtung ist:

der Referenzgebiete dieser Untersuchung stellt jedoch hinsichtlich ihrer Varianz eine Neuheit dar.

In einem ersten Schritt werden die zu untersuchenden Alternativenprüfungen dargestellt (§ 3), daraufhin werden Klassifizierungen anhand verschiedener Kriterien vorgenommen.¹⁷ Zunächst wird der jeweilige unions- und verfassungsrechtliche Rechtsrahmen für die Ausgestaltung der Normierungen aber auch in Hinblick auf mögliche Anforderungen an die Durchführung dargestellt, wobei der Rechtsrahmen sich nach den Akteuren der Alternativenprüfung richtet (§ 4). Anschließend wird die Frage nach dem verfahrensrechtlichen oder materiell-rechtlichen Charakter sowie die Auswirkung dieser Einordnung auf die Durchführung diskutiert (§ 5). In einem weiteren Schritt werden die Alternativenprüfungen nach ihrer Funktion – Information oder Vermeidung – klassifiziert (§ 6). Eine erste Hinwendung zu Fragen der Rechtsentwicklung stellt das Kapitel zur Erforderlichkeit der Prüfung dar (§ 7), auf welches Überlegungen zur Diskussion um Beschleunigung (§ 8) folgen. Die Ausführungen werden mit Überlegungen zur Rechtsentwicklung abgerundet (§ 9).

§ 2 Begriffsbestimmungen: Die Alternativenprüfung im unionsrechtlich durchdrungenen primären Umweltrecht

Eine Alternativenprüfung ist ein Verfahrensschritt, der die Gegenüberstellung verschiedener Möglichkeiten zur Erreichung eines Zweckes oder Zieles zum Gegenstand hat. Im Umweltrecht dient sie darüber hinaus der gesicherten Einbringung von Informationen über Umweltbelastungen oder über das Potential von Umweltschonungen in ein Verfahren und erleichtert dadurch die Bewertung.

Im allgemeinen Sprachgebrauch kann bei der Definition von „Alternative“ entweder von der Wahl zwischen zwei Möglichkeiten oder von der Wahl zwischen mehreren Optionen ausgegangen werden,¹⁸ die Begrifflichkeiten „Alternative“ und „Variante“ werden dabei häufig synonym verwendet. Die Praxis

Kistner, Alternativenprüfung im Netzausbaurecht, 2018; Calliess/Dross, ZUR 2013, 76. Mit Fokus auf Suffizienzaspekte im Planungsrecht: Jürschik, Suffizienz und Recht, 2024, S. 238–267.

¹⁷ Nicht näher eingegangen wird auf die Öffentlichkeitsbeteiligung, gleichwohl diese neben weiteren Vorteilen im Zusammenhang mit Akzeptanzsteigerungen von Interesse ist, allerdings auf die Alternativenprüfung nur mittelbar Einfluss nimmt. Siehe zur Akzeptanzsteigerung durch Beteiligung: Lorenz, Akzeptanzmodelle, 2022, S. 64–68; Ewen/Knapstein, UVP-report 2021, 78 (78); Rölle/Paleit, ZfU 2023, 332. Erwägungsgrund 16 UVP-Richtlinie 2011 betont beispielsweise ebenfalls die Vorteile einer Öffentlichkeitsbeteiligung in Hinblick auf die Unterstützung der Entscheidungen durch die Öffentlichkeit.

¹⁸ Dudenredaktion (Hrsg.), Duden, 2023, S. 136. Zum lateinischen Ursprung des Wortes: Winter, Alternativen in der administrativen Entscheidungsbildung, 1997, S. 4.

verwendet im Kontext der Umweltverträglichkeitsprüfung und Strategischen Umweltprüfung die Begriffe jedoch leicht unterschiedlich: eine Variante bezeichnet Möglichkeiten, die sich nur graduell unterscheiden, während Alternativen größere Unterschiede implizieren.¹⁹ Hinsichtlich einer Grobplanung wird also von Alternativen gesprochen, bei der Feinplanung von Varianten.²⁰ Früher grenzte man die Begriffe auch derart ab, dass man der Alternative nur die Wahl zwischen zwei Möglichkeiten, der Variante hingegen die Wahl zwischen mehr als zwei Möglichkeiten zuordnete.²¹ In dieser Arbeit wird weitgehend einheitlich von Alternativen gesprochen.

Alternativen sind im Kontext des Umweltrechts auf die Mittel und nicht auf den Zweck respektive das Ziel bezogen.²² In Hinblick auf das Bezugsobjekt kann zwischen Alternativen mit Bezug zu Anlagen und Alternativen mit Bezug zu Produkten unterschieden werden.²³ Aber auch hinsichtlich des Aspektes, für den eine Alternative gesucht wird, kann klassifiziert werden. Obwohl die Begrifflichkeiten im Detail variieren, sind im Wesentlichen vier zu untersuchende Alternativenarten²⁴ denkbar: die Verfahrens-, die Standort- und die Konzeptalternative sowie die Nullvariante. Verfahrensalternativen betreffen die technischen Ausgestaltungen.²⁵ Standortalternativen beziehen sich, wie die Bezeichnung bereits andeutet, auf die räumliche Ebene.²⁶ Konzeptalternative meint die Abwägung verschiedener Optionen (Konzepte), um ein bestimmtes Ziel zu erreichen.²⁷

¹⁹ *Umweltbundesamt* (Hrsg.), Die Alternativenprüfung in der Strategischen Umweltprüfung und der Umweltverträglichkeitsprüfung, 2020, S. 16.

²⁰ *Umweltbundesamt* (Hrsg.), Die Alternativenprüfung in der Strategischen Umweltprüfung und der Umweltverträglichkeitsprüfung, 2020, S. 16.

²¹ Winter, Alternativen in der administrativen Entscheidungsbildung, 1997, S. 4 f.

²² Hösch, UPR 2014, 401 (401). In diese Richtung auch: *Umweltbundesamt* (Hrsg.), Die Alternativenprüfung in der Strategischen Umweltprüfung und der Umweltverträglichkeitsprüfung, 2020, S. 16; Winter, Alternativen in der administrativen Entscheidungsbildung, 1997, S. 5; Balla/Borkenhagen/Günnewig, ZUR 2019, 323 (330).

²³ Winter, Alternativen in der administrativen Entscheidungsbildung, 1997, S. 52 f.

²⁴ Zum Begriff der Alternative siehe ausführlich, aber bezogen auf Umweltverträglichkeitsprüfung und Strategische Umweltprüfung: *Umweltbundesamt* (Hrsg.), Die Alternativenprüfung in der Strategischen Umweltprüfung und der Umweltverträglichkeitsprüfung, 2020, S. 55–63.

²⁵ Peters/Balla/Hesselbarth, UVPg, 2019, § 40 Rn. 7; Heidmann, Die Alternativenprüfung bei Planungsentscheidungen, 2012, S. 4; E. Hofmann, Abwägung im Recht, 2007, S. 197; Winter, Alternativen in der administrativen Entscheidungsbildung, 1997, S. 52; Groß, NVwZ 2001, 513 (514).

²⁶ Peters/Balla/Hesselbarth, UVPg, 2019, § 40 Rn. 7; Heidmann, Die Alternativenprüfung bei Planungsentscheidungen, 2012, S. 4; E. Hofmann, Abwägung im Recht, 2007, S. 197; Groß, NVwZ 2001, 513 (514).

²⁷ Kment, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPg/UmwRG, 2023, § 40 UVPg Rn. 31; Peters/Balla/Hesselbarth, UVPg, 2019, § 40 Rn. 7; Heidmann, Die Alternativenprüfung bei Planungsentscheidungen, 2012, S. 4; E. Hofmann, Abwägung im Recht, 2007, S. 197; Winter, Alternativen in der administrativen Entscheidungsbildung, 1997, S. 52; Groß, NVwZ 2001, 513 (514); Kment, DVBl 2008, 364 (367).

Die Nullvariante richtet den Blick auf die Nichtdurchführung und die daraus resultierende Schonung der Umwelt.²⁸

Eine einheitliche Definition der genauen Grenzen der Alternativenprüfung verbietet sich aufgrund der Vielfalt der Regelungen und bereichsabhängigen Besonderheiten. Ausführungen zur konkreten Durchführung und Reichweite erfolgen an den einschlägigen Stellen.²⁹

I. Alternativenprüfungen im primären Umweltrecht

Alternativenprüfungen kennt das nationale Recht nicht erst seit der Einführung europäisch geprägter Umweltprüfungen.³⁰ Anerkannt war bei Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung bereits die aus dem Abwägungsgebot abgeleitete Alternativenprüfung.³¹ Die Alternativenprüfung weist zudem enge Bezüge zur Erforderlichkeitsprüfung in der Verhältnismäßigkeitsprüfung auf; bei Entscheidungsfindungen, die dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unterworfen sind, ist faktisch eine Alternativenprüfung durchzuführen.³² Die Erforderlich-

²⁸ *Kment*, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 2023, § 40 UVPG Rn. 32; *Schink*, in: ders./Reidt/Mitschang (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 2023, § 40 UVPG Rn. 23; *Heidmann*, Die Alternativenprüfung bei Planungsentscheidungen, 2012, S. 6; *Umweltbundesamt* (Hrsg.), Die Alternativenprüfung in der Strategischen Umweltprüfung und der Umweltverträglichkeitsprüfung, 2020, S. 60; *Ziekow*, in: ders. (Hrsg.), Handbuch des Fachplanungsrechts, 2024, § 6 Rn. 49; *Kment*, DVBl 2008, 364 (368); *Sangenstedt*, ZUR 2014, 526 (532); *Schink*, NuR 2005, 143 (146). Differenzierend hinsichtlich der Begrifflichkeiten: *Balla*, NuR 2006, 485 (487); *Wulfhorst*, NVwZ 2011, 1099 (1102 f.).

²⁹ Siehe für eine Beschreibung der für diese Untersuchung gewählten Alternativenprüfung: § 3.

³⁰ Siehe zur Umsetzung europäischer Sekundärrechtsakte mit Umweltprüfungen: § 3. Zu der Diskussion über eine Umweltverträglichkeitsprüfung in den 1960ern und 1970ern in Deutschland nur: *W. Erbguth*, ZUR 2014, 515 (515); *Winter*, UVP-report 2017, 89 (90). Dahin gehend, dass der „Freundeskreis [der Umweltverträglichkeitsprüfung] hierzulande überschaubar geblieben“ ist: *Balla/Sangenstedt*, ZUR 2023, 387 (387).

³¹ Das planerische Abwägungsgebot fordert eine Prüfung von Alternativen. Dazu: BVerwG, Urt. v. 22.03.1974 – IV C 42.73 – NJW 1974, 1961 (1964); Urt. v. 30.05.1984 – 4 C 58.81 – BVerwGE 69, 256 (273), Urt. v. 22.03.1985 – 4 C 15.83 – BVerwGE 71, 166 (171 f.); Beschluss v. 20.12.1988 – 7 NB 2.88 – BVerwGE 81, 128 (136 f.); Beschluss v. 02.11.1992 – 4 B 205.92 – NVwZ 1993, 887 (888); Beschluss v. 24.04.2009 – 9 B 10.09 – NVwZ 2009, 986 (986); Urt. v. 09.06.2010 – 9 A 20.08 – NVwZ 2011, 177 Rn. 139; Urt. v. 29.06.2017 – 3 A 1.16 – ZUR 2018, 107 Rn. 128 f.; *Heidmann*, Die Alternativenprüfung bei Planungsentscheidungen, 2012, S. 41; *E. Hofmann*, Abwägung im Recht, 2007, S. 175–179; *Lorenz*, Akzeptanzmodelle, 2022, S. 164; *Schlarmann*, Die Alternativenprüfung im Planungsrecht, 1991, S. 57; *Ziekow*, in: ders. (Hrsg.), Handbuch des Fachplanungsrechts, 2024, § 6 Rn. 41 f.; *Balla/Borkenhagen/Günnewig*, ZUR 2019, 323 (330); *Kment*, DVBl 2008, 364 (365); *Spannowsky*, UPR 2005, 401 (401); *Wulfhorst*, NVwZ 2011, 1099 (1100). Für eine Übersicht zu Abwägung in der Planung: *Kment*, ZUR 2016, 331 (332–335).

³² *E. Hofmann*, Abwägung im Recht, 2007, S. 174, 196; *Winter*, Alternativen in der administrativen Entscheidungsbildung, 1997, S. 27, 43. Die Alternativenprüfung als wichtigstes Mittel der von ihm entwickelten ökologischen Verhältnismäßigkeit bezeichnend: *Winter*, ZUR 2013, 387 (389). Ebenfalls die Alternativenprüfung in Bezug zu der von *Winter* entwi-

keit fragt nach einem gleich geeigneten, milderen Mittel; die Alternativenprüfung sucht nach anderen Verwirklichungsmöglichkeiten für ein bestimmtes Ziel. Gleichwohl ist die Alternativenprüfung auch als eigener Verfahrensschritt verfestigt worden.

Aus der Natur der Alternativenprüfung folgt, dass die Untersuchung keinen Anspruch auf Vollständigkeit im Sinne der Untersuchung aller Alternativenprüfungen des Umweltrechts erheben kann. Vielmehr soll eine Auswahl verschiedener Alternativenprüfungen in einigen Teilgebieten des Umweltrechts dazu dienen, gemeinsame Grundideen herauszuarbeiten.³³ Die vorliegende Betrachtung widmet sich den verfestigten Alternativenprüfungen des engeren Umweltrechts.

Das Umwelt(verwaltungs)recht kann eng oder weit definiert werden.³⁴ Als Abgrenzungskriterium kann der Regelungszweck herangezogen werden.³⁵ Diejenigen Regelungen, die ausdrücklich einem umweltschützenden Zweck gewidmet sind, bilden den Kernbereich des Umweltrechts.³⁶ Für die vorliegende Betrachtung wurden Alternativenprüfungen aus verschiedenen Teilrechtsgebieten ausgewählt. Ein besonderer Wert wurde dabei auf Zusammenhänge der Verfahren gelegt.³⁷ Referenzgebiete der folgenden Untersuchungen sind das Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung,³⁸ der Strategischen Umweltprüfung, der FFH-Verträglichkeitsprüfung sowie das Arten- und Naturschutzrecht, das Pflanzenschutzmittel- und Chemikalienrecht, das Wasserrecht und das Immissionsschutzrecht. Die im Wege der Arbeit entwickelten Kriterien und Erkennt-

kelten ökologischen Verhältnismäßigkeit aber auch Grundrechten sowie Art. 20a GG stehend: *Köck*, ZUR 2023, 643 (646f.). Für das Naturschutzrecht Bezüge der Alternativenprüfung zum Vermeidungsgebot herstellend: *Meßerschmidt/Schumacher*, Bundesnaturschutzrecht, Band 2/I, 174. EL, § 45 Rn. 76. Allgemein zu dem Verhältnis Verwaltungsrecht und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz: *Schnapp*, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und Verwaltungsverfahrenrecht, in: *Achterberg/Krawietz/Wyduckel* (Hrsg.), Recht und Staat im sozialen Wandel, 1983, S. 899.

³³ Rechtlich angeordnete Alternativenprüfungen, als eine „Erscheinung [...], die gemeinsame Züge aufweist und sich in den einzelnen Gebieten nur mehr oder weniger unterschiedlich ausprägt“ einordnend: *Winter*, Alternativen in der administrativen Entscheidungsbildung, 1997, S. 7. Zu der Problematik der Auswahl von Referenzgebieten: *Schröder*, Genehmigungsverwaltungsrecht, 2016, S. 21 f.

³⁴ *Ramsauer*, in: H.-J. Koch/E. Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 2024, § 3 Rn. 9; *Schlacke*, Umweltrecht, 2023, § 2 Rn. 4. Siehe zu den Begriffen Umwelt und Umweltschutz: § 6 II. 1. a).

³⁵ *Schlacke*, Umweltrecht, 2023, § 2 Rn. 1, 4. Zu weiteren Kriterien: *Kloepfer*, Umweltrecht, 2016, § 1 Rn. 97. Zur Systematisierung: *Ramsauer*, in: H.-J. Koch/E. Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 2024, § 3 Rn. 9–12.

³⁶ *Schlacke*, Umweltrecht, 2023, § 2 Rn. 1; *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht, 2003, § 1 Rn. 13.

³⁷ Beispielsweise die Bezüge der Bereiche Chemikalien-, Wasser- und Immissionsschutzrecht darstellend: *Löffler*, Integrierter Schutz vor gefährlichen Stoffen, 2020, S. 42 f., 85.

³⁸ Bezüge zum Baurecht und die Sonderregelungen des BauGB wie § 2a BauGB werden aufgrund der Begrenzung auf das primäre Umweltrecht nicht hergestellt.

nisse lassen sich aber auch auf weitere Alternativenprüfungen des Umweltrechts übertragen.

II. Alternativenprüfungen im europäischen Umweltrecht und im Bundesumweltrecht

Das öffentliche Umweltrecht setzt sich zusammen aus dem Völkerrecht, dem Europarecht und dem Verfassungsrecht sowie dem Umweltverwaltungsrecht.³⁹ Das in dieser Untersuchung zu betrachtende Umweltrecht ist besonderes oder fachspezifisches Verwaltungsrecht.⁴⁰ Im Folgenden werden die nationalen Voraussetzungen im Vordergrund stehen, allerdings werden auch die unionsrechtlichen Hintergründe dargestellt und bei Bedarf genauer ausgeführt.

Die Ausführungen bleiben auf nationaler Ebene auf das Bundesrecht beschränkt. Es gäbe zwar zahlreiche Alternativenprüfungen im Landesrecht, beispielsweise für Mecklenburg-Vorpommern den mit „Alternativenprüfung“ überschriebenen § 3 der Verordnung zur Abwendung von Beeinträchtigungen durch Biber. Dieser stellt, in Verbindung mit § 2 der Verordnung, eine Konkretisierung zu § 44 Abs. 1 Nr. 2, 3 BNatSchG in Bezug auf Biber dar. Exemplarisch darf auch § 3 Abs. 1 der Verordnung über die Zulassung von Ausnahmen von den Schutzvorschriften für besonders geschützte Tier- und Pflanzenarten in Bayern benannt werden; diese Regelung ermöglicht das Fangen, Vergrämen oder Töten von Fischottern unter bestimmten Bedingungen, wenn keine zumutbaren Alternativen vorliegen.⁴¹ Die Aufnahme all dieser Regeln zur Konkretisierung oder Ergänzung des Bundesrechts würde den Rahmen der Darstellung jedoch sprengen.

³⁹ *Kabl/Gärditz*, Umweltrecht, 2025, § 1, § 2, § 3, § 4; *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht, 2003, § 1 Rn. 28; *Schlacke*, Umweltrecht, 2023, § 2 Rn. 20

⁴⁰ *Schlacke*, Umweltrecht, 2023, § 2 Rn. 21. Zum Nebeneinander des Umwelt(verwaltungs)rechts als besonderes Verwaltungsrecht und des allgemeinen Verwaltungsrechts, *Kloepfer/Durner*, Umweltschutzrecht, 2020, § 1 Rn. 22. Zum Begriff des besonderen Verwaltungsrechts: *Kabl*, in: ders./Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band I, 2021, § 12 Rn. 2.

⁴¹ Zu der Unvereinbarkeit von § 3 Abs. 4 S. 3 der Verordnung über die Zulassung von Ausnahmen von den Schutzvorschriften für besonders geschützte Tier- und Pflanzenarten mit § 45 Abs. 7 BNatSchG: VGH München, Beschluss v. 30.11.2023 – 14 NE 23.1503 und 14 NE 23.1658 – ZUR 2024, 108 und Urt. v. 30.04.2024 – 14 N 23.1502, 14 N 23.1657 – BeckRS 2024, 8829.

Zweiter Teil

Darstellung der Alternativenprüfungen

§ 3 Darstellung der ausgewählten Alternativenprüfungen

Die folgenden Darstellungen dienen als Grundlage der in dieser Arbeit vorgenommenen Einordnungen und Klassifizierungen und liegen den inhaltlichen Auseinandersetzungen zugrunde. Zugleich sollen sie einen Überblick über die jeweiligen Anforderungen an die Alternativenprüfungen *de lege lata* liefern.

Untersucht werden die Umweltverträglichkeitsprüfung, die Strategische Umweltprüfung, die FFH-Verträglichkeitsprüfung sowie das Arten- und Naturschutzrecht, das Pflanzenschutzmittel- und Chemikalienrecht, das Wasserrecht und das Immissionsschutzrecht. In all diesen Verfahren lassen sich Alternativenprüfungen identifizieren, die Ausführungen sind weitgehend auf diesen Verfahrensschritt limitiert.

I. Umweltverträglichkeitsprüfung

Mit der Umweltverträglichkeitsprüfung wurde 1985 die erste europarechtliche beziehungsweise deutsche Umweltprüfung eingeführt.¹ Die Umweltverträglichkeitsprüfung beruht heute auf der 2014 geänderten UVP-Richtlinie 2011/92/EU.² Die Mitgliedstaaten haben nach Art. 2 Abs. 1 S. 1 UVP-Richtlinie die er-

¹ Kment, Die Neujustierung des Nachhaltigkeitsprinzips im Verwaltungsrecht, 2019, S. 30.

² Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, Abl. L 26/1; geändert durch Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.04.2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (Abl. L 124 v. 25.04.2014, S. 1). Die ursprüngliche Richtlinie 85/337/EWG wurde mehrfach geändert – Richtlinie 97/11/EG des Rates v. 03.03.1997 zur Änderung der RL 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (Abl. L 73 v. 14.03.1997, S. 5), Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26.05.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (Abl. L 156 v. 25.06.2003, S. 17) und Richtlinie 2009/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.04.2009 über die geologische Speicherung von Kohlendioxid und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG des Rates sowie der Richtlinien 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG und 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG)

forderlichen Maßnahmen zu treffen, damit vor Erteilung der Genehmigung die Projekte, bei denen unter anderem aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standortes mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer Genehmigungspflicht unterworfen und einer Prüfung in Bezug auf ihre Auswirkungen auf die Umwelt unterzogen werden. Art. 4 Abs. 1 UVP-Richtlinie stellt klar, dass Projekte des Anhangs I vorbehaltlich des Art. 2 Abs. 4 UVP-Richtlinie gemäß der Art. 5–10 UVP-Richtlinie geprüft werden müssen.

1. Allgemeines

In Deutschland wurde die Richtlinie erst 1989 – mit eineinhalb Jahren Verspätung – und dann nur schrittweise umgesetzt.³ Die Normierung erfolgte zunächst im Raumordnungsgesetz, im Bundesberggesetz, im Artikel-Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie – UVPG, in Art. 1 der 9. BImSchV und in der AtVfV.⁴ Ab 1995 folgte dann eine Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung und schließlich 2001 eine größere Novelle des UVPG sowie 2017 ein Gesetz zur Modernisierung und eine Neufassung aus dem Jahre 2021.⁵ Die Vorschriften ähneln sich teils stark, so entsprechen sich diejenigen im UVPG, im Bergrecht, in der AtVfV und der 9. BImSchV.⁶ In jüngster Vergangenheit hat eine Rücknahme der Prüfverpflichtung durch die EU-NotfallVO und die korrespondierende Ausgestaltung durch Deutschland stattgefunden. Die EU-NotfallVO war in ihrer Geltung zeitlich begrenzt.⁷ Durch sie wurde in bestimmten Bereichen ein Verzicht auf die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung ermöglicht.⁸ Der Umweltschutz wurde zugunsten der Beschleunigung des Ausbaus

Nr. 1013/2006 (Abl. L 140 v. 05.06.2009, S. 114) – und schließlich neu gefasst, *Winkler*, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 2023, Einleitung Rn. 10f.; *Peters/Balla/Hesselbarth*, UVPG, 2019, Einleitung Rn. 3.

³ *Winkler*, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 2023, Einleitung Rn. 49; *Soell/Dirnberger*, NVwZ 1990, 705 (705).

⁴ *Peters/Balla/Hesselbarth*, UVPG, 2019, Einleitung Rn. 5f.; *Schink*, in: ders./Reidt/Mitschang (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 2023, Einleitung Rn. 3; *Sinner*, in: ders./Gassner/Hartlik/Albrecht, UVP – SUP, 2022, UVP – 1. Teil, S. 3, 15.

⁵ *Winkler*, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 2023, Einleitung Rn. 51; *Peters/Balla/Hesselbarth*, UVPG, 2019, Einleitung Rn. 5f.; *Schink*, in: ders./Reidt/Mitschang (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 2023, Einleitung Rn. 3; *Sinner*, in: ders./Gassner/Hartlik/Albrecht, UVP – SUP, 2022, UVP – 1. Teil, S. 23.

⁶ *E. Hofmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Band I, 107. EL, § 16 UVPG Rn. 9; *Balla/Peters*, NuR 2015, 297 (298).

⁷ *Kment/Maier*, ZUR 2023, 323 (324); *Ruge*, NVwZ 2023, 870 (872). Siehe zur Verlängerung: *Thierjung*, DVBl 2024, 529 (531).

⁸ Siehe dazu: *Christiansen/Michaelis*, EurUP 2023, 107 (112); *Kment/Maier*, ZUR 2023, 323 (325f.); *Ruge*, NVwZ 2023, 870 (873). Zur Umsetzung in deutsches Recht: *Kment/Maier*, ZUR 2023, 323 (327f.); *Ruge*, NVwZ 2023, 870 (871); *ders.*, NVwZ 2023, 1033; *Scheidler*, NuR 2023, 453 (454f.).

Stichwortverzeichnis

- Abschichtung 18
Abschnittsweise Realisierung 35
Absolute Verfahrensrechte 174, 178
Abstrakte Gesetzeszwecke 187
Abwägung 17, 34, 169, 242 f., 245, 249, 253 f.
Abwägungsgebot 6, 25, 175, 209, 214 f., 227, 231
Abweichungsentscheidung 24, 117 f., 133, 199
Aggregation 16
Akteur 63, 109–122, 123, 128, 141
– Privater Akteur 94, 109–122
– Staatlicher Akteur 123–128
Akzeptanz 1, 3, 18, 183, 189
Alternativen 4–8
– Ausführungsalternative 27, 31, 37, 39, 42, 43, 272
– Konzeptalternative 5, 13, 17, 22, 30 f., 62, 271
– Modalalternative 51, 52, 54
– Nachträgliche Alternativenprüfung 35, 170
– Nullvariante 5 f., 15, 22 f., 29 f., 37, 40, 266–270
– Pro-Forma-Alternative 21
– Scheinalternative 21
– Standortalternative 5, 22, 30, 42, 51, 55, 274
– Verfahrensalternative 5, 15, 22, 60
– Vernünftige Alternativen 14, 19, 171, 216, 243, 271
– Versorgungsalternative 54, 55, 140, 204
– Vorzugsalternative 273
Amtsermittlungsgrundsatz 120, 131, 134, 214
– Nachvollziehende Amtsermittlung 129
Anwendungsvorrang 85, 94, 160
Äquivalenzgrundsatz 85, 162
Ausführungsalternative 27, 31, 37, 39, 42, 43, 272
Ausnahme 24, 38, 52, 113, 120, 135, 184, 272
Autonomietheorie 161
Basisszenario 13, 14, 22, 267, 270
– *siehe auch* Nullvariante
Befreiung 42, 135, 152, 191, 200, 218
Begründung 17, 37, 41, 107, 134, 159, 170
Beibringungslast 116, 118
Berücksichtigungspflichten 245, 255, 257
Beschleunigung 2, 233–245, 249, 257, 270, 272
– Beschleunigungspotentiale 243, 262
Bestimmtheitsgrundsatz 210
Beweislast 118, 121
Bewertung 12, 44, 58, 77, 130, 146, 165
Bezugsfall-Prognose 267
– *siehe auch* Nullvariante
Bindungswirkung 223, 251, 258 ff.
Binnenmarkt 44, 64, 192
Chemikalienrecht, *siehe* Pflanzenschutzmittel- und Chemikalienrecht
Copeland-Regel 16
Daseinsvorsorge 139, 182, 193 f., 210, 240, 260
Dienende Funktion des Verwaltungsrechts 69, 157, 167
Drittschutz 174 f., 177
Drittwirkung der Grundrechte 112
Effektivitätsgebot 162, 270, 273
Effektivitätsgrundsatz 161, 162, 173, 179
Eigenverwaltungsrecht 49, 142, 160

- Eingriffsprüfung im Naturschutz-
recht 36–38, 119–120, 127, 133–135,
151, 190, 199, 218
- Energieversorgung 238, 240
- Erdkabel 35, 274
- Erforderlichkeit 211, 217, 256
- Erkenntnisfunktion 182, 206
- Erkenntnisvakuum 271
- Ermessen 34, 39, 59, 120, 129, 138, 170,
250
 - Auswahlermessen 250, 251
 - Bewirtschaftungsermessen 138, 250
 - Ermessensfehler 250
 - Planungsermessen 250
- Ermittlungslast 109, 267
- Erneuerbare Energien 11, 233, 237, 245,
257
- Europäische Grundrechte 83–93
 - Berufsfreiheit 86–88
 - Doppelgeltung der Grundrechts-
kataloge 109
 - Eigentumsrecht 89–91
 - Umweltschutz 91–93
 - Unternehmerische Freiheit 88 f.
- Europarecht 8, 64, 176
 - *siehe auch* Äquivalenzgrundsatz
 - *siehe auch* Autonomiethese
 - *siehe auch* Binnenmarkt
 - *siehe auch* Effektivitätsgebot
 - *siehe auch* Eigenverwaltungsrecht
 - *siehe auch* Europäische Grundrechte
 - *siehe auch* Harmonisierung
 - *siehe auch* Homogenisierungstheorie
 - *siehe auch* Richtlinie
 - *siehe auch* Unionsverwaltungsrecht
 - *siehe auch* Verordnung
- Fachrecht 13, 115, 215, 227, 247, 260
- Fakultative Prüfung 212 ff., 229
- Fehlerfolgensystem 157, 160, 168
 - *siehe auch* Verfahrensfehler
 - Heilung 158, 159, 162, 170, 171
 - Unbeachtlichkeit 159, 160, 162, 163, 168
- FFH-Verträglichkeitsprüfung 24–35,
117–119, 127, 133, 150, 189, 198, 218
- Finanzieller Aufwand 2, 40, 88, 115, 132,
269
- Folgenbewältigungsprogramm 269, 274
- Funktion des Rechts 180, 185
 - Erkenntnisfunktion 182, 206
 - Informationsfunktion 183 f., 196–198
 - Vermeidungsfunktion 184, 198–205
- Gebundene Entscheidung 58, 216, 222,
252, 253, 255
- Gefahrenabwehr 175, 186, 210
- Gemischt-wirtschaftliche Unternehmen
88, 124
- Genehmigungspflicht 113, 122 f.
- Genehmigungsverfahren 57, 59, 135, 222
- Gerichtliche Überprüfbarkeit 34, 39,
134, 167, 171, 238
- Gesamtbewertung 11, 58
- Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse 98,
101
- Gesetzeszweck 180, 185
- Gesetzgebungskompetenz 67, 225, 255
- Grobanalyse 14 f., 17, 22, 27, 40, 55
- Grundfreiheiten 70–83
 - Arbeitnehmerfreizügigkeit 80 f.
 - Dienstleistungsfreiheit 79, 81 f.
 - Kapitalverkehrsfreiheit 80
 - Niederlassungsfreiheit 80, 81, 120
 - Warenverkehrsfreiheit 79
- Grundlagenforschung 110, 116, 263–266
 - *siehe auch* Projektbezogene Forschung
- Grundrechte 93–105
 - *siehe auch* Europäische Grundrechte
 - *siehe auch* Wesentlichkeitstheorie
 - Allgemeine Handlungsfreiheit 102 f.,
108, 240
 - Berufsfreiheit 95–98, 108, 119, 122,
240, 265
 - Doppelgeltung der Grundrechts-
kataloge 109
 - Eigentumsfreiheit 98–102, 108, 119,
265
 - Grundrecht auf Umweltverschmut-
zung 110
 - Umweltschutz 103–105
- Grundrechtskataloge 108 f.
- Gutachtenaufwand 264
- Harmonisierung 68 f., 71–78, 109
 - Mindestharmonisierung 68, 71, 74, 86,
109

- Teilharmonisierung 68, 71
- Vollharmonisierung 68, 71–74
- Heilung 158, 159, 162, 170, 171
- Homogenisierungstheorie 161 f.

- Immissionsschutzrecht 57–62, 121–123, 128, 141, 154, 194 f., 216
- Information 183
- Informationsfunktion 183 f., 196–198
- Intertemporale Freiheitssicherung 256
- Investitionsschutz 18, 80, 96, 100, 256

- Klagebefugnis 172–180
 - Absolute Verfahrensrechte 174, 178
- Klimaschutz 33, 93, 105, 236, 240, 243, 255
- Kognitionsverantwortung 182, 205 f.
- Konfusionsargument 123, 124
- Konzeptalternative 5, 13, 17, 22, 30 f., 62, 271
- Kosten 21, 33, 52, 91, 103, 122, 265

- Lexikographische Ordnung 16

- Materielles Recht 144, 168, 171, 173, 179
- Mehrfachprüfungen 208–211
 - *siehe auch* Übertragung von Erkenntnissen
- Mindestharmonisierung 68, 71, 74, 86, 109
- Modalalternative 51, 52, 54

- Nachbarschaft 57, 122, 175, 198, 216
- Nachholung 158, 163
- Nachprüfungspflicht 134, 215
- Nachträgliche Alternativenprüfung 35, 170
- Natürliche Lebensgrundlagen 105
- Naturschutzrecht 36–43, 119 f., 127 f., 133–135, 151 f., 190 f., 199 f., 218
- Naturschutzvereinigungen 177, 286
 - *siehe auch* Verbandsklage
- Nichtigkeit 158
- Nullvariante 5 f., 15, 22 f., 29 f., 37, 40, 266–270
 - *siehe auch* Basisszenario
 - *siehe auch* Bezugsfall-Prognose
 - *siehe auch* Prognose-Null-Fall
- Objektiv berufsregelnde Tendenz 119, 123
- Obligatorische Prüfung 217, 226
- Ökologisches Existenzminimum 104
- Optimierungsgebot 154, 261

- Pflanzenschutzmittel- und Chemikalienrecht 43–49, 120 f., 135–138, 152 f., 191–193, 200–202, 218–220
- Pflanzenschutzrecht, *siehe* Pflanzenschutzmittel- und Chemikalienrecht
- Planerhaltungsvorschriften 160
- Planfeststellung 168, 171, 175
- Planungsermessen 250
- Prognose-Null-Fall 22, 267
 - *siehe auch* Nullvariante
- Projektbezogene Forschung 263
 - *siehe auch* Grundlagenforschung
- Projektträger 13, 28, 118, 126, 199, 209, 228
 - *siehe auch* Vorhabenträger
- Projektziel 28, 29, 31

- Rahmenvorgaben 270
- Rangordnungssummen-Regel 16
- Rechtsschutz 171, 183, 238
- Repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt 248, 249
- Richtlinie 76
- Risiken 46, 47 f., 152, 192, 201, 266
- Risikovorsonne 186 f., 210

- Schutzniveau 67, 91, 189, 192, 194, 206, 247
- Schutzpflicht 92, 93, 103, 230, 236
- Sekundärrecht 71, 74, 85, 160, 239
- Sozialstaatsprinzip 240
- Staatszielbestimmung 94, 105, 125
- Standortalternative 5, 22, 30, 42, 51, 55, 274
- Strategische Umweltprüfung 17–23, 132 f., 149, 189, 197, 217
- Substitutionsprüfung 152, 201, 202, 218
 - Substitutionskandidat 44, 77, 136, 201, 219
 - Substitutionsplan 46, 47
 - Substitutionsstoff 45, 153, 201

- Taxonomie-Verordnung 273
- Teilharmenisierung 68, 71
- Trägerverfahren 12, 17, 24, 129, 168, 184
- Übertragung von Erkenntnissen 151, 155, 209, 211
- Umwelt 91, 235
- Umweltbeeinträchtigung 67, 107, 267, 271
- Umweltrechtsbehelfsgesetz 163–167, 178 f.
- Umweltschutz 235
 - Umweltschutz durch Verfahren 1, 143, 182, 184
 - Umweltschutzpflichten 103, 229, 236
- Umweltverträglichkeitsprüfung 9–17, 114–117, 126 f., 129–132, 145–149, 187–189, 196, 212–216
- Umweltvorsorge 130, 147 f., 188 f., 259
- Umweltzustand 13, 23, 267
- Unbeachtlichkeit 159, 160, 162, 163, 168
- Unionsverwaltungsrecht 160
- UVP-Bericht 12, 60, 98, 115, 122, 165, 267
- Variante, *siehe* Alternative
- Verbandsklage 177, 178
- Verfahrensalternative 5, 15, 22, 60
- Verfahrensdauer 233
- Verfahrensfehler 157, 160, 163, 164, 168, 172, 178
 - *siehe auch* Fehlerfolgensystem
 - Absolute Verfahrensfehler 178
- Verfahrensrecht 142, 158, 173
- Verfassungsrecht 93–108
 - *siehe auch* Grundrechte
 - *siehe auch* Staatszielbestimmung
- Verhältnismäßigkeit 6, 20, 27, 31, 37, 47, 243
- Vermeidbarkeit 119
- Vermeidungsfunktion 184, 198–205
- Vermeidungsgebot 39, 150, 152, 156, 209, 253
- Verordnung 75 f.
- Verschlechterungsverbot 229
- Versorgungsalternative 54, 55, 140, 204
- Verursacherprinzip 52, 67, 109, 265, 267
- Verwaltungsprozessrecht 142, 144
- Verwaltungsrecht 7, 142, 144
 - *siehe auch* Dienende Funktion des Verwaltungsrechts
- Verwaltungsverfahrensrecht 142, 143
- Vogelschutz 33, 191
- Vollharmenisierung 68, 71–74
- Vorhabenträger 13, 61, 115, 124, 126
 - *siehe auch* Projektträger
- Vorrangklausel 245, 257 f.
- Vorsorgeprinzip 187, 192, 201 f., 265
- Vorzugshäufigkeits-Regel 16
- Wasserrecht 49–56, 138–141, 153 f., 193 f., 203–205, 220 f.
- Wasserversorgung 54, 55, 139, 154, 194, 260, 269
- Wesentlichkeitstheorie 98, 206, 271
- Willkürverbot 124, 210
- Windenergie 11, 41 f., 43, 57, 272
- Wirtschaftlichkeitsgrundsatz 126, 127, 266
- Wolf 41, 180
- Zulassungsbehörde 11, 118, 127, 131, 133, 196, 213