

ABHANDLUNGEN

Die Standortalternativenprüfung in der Bauleitplanung

Von Dr. Holger Tobias Weiß, LL.M. und Hansjörg Wurster, Freiburg¹

Die Alternativenprüfung in der Bauleitplanung gewinnt an Bedeutung. Städte und Gemeinden sind vermehrt mit der Forderung nach einer umfassenden Prüfung verfügbarer Standort- und Ausführungsalternativen konfrontiert. Triebfeder dieser Entwicklung ist das europäische Umweltrecht. Im Vordergrund steht die Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie).² Sie enthält die Verpflichtung, „vernünftige“ Alternativen zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten.³ Daneben fordert die Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie)⁴ eine Alternativenprüfung bei der Ausnahmeprüfung des Gebiets- und Artenschutzes.⁵

Nach dem Bericht der EG-Kommission über die Anwendung und Wirksamkeit der SUP-Richtlinie vom 14.09.2009 handelt es sich bei der Alternativenprüfung um einen Aspekt, „mit dem die Mitgliedstaaten wirklich Probleme hatten“.⁶ Erfahrungen aus der Begleitung von Kommunen bei der Bauleitplanung bestätigen diese Einschätzung. Es herrscht Unsicherheit über Inhalte und Anforderungen der Alternativenprüfung.⁷ Die Naturschutzbehörden stellen in vergleichbaren Konstellationen unterschiedliche Forderungen. Teilweise wird der Pflicht zur Alternativenprüfung kaum Beachtung geschenkt. Teilweise werden die Anforderungen so hoch geschraubt, dass der Aufwand der Alternativenprüfung das Vorhaben in Frage stellt. Dogmatische Präzisierung tut Not.

I. Überblick

Das Bauplanungsrecht kennt verschiedene Formen der Alternativenprüfung mit jeweils unterschiedlichen Anforderungen. Eine allgemeine Pflicht zur Alternativenprüfung erwächst aus dem Abwägungsgebot und der hierin integrierten Umweltprüfung (1.). Darüber hinaus können spezialgesetzliche Vorschriften eine Alternativenprüfung notwendig machen (2.). Eine verfahrensunabhängige Pflicht zur (Vor-)Prüfung von Alternativen gibt es demgegenüber nicht (3.).

¹ Die Autoren sind Rechtsanwälte in der Sozietät Wurster Wirsing Kupfer, Büro Freiburg.

² ABIEG L 197 v. 21.07.2001, S. 30.

³ Art. 5 Abs. 1 RL 2001/42/EG.

⁴ ABIEG L 206 v. 22.07.1992, S. 7.

⁵ Art. 6 Abs. 4, Art. 16 Abs. 1 RL 1992/43/EWG.

⁶ Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Anwendung und Wirksamkeit der Richtlinie über die strategische Umweltprüfung (Richtlinie 2001/42/EG).

1. Alternativenprüfung in der bauleitplanerischen Abwägung

In jedem Verfahren mit Planungscharakter hat eine Abwägung und – als deren Bestandteil – eine Prüfung naheliegender Standort- und Ausführungsalternativen zu erfolgen. Die gerechte Abwägung aller betroffenen öffentlichen und privaten Belange ist ein rechtsstaatlicher Grundsatz des Planungsrechts, der im Bauleitplanungsrecht besonders gesetzlich ausgeformt ist (§ 1 Abs. 7 BauGB). Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) entnimmt dem Abwägungsgebot seit jeher die Pflicht zur Prüfung ernsthaft in Betracht kommender Standort- und Ausführungsalternativen. Das idealtypische Ziel der Abwägung ist eine Lösung, die zu einer möglichst geringen Beeinträchtigung privater und öffentlicher Belange führt.⁸ Kommen verschiedene Lösungswege in Betracht, hat eine vergleichende Bewertung mit Blick auf das Ziel des möglichst schonenden Interessenausgleichs zu erfolgen. Eine enge Verknüpfung besteht mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Teil des Abwägungsgebots. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist zu beachten, soweit die Planung in grundrechtlich geschützte Positionen eingreift.⁹

Die in der SUP-Richtlinie vorgesehene Alternativenprüfung hat der deutsche Gesetzgeber in das Abwägungsgebot integriert. Die Alternativenprüfung ist Bestandteil der Umweltprüfung, die ihrerseits zentrales Element des Abwägungsvorgangs ist. Nach der SUP-Richtlinie muss bei Plänen mit voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen¹⁰ während der Bearbeitung und vor der Annahme des Plans eine Umweltprüfung durchgeführt werden.¹¹ Hierzu gehören die Ausarbeitung und Berücksichtigung eines Umweltberichts und dessen Berücksichtigung bei der Entscheidungsfindung.¹² Der Umweltbericht umfasst als Teil der Plandokumentation¹³ die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen des Plans sowie der vernünftigen *Planalternativen*.¹⁴ Die Vorgaben der SUP-Richtlinie sind für die Bauleitplanung im BauGB umgesetzt. Nach § 2 Abs. 4 Satz 1 BauGB ist im Grundsatz bei allen Bauleitplänen eine Umweltprüfung durchzuführen.¹⁵ Im Umweltbericht sind „*anderweitige Planungsmöglichkeiten*“ anzugeben (§ 2 Abs. 4 Satz 1 i. V. m. Anlage 1 Nr. 2 lit. d BauGB).

Die Integration der Umweltprüfung nach der SUP-Richtlinie in den verfahrensbezogenen Teil des Abwägungsgebots kommt in Systematik und Wortlaut der Bestimmungen des BauGB klar zum Ausdruck. § 2 Abs. 3 BauGB regelt die Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials im Allgemeinen. § 2 Abs. 4 BauGB konkretisiert diesen Grundsatz für die Umweltprüfung. Die Umweltprüfung dient danach der Zusammenstellung und Bewertung des umweltbezogenen Abwägungsmaterials. Gemäß § 2 Abs. 4 Satz 4 BauGB sind die Ergebnisse der Umweltprüfung einschließlich der Alternativenprüfung in der Abwägung zu berücksichtigen. Fehler in der Umweltprüfung können folglich Abwägungsfehler begründen.¹⁶ Die unvollständige Ermittlung oder Berücksichtigung der Umweltbelange begründet ein *Abwägungsdefizit*. Eine unvertretbare Bewertung einer Alternative kann zu einer *Abwägungsfehlschätzung* führen. Hingegen bleiben die Grundsätze der *Abwägungsdisproportionalität*, nach denen Fehler im *Abwägungsergebnis* zu beurteilen sind, unberührt. Inhaltliche Gewichtungsvorgaben macht die SUP-Richtlinie nicht. Weder muss eine besonders umweltschonende Alternative entwickelt noch muss unbedingt die umweltschonendste Alternative gewählt werden.¹⁷

2. Alternativenprüfung kraft spezialgesetzlicher Regelungen

Außer dem Abwägungsgebot können spezialgesetzliche Regelungen eine Alternativenprüfung notwendig machen. Die rechtsdogmatischen Verknüpfungen zwischen den spezialgesetzlichen Vorgaben und dem Bauleitplanungsrecht sind unterschiedlich. Teilweise handelt es sich (lediglich) um Gewichtungsvorgaben für die Abwägung. Teilweise liegt unmittelbar beachtliches, zwingendes Recht vor. Teilweise wirken die Vorgaben über den Grundsatz der Planerforderlichkeit auf die Bauleitplanung ein. Praktisch beson-

ders bedeutsame Beispiele finden sich im Umweltrecht (a) und im Raumordnungsrecht (b).

a) Umweltrecht

Eine erste Gruppe umweltrechtlicher Normen enthält *Gewichtungsvorgaben* für die (Alternativenprüfung im Rahmen der) Abwägung. Prominentes Beispiel ist der Trennungsgrundsatz des § 50 BImSchG. Er lenkt die Abwägung in Richtung einer Planungsalternative, die – möglichst durch räumliche Trennung unverträglicher Nutzungen – Immissionskonflikte und Störfallrisiken vermeidet bzw. minimiert.

Bei einer zweiten Gruppe umweltrechtlicher Normen ist die Alternativenprüfung *Element einer Ausnahme- oder Befreiungsnorm des zwingenden Rechts*. Die Abweichung von einem umweltrechtlichen Verbot wird nur unter der Prämisse zugelassen, dass kein schonenderer Weg – keine „bessere“ Alternative – zur Verfügung steht. Die Alternativlosigkeit der Planung kann ausdrückliches Tatbestandsmerkmal der Abweichungsregelung sein. So hängt die ausnahmsweise Zulassung der Ausweisung neuer Baugebiete in Überschwemmungsgebieten davon ab, dass keine anderen Möglichkeiten der Siedlungsentwicklung bestehen oder geschaffen werden können (§ 78 Abs. 2 Nr. 1 WHG). Ein weiteres, praktisch wichtiges Beispiel ist die Alternativenprüfung als Ausnahmevoraussetzung bei der erheblichen Beeinträchtigung eines Natura-2000-Gebiets. Eine Abweichung vom FFH-Gebietsschutz ist nur möglich, wenn überwiegende Gründe des zwingenden öffentlichen Interesses für die Planung sprechen, die Kohärenz gesichert ist und zumutbare Alternativen nicht gegeben sind (Art. 6 Abs. 3 Satz 2 FFH-Richtlinie, § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG).¹⁸

Eine dritte Gruppe umweltrechtlicher Normen ist auf Verwirklichungshandlungen bezogen, daher bei der Bauleitplanung nicht unmittelbar anwendbar, aber über den Grundsatz der Planerforderlichkeit von mittelbarer Bedeutung. Musterbeispiel ist das besondere Artenschutzrecht. Die Zugriffsverbote nach § 44 Abs. 1 BNatSchG greifen unmittelbar erst bei der Verwirkli-

7 Dies gilt vor allem für die Standortalternativenprüfung und die Frage, inwiefern aktiv nach Alternativstandorten gesucht werden muss; Schröder, LKV 2008, 109.

8 Vgl. schon BVerwG, Urt. v. 22.03.1974 – IV C 42.73 – juris Rn. 31 (zur Flughafenplanung); Urt. v. 05.07.1974 – IV C 50.72 – juris Rn. 50 ff. (Bauleitplanung); Beschl. v. 28.08.1987 – 4 N 1.86 – juris Rn. 20 ff. (Bauleitplanung); Beschl. v. 31.03.1998 – 4 BN 4.98 – juris Rn. 13 (städtebauliche Entwicklungsmaßnahme). Zur dogmatischen Fundierung näher: Spannowsky, UPR 2005, 401 ff.

9 Vgl. v. Komorowski/Kupfer, VB/BW 2003, 49. Die Einschränkung der baulichen Nutzbarkeit von Grundstücken durch Bebauungsplan behandelt die Rechtsprechung nicht nach der Eingriffsdogmatik, sondern nach dem Abwägungsmodell, stellt aber erhöhte Anforderungen („wichtiger Belang“); vgl. BVerwG, Urt. v. 31.08.2000 – 4 CN 6.99 – juris Rn. 23 ff.; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 26.10.2010 – OVG 10 A 13.07 – juris Rn. 53 ff.

10 Vgl. Art. 3 Abs. 1 SUP-Richtlinie. Bei bestimmten Plänen ist nach der SUP-Richtlinie prinzipiell von erheblichen Umweltauswirkungen auszugehen (Art. 3 Abs. 2, 3 SUP-Richtlinie). Über die Einstufung sonstiger Pläne haben die Mitgliedstaaten zu entscheiden (Art. 3 Abs. 4 SUP-Richtlinie). Sie können abstrakte Regelungen treffen oder Einzelfallprüfungen vorsehen (Art. 3 Abs. 5 SUP-Richtlinie). Der deutsche Gesetzgeber hat grundsätzlich für alle Bauleitpläne eine Umweltprüfung verpflichtend vorgeschrieben (§ 2 Abs. 4 BauGB).

11 Art. 4 Abs. 1 SUP-Richtlinie.

12 Art. 2 lit. b SUP-Richtlinie.

13 Art. 2 lit. c SUP-Richtlinie.

14 Art. 5 Abs. 1 SUP-Richtlinie.

15 Ausnahmen sehen § 13 Abs. 3 BauGB (vereinfachtes Verfahren) sowie § 15a BauGB (Bebauungspläne der Innenentwicklung) vor.

16 Hierzu statt vieler v. Komorowski/Kupfer, VB/BW 2003, 57 ff.

17 Spannowsky, UPR 2005, 405; Umweltbundesamt, Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung (Langfassung), März 2010, S. 33.

18 Art. 6 Abs. 4 UAbs. 1 FFH-Richtlinie. Die Anforderungen erhöhen sich nochmals, wenn prioritäre Arten oder Lebensraumtypen betroffen sind (Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 FFH-Richtlinie) – das bloße Vorhandensein genügt nicht; BVerwG, Urt. v. 09.07.2009 – 4 C 12.07 – juris Ls. 1.

chunghandlung – etwa bei der Errichtung eines Gebäudes.¹⁹ Sie sind aber schon bei der Bauleitplanung in den Blick zu nehmen. Die Planung darf nicht offensichtlich aus Gründen des Artenschutzrechts vollzugsunfähig sein.²⁰ Ansonsten ist sie nicht erforderlich i. S. d. § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB.²¹ Eine artenschutzrechtliche Alternativenprüfung wird notwendig, wenn die Verwirklichung von Zugriffsverboten als Planungsfolge absehbar ist. Dann ist die Möglichkeit einer Ausnahme zu prüfen. Die Alternativlosigkeit ist artenschutzrechtliche Ausnahmebedingung (Art. 16 Abs. 1 FFH-RL, § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG).²²

Weiteres Beispiel ist der gesetzliche Biotopschutz nach § 30 BNatSchG. Die verwirklichungsbezogenen Verbotstatbestände des § 30 Abs. 2 BNatSchG sind in der Bauleitplanung mit Blick auf § 1 Abs. 3 BauGB zu berücksichtigen.²³ Mit der Novelle des BNatSchG hat der Gesetzgeber die Möglichkeit der Beantragung von Ausnahmen und Befreiungen im Bauleitplanverfahren geschaffen. Eine Befreiung kann erteilt werden, wenn dies aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses *notwendig* ist (§§ 30 Abs. 4 Satz 1, 67 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG). Die Prüfung der Notwendigkeit impliziert eine Alternativenprüfung. Die Befreiung ist nicht notwendig, wenn eine naheliegende Alternative besteht, bei der das Planziel ebenso gut ohne Beeinträchtigung des Biotops erreicht werden kann. Allerdings genügt es, wenn die Verwirklichung des Vorhabens an der vorgesehenen Stelle zur Wahrnehmung des jeweiligen öffentlichen Interesses vernünftigerweise geboten ist.²⁴

b) Raumordnungsrecht

Eine besonders praxisrelevante Rechtsmaterie mit Regelungen zur Alternativenprüfung ist das Raumordnungsrecht. Hinsichtlich der Einwirkungen auf die Bauleitplanung ist zwischen Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung einerseits und Zielen der Raumordnung andererseits zu unterscheiden.

Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung sind in der bauleitplanerischen Abwägung zu berücksichtigen (§ 4 Abs. 1 Satz 1 ROG) und können die abwägungsdirigierte Alternativenprüfung beeinflussen. Als Beispiel lassen sich regionalplanerische Zersiedelungsverbote nennen.²⁵ Wichtige Abwägungsvorgaben kann ein Raumordnungsverfahren setzen. Eines solchen Verfahrens bedarf es bei den in § 1 Raumordnungsverordnung aufgeführten Planungen und Maßnahmen, sofern sie raumbedeutsam sind. Hierzu zählen bspw. die Errichtung von großen Einrichtungen für die Ferien- und Fremdenbeherbergung sowie von großen Freizeitanlagen (§ 1 Nr. 15 ROV) oder die Verwirklichung von Einzelhandelsgroßprojekten (§ 1 Nr. 19 ROV). Im Raumordnungsverfahren werden auch die vom Planungsträger eingeführten Standort- oder Trassenalternativen auf ihre Raumverträglichkeit geprüft (§ 15 Abs. 1 Satz 3 ROG). Das Ergebnis eines Raumordnungsverfahrens ist ein sonstiges Erfordernis der Raumordnung (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG) und als solches abwägungsbeachtlich (§ 4 Abs. 1 Satz 1 ROG).

Ziele der Raumordnung sind für die Bauleitplanung strikt verbindlich und abwägungsfest (§ 4 Abs. 1 Satz 2 ROG, § 1 Abs. 4 BauGB). Die Gemeinde kann von einem Ziel der Raumordnung nicht eigenmächtig abweichen, es sei denn der Plansatz sieht eine Ausnahmemöglichkeit vor.²⁶ Ist der Plansatz strikt gefasst, muss ein Zielabweichungsverfahren durchgeführt (§ 6 Abs. 2 ROG) oder gar eine Änderung des Raumordnungsplans (§ 7 Abs. 7 ROG) angestrengt werden.

Beim Zielabweichungsverfahren ist das Erfordernis der Alternativenprüfung in den tatbestandlichen Voraussetzungen enthalten. Die Zielabweichung muss (unter anderem) unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar sein (§ 6 Abs. 2 Satz 1 ROG). Es ist zu prüfen, ob die Abweichung von vornherein in den jeweiligen Plan hätte aufgenommen werden können. Zu beurteilen ist die Rechtmäßigkeit des hypothetischen, die Abwei-

chung beinhaltenden Plans. Maßstab ist insbesondere das Abwägungsgebot (§ 7 Abs. 2 ROG)²⁷ einschließlich der Pflicht zur Alternativenprüfung. Danach müssen zumindest sich aufdrängende Alternativen berücksichtigt werden.²⁸ In der Praxis wird bei Zielabweichungsverfahren oftmals eine umfassende Alternativenprüfung verlangt.

Wenn die Grundzüge des Raumordnungsplans berührt sind (§ 6 Abs. 2 Satz 1 ROG), scheidet die Zielabweichung aus. Es verbleibt nur der Weg der Planänderung. Sollte es hierzu kommen, gilt im Raumplanänderungsverfahren die allgemeine Pflicht zur Alternativenprüfung kraft des raumordnungsrechtlichen Abwägungsgebots. Die Regelungssystematik des ROG entspricht insoweit derjenigen des BauGB.²⁹

3. Keine isolierte (Vor-)Prüfung von Alternativen

Klarstellungsbedarf besteht hinsichtlich der teilweise anzutreffenden Fehlvorstellung, es bestehe eine verfahrensunabhängige Pflicht zur (Vor-)Prüfung von Alternativen. Eine solche Pflicht gibt es nicht. Die Alternativenprüfung ist rechtlich stets an bestimmte Planungs- oder Entscheidungsverfahren und die hierfür geltenden gesetzlichen Vorgaben gebunden. In der Bauleitplanung schließt sich der Abwägungsvorgang³⁰ einschließlich der Umweltprüfung³¹ an den Planaufstellungsbeschluss an.³² Die Gesamtabwägung erfolgt beim Satzungsbeschluss.³³ Das Gebot der

19 OVG Rh.-Pf., Urt. v. 13.02.2008 – 8 C 10368/07 – juris Rn. 27.

20 VGH BW, Urt. v. 09.02.2010 – 3 S 3064/07 – juris Rn. 72 f.

21 Hierzu Fischer, NuR 2007, 307; Pauli, BauR 2008, 759 ff.; allg. zur Planerfordernis v. Komorowski/Kupfer, VBIBW 2003, S. 49 ff.

22 Die Betroffenheit besonders geschützter Arten kann im Übrigen gesteigerte Anforderungen an die Abwägung nach sich ziehen; vgl. VGH BW, Urt. v. 09.02.2010 – 3 S 3064/07 – juris Rn. 145 ff.

23 OVG Rh.-Pf., Urt. v. 12.12.2007 – 8 A 10632/07 – juris Rn. 21; Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, IV, § 30 BNatSchG Rn. 22.

24 OVG Rh.-Pf., a. a. O., juris Rn. 26.

25 Z. B. LEP Bayern PS VI 1.1 Z und VI. 1.5 Z: „Die Zersiedelung der Landschaft soll verhindert werden. Neubauflächen sollen möglichst in Anbindung an geeignete Siedlungseinheiten ausgewiesen werden. Besonders schützenswerte Landschaftsteile sollen grundsätzlich von einer Bebauung freigehalten werden ...“ Zu den sich hieraus ergebenden Anforderungen an eine Alternativenprüfung für Freiflächen-Photovoltaikanlagen vgl. Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 19.11.2009 Nr. II B 5 – 4112.79 – 037/09, abgedruckt bei Simon/Busse, Bayerische Bauordnung, Anhang Bauordnungsrecht Nr. 59.

26 In Betracht kommen geschriebene Ausnahmetatbestände oder Soll-Bestimmungen, die das Ziel für atypische Ausnahmefälle öffnen; Ausnahmeregelungen stehen der Zielqualität eines Plansatzes nicht kategorisch entgegen; vgl. VGH BW, Urt. v. 17.12.2009 – 3 S 2110/08 – juris Rn. 36 ff.

27 Kirchberg, VBIBW 2006, 297, 299; Dyong, in: Cholewa u. a., Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1, § 11 ROG Rn. 6; Schmitz, in: Bielenberg u. a., Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Band 2, K § 11 Rn. 26. Zum entsprechenden Tatbestandsmerkmal in § 31 Abs. 2 BauGB siehe Rieger, in: Schrödter, BauGB, 7. Aufl. 2006, § 31 Rn. 26.

28 Inwieweit die Raumordnungsbehörde eine „freie“ Abwägung durchführen kann oder an die Wertungen im Raumordnungsplan gebunden ist, ist nicht abschließend geklärt. Im Schrifttum wird vertreten, die Raumordnungsbehörde sei auf eine „nachvollziehende“ Abwägung beschränkt; Kirchberg, VBIBW 2006, 299. Der VGH BW neigt indes zu einer weiteren Auffassung, wonach auch eine planerische Abwägung zulässig ist; VGH BW, Urt. v. 08.12.2005 – 3 S 2693/04 –, referiert von Kirchberg, a. a. O.; vgl. auch HessVGH, Urt. v. 28.06.2005 – 12 A 8/05 – juris Rn. 220.

29 Die raumordnungsrechtliche Umweltprüfung ist in das raumordnungsrechtliche Abwägungsgebot integriert (§ 9 Abs. 1 ROG). Diese ist auch hier Teil des Abwägungsvorgangs (§ 7 Abs. 2 Satz 2 ROG) und beinhaltet die Pflicht zur Angabe der „in Betracht kommenden anderweitigen Planungsmöglichkeiten“ im Umweltbericht (§ 9 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 i. V. m. Anlage 1 Nr. 2 lit. d ROG).

30 § 2 Abs. 3 BauGB.

31 § 2 Abs. 4 BauGB.

32 § 2 Abs. 1 BauGB.

33 vgl. §§ 10 Abs. 1, 214 Abs. 3 BauGB.

Planerforderlichkeit³⁴ und die Vorgaben zwingenden Rechts³⁵ – die eine (zusätzliche) Alternativenprüfung erforderlich machen können – muss der Bauleitplan im Zeitpunkt des Inkrafttretens erfüllen.³⁶ Entsprechendes gilt im Raumordnungsrecht.³⁷ Diese „Akzessorietät“ der Alternativenprüfung entspricht der SUP-Richtlinie.³⁸ Sie hat entscheidende Bedeutung für die Prüfungsanforderungen. Maßgeblich sind die für die jeweilige Planung geltenden gesetzlichen Vorgaben. Einen „Meta-Maßstab“ kennt das geltende Recht nicht.

II. Alternativenprüfung in der bauleitplanerischen Abwägung

Der knappe Überblick zeigt, dass es „die“ Alternativenprüfung in der Bauleitplanung nicht gibt. Eine Alternativenprüfung kann durch das Abwägungsgebot oder durch spezialgesetzliche Vorgaben veranlasst sein. Zur Bestimmung der Anforderungen muss differenziert werden. Im Folgenden wird zunächst die Alternativenprüfung im Rahmen der Abwägung dargestellt. Dabei wird zwischen Alternativensuche (1.), Alternativenprüfung (2.) und Alternativenauswahl (3.) unterschieden.

1. Alternativensuche

Bei der Alternativensuche stellt sich die Frage nach dem Suchraum (a) und der Intensität der Suche (b).

a) Suchraum

Der Zuschnitt des Suchraums hängt vom Geltungsbereich des jeweiligen Plans und der Zielsetzung der Planung ab. Bei der Bauleitplanung bildet das Gemeindegebiet den maximalen Suchraum (aa). Die Zielsetzung der Planung kann den Suchraum verkleinern. Alternativen müssen nur an Standorten gesucht werden, an denen die Pläne erreichbar sind (bb).

aa) Räumlicher Anwendungsbereich des Bauleitplans

Art. 5 Abs. 1 SUP-Richtlinie bestimmt, dass bei der Alternativenprüfung der „geographische Anwendungsbereich des Plans“ zu berücksichtigen ist. Der deutsche Gesetzgeber hat die Vorgabe in der Anlage 1 zum BauGB (und zum ROG) in Ziff. 2 lit. d umgesetzt, wobei er den Begriff des „geographischen Anwendungsbereichs“ durch den Begriff des „räumlichen Anwendungsbereichs“ ersetzt hat. Unterschiede ergeben sich daraus nicht. Das Tatbestandsmerkmal beschränkt den Suchraum der Alternativenprüfung.³⁹ Maßgeblich ist die Funktion des jeweiligen Plans im gestuften System der Raumplanung.

In der Raumplanung ist jede Plankategorie auf eine bestimmte Raumkategorie bezogen. Die Raumordnungspläne für den Gesamtstaat erfassen das gesamte Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland (§ 17 ROG). Der Landesentwicklungsplan und die fachlichen Entwicklungspläne treffen Regelungen für das Landesgebiet (§ 8 Abs. 1 Nr. 1 ROG). Die Regionalpläne ordnen die Teilräume der Länder (§ 8 Abs. 1 Nr. 2 ROG). Flächennutzungspläne steuern die bauliche Entwicklung im gesamten Gemeindegebiet der Kommunen (§ 5 BauGB). Bebauungspläne treffen verbindliche Regelungen für bestimmte Teile des Gemeindegebiets (§ 8 BauGB).

In der Bauleitplanung kann sich die Alternativenprüfung folglich im Regelfall auf das Gemeindegebiet beschränken. Eine Prüfung von Standorten jenseits der Gemeindegrenzen kann nur auf Grund spezialgesetzlicher Regelung notwendig werden, etwa wenn die Planung ein Zielabweichungsverfahren (§ 6 Abs. 2 ROG) erfordert⁴⁰ oder ein FFH-Gebiet beeinträchtigt wird.⁴¹

Im zweistufigen System der Bauleitplanung ist eine gemeindegebietsweite Suche zudem nur bei der Flächennutzungsplanung geboten. Bei der Aufstellung von Bebauungsplänen müssen i. d. R. keine Standorte geprüft werden, bei denen eine Entwick-

lung aus dem Flächennutzungsplan nicht möglich ist.⁴² Im Schrifttum wird allerdings teilweise die Auffassung vertreten, bei der Aufstellung eines Bebauungsplans müsse die Standortalternativenprüfung nachgeholt werden, wenn bei der Flächennutzungsplanung keine solche Prüfung stattgefunden habe. Man müsse von einer Einheit des Flächennutzungs- und Bebauungsplans ausgehen.⁴³ Die Pflicht zur Nachholung der Alternativenprüfung bei der Aufstellung des Bebauungsplans lässt sich mit diesem Ansatz aber nicht begründen. Das Gesetz kennt keine Einheit von Flächennutzungs- und Bebauungsplan. Die Bauleitplanung ist zweistufig angelegt. Der Flächennutzungsplan bereitet die Bauleitplanung für das gesamte Gemeindegebiet vor. Der Bebauungsplan trifft auf dieser Grundlage verbindliche Festsetzungen in Teilgebieten (vgl. § 1 Abs. 2, §§ 5, 8 BauGB).

Bei der Aufstellung eines Bebauungsplans ist danach i. d. R. keine gemeindeweite Standortsuche geboten. Anderes gilt nur, wenn am favorisierten Standort eine Flächennutzungsplanänderung erforderlich ist. Zudem kann – im Extremfall – die Rechtswirksamkeit des Flächennutzungsplans in Frage stehen, weil bei dessen Aufstellung eine Alternativenprüfung unterlassen wurde. Dies ist unter Berücksichtigung der Planerhaltungsregeln (§§ 214 ff. BauGB) zu prüfen. Sollte der Flächennutzungsplan unwirksam sein, muss wegen des Entwicklungsgebots (§ 8 Abs. 2 BauGB) mindestens im Parallelverfahren ein fehlerfreier Flächennutzungsplan aufgestellt werden. Dann ist bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans die gemeindegebietsweite Alternativenprüfung durchzuführen.

bb) Begrenzung auf planzielkonforme Alternativen

Im Einzelfall kann der Suchraum auch kleiner als das Plangebiet sein. Das Planungsrecht verlangt von der Gemeinde nur die Prüfung planzielkonformer Alternativen (vgl. Art. 5 Abs. 1 SUP-Richtlinie, Anlage 1 Nr. 2 lit. d BauGB).⁴⁴ Der Planungsträger muss sich weder mit einer gänzlich abweichenden Planung befassen noch von seinen konkreten Planungszielen abweichen. Er muss allerdings gewisse Abstriche hinnehmen.⁴⁵ Die Zielbindung

34 § 1 Abs. 3 BauGB.

35 Insbesondere: § 1 Abs. 4 BauGB, § 1a Abs. 4 BauGB i. V. m. §§ 34, 36 BNatSchG.

36 BVerwG, Urt. v. 29.09.1978 – 4 C 30.76 – juris Rn. 37, vgl. auch Rn. 30, 37 (zum Entwicklungsgebot); BVerwG, Besch. v. 08.03.2006 – 4 BN 56.05 – juris Rn. 7 (zur Anpassung an die Ziele der Raumordnung); Stock, in: EZB, BauGB, § 214 Rn. 135.

37 Das Abwägungsgebot einschließlich der Umweltprüfung ist „bei der Aufstellung der Raumordnungspläne“ zu (§§ 7 Abs. 2, 9 Abs. 1 ROG) bzw. bei Durchführung eines Raumordnungsverfahrens (§ 15 Abs. 1 ROG) zu beachten.

38 Art. 4 Abs. 1 SUP-Richtlinie bestimmt, dass „die Umweltprüfung ... während der Ausarbeitung und vor der Annahme eines Plans ... durchgeführt“ wird.

39 vgl. Uechritz, ZUR 2006, 9, 13; Verwiebe, Umweltprüfungen auf Plan- und Programmebene, 2008, S. 117 f.

40 Dann muss innerhalb des Zielabweichungsverfahrens eine Alternativenprüfung durchgeführt werden, die potentiell den gesamten Geltungsbereich des betroffenen Plans umfasst.

41 Vgl. unten III.2.b) aa).

42 Mitschang, in: Schlichter u. a., Berliner Kommentar zum BauGB, Band 1, § 2 Rn. 386 ff.

43 Gierke, in: Brügelmann, BauGB, Band 1, § 2 Rn. 125. Einschränkung Schröder, in: ders., BauGB, 7. Aufl. 2006, § 2a Rn. 35a: Nachholung nur, wenn überhaupt keine Alternativenprüfung stattgefunden hat; ders., LKV 2008, 109, 112.

44 Selbst für die Alternativenprüfung kraft FFH-Rechts ist die Bindung an die Planziele anerkannt; BVerwG, Urt. v. 12.03.2008 – 9 A 3.06 – juris Rn. 170.

45 VGH BW, Urt. v. 02.04.1982 – 8 S 2194/81 – juris Ls. 1; Gierke (Fn. 43), § 2 Rn. 123. Bei der allgemeinen Alternativenprüfung gelten insoweit die Grundsätze des Abwägungsgebots: Der Kommune steht ein gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Gestaltungsspielraum zu. Die Grenze zur Abwägungsdisproportionalität wird erst überschritten, wenn die Planung – mit Blick auf naheliegende, in der Gesamtbetrachtung eindeutig bessere Alternativen – unhaltbar ist.

der Alternativenprüfung kann den Suchraum reduzieren. Soll eine Erweiterungsmöglichkeit für bestimmte Betriebe geschaffen werden, kommen Standorte in großer Entfernung aus logistischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen von vornherein nicht in Betracht.⁴⁶

b) Intensität der Suche

Nach der Rechtsprechung sind – innerhalb des Suchraums – nur solche Alternativen zu prüfen, die sich nach Lage der Dinge aufdrängen, naheliegen oder im Verfahren der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung ausdrücklich vorgeschlagen worden sind.⁴⁷ Dagegen wird im Schrifttum vertreten, dass diese Rechtsprechung seit Geltung der SUP-Richtlinie nicht mehr haltbar sei. Art. 5 Abs. 1 SUP-Richtlinie verlange eine Prüfung aller „vernünftigen“ Alternativen.⁴⁸ Es ist zweifelhaft, ob zwischen „naheliegenden“ und „vernünftigen“ Alternativen wirklich ein Unterschied besteht. Man wird eine Alternative nicht als „vernünftig“ bezeichnen können, wenn sie fernliegend ist. Hier dürfte es sich um einen Streit um Worte handeln. In der Sache ist entscheidend, wie die Begriffe ausgefüllt werden. Insoweit hilft die Überlegung weiter, dass das Kriterium der „Vernünftigkeit“ in Art. 5 Abs. 1 SUP-Richtlinie eine Ausprägung des gemeinschaftsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (Art. 5 Abs. 3 EG-Vertrag) ist.⁴⁹

Die Anforderungen an die Alternativensuche ergeben sich aus der konkreten Situation und der Betroffenheit gegenläufiger Interessen. Im Normalfall wird die Untersuchung solcher Alternativen genügen, die sich erkennbar anbieten oder bei der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung in das Verfahren eingebracht wurden. Anders ist die Lage, wenn eine Planung an einem bestimmten Standort problematisch ist, weil sie in erheblicher Weise schutzwürdige Belange – insbesondere: Eigentümerbelange oder Umweltbelange – beeinträchtigt. Dann ist eine aktive Suche nach alternativen Lösungsmöglichkeiten geboten.⁵⁰ Das BVerwG formuliert, es seien auch Standorte einzubeziehen „die sich nicht ‚auf den ersten Blick‘ aufdrängen oder anbieten“.⁵¹ Zur aktiven Standortsuche kann es hilfreich sein, bestimmte Suchkriterien zu formulieren und dadurch ein Suchraster zu entwickeln.⁵² Unrealistische Alternativen sind von Anfang an nicht in die Prüfung aufzunehmen.⁵³ Ihre Einbeziehung wäre dem Vorwurf ausgesetzt, die gewünschte Alternative solle in einem besseren Licht erscheinen.

2. Alternativenprüfung

Bei der Prüfung der realistischen Alternativen kann stufenweise vorgegangen werden, um keinen unnötigen Prüfungsaufwand zu betreiben.

a) Ausschlusskriterien

Unter den grundsätzlich in Betracht kommenden Alternativen werden auf der ersten Stufe diejenigen ausgeschlossen, die nach bestimmten Ausschlusskriterien zur Verwirklichung des Planungsziels ungeeignet sind. Die Ausschlusskriterien müssen jeweils legitim und tragfähig sein. Ein „vorschneller Ausschluss“ ist unzulässig und begründet einen Abwägungsfehler.⁵⁴ Die denkbaren Ausschlussgründe sind zahlreich. Sie hängen vom Planungsziel und den Umständen des Einzelfalls ab.⁵⁵ Bspw. können eine ungeeignete Topographie oder ein untauglicher Untergrund vorliegen. Bestimmte Flächen können auf Grund der Eigentumslage ausscheiden. Naheliegende Wohnnutzungen können der Ausweisung eines Gewerbe- oder gar Industriegebiets aus Gründen des Immissionsschutzes entgegenstehen. Der Naturschutz kann ein Ausschlussfaktor sein, wenn eine Planung offensichtlich zu erheblichen Beeinträchtigungen eines FFH-Gebiets in seinen schutzwürdigen Bestandteilen führt. Auch zu erwartende hohe Kosten können der Planung an einem bestimmten Standort entgegenstehen.

b) Grobanalyse

Die nach Anwendung der Ausschlusskriterien verbleibenden Alternativen sind auf ihre Vor- und Nachteile weiter zu prüfen. Teilweise wird die Auffassung vertreten, dass alle Alternativen in vergleichbarer Weise – d. h. mit der gleichen Tiefe – zu bewerten seien wie die letztlich gewählte Möglichkeit. Alternative Planentwürfe seien allerdings nicht zu erstellen.⁵⁶ Die Rechtsprechung steht demgegenüber zu Recht auf dem Standpunkt, dass eine tiefgehende Prüfung aller Alternativen nicht geboten ist. Ernsthaft in Betracht kommende Alternativen müssen nur soweit untersucht werden, bis erkennbar wird, dass sie nicht eindeutig vorzugswürdig sind. Es müssen nicht alle Varianten bis zum Schluss mitgeprüft werden. Vielmehr ist es zulässig, auf Grundlage einer Grobanalyse weniger geeignete Alternativen in einem frühen Verfahrensstadium auszuschneiden. Abwägungsfehler liegen nicht schon dann vor, wenn sich die verworfene Lösung als ebenfalls gut vertretbar herausstellt, sondern nur, wenn sich die ausgeschiedene Lösung als vorzugswürdig hätte aufdrängen müssen.⁵⁷

c) Vergleichende Ermittlung und Bewertung

Bei prinzipiell gleichwertigen Alternativen ist eine vergleichende Auswirkungsbeschreibung und -bewertung notwendig. Die Alternativen sind mit der gleichen Tiefe zu untersuchen, bis erkennbar wird, dass eine Alternative vorzugswürdig ist. Die äußerste Grenze wird durch die Überlegung markiert, dass die Untersuchungsanforderungen für die Alternativenprüfung nicht höher sein können als für die letztlich gewählte Planung. Die Untersuchungstiefe muss der Planungsstufe und dem Konkretisierungsgrad der Planung entsprechen und den Umständen nach angemessen sein.⁵⁸ Entscheidend ist vor allem der Konkretisierungsgrad der Planung. Nach dem Grundsatz der Problembewältigung muss eine Frage abschließend gelöst werden, soweit auf den nachfolgenden Planungs-/Zulassungsstufen keine Lösung mehr gefunden werden kann.⁵⁹ Je höher der Konkretisierungsgrad einer Planung ist, umso weniger Spielraum bleibt für die

46 Vgl. – zur FFH-rechtlichen Abweichungsprüfung – *Kerkmann*, in: ders., Naturschutzrecht in der Praxis, 2007, § 8 Rn. 179.

47 BVerwG, Beschl. v. 28.08.1987 – 4 N 1.86 – juris Rn. 20 (zur Bauleitplanung); siehe auch BVerwG, Beschl. v. 18.07.1983 – 4 CB 77.82 – juris Rn. 3; Urt. v. 27.07.1990 – 4 C 26.87 – juris Rn. 25; Urt. v. 14.05.1996 – 7 NB 3.95 – juris Rn. 24; VGH BW, Urt. v. 13.02.2008 – 3 S 2282/06 – juris Rn. 106; OVG Rh.-Pf., Urt. v. 22.12.2010 – 8 C 10600/10.OVG – BeckRS 2011, 46747. Aus dem Schrifttum *Krautzberger*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 11. Aufl. 2009, § 1 Rn. 117 a; *Söfker*, in: *Ernst u. a.*, BauGB, Stand: Jan. 2009, § 1 Rn. 202; *Schrödter*, LKV 2008, 109, 111; *Dirnberger*, in: *Spannowsky/Uechtritz*, BeckOK BauGB, § 1 Rn. 179.

48 *Gierke* (Fn. 43), § 2 Rn. 122; *Spannowsky*, UPR 2005, 401, 405; *Wulffhorst*, in: *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, UVP § 17 Rn. 26.

49 *Spannowsky*, UPR 2005, 401, 404.

50 Illustrativ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 26.10.2010 – OVG 10 A 13.07 – juris Rn. 53 ff.: Abwägungsausfall mangels Alternativensuche bei Überplanung eines privaten Grundstücks für eine Verkehrsfläche besonderer Zweckbestimmung (Bahnhofsvorplatz).

51 Siehe BVerwG, Urt. v. 14.11.2002 – 4 A 15.02 – juris Rn. 46 (zur Straßenplanung).

52 Vgl. *Umweltbundesamt* (Fn. 17), S. 34.

53 *Umweltbundesamt* (Fn. 17), S. 34.

54 VGH BW, Urt. v. 13.02.2008 – 3 S 2282/06 – juris Rn. 106.

55 Vgl. exemplarisch OVG Rh.-Pf., Urt. v. 22.12.2010 – 8 C 10600/10.OVG – BeckRS 2011, 46747.

56 EG-Kommission, Arbeitshilfe zur Umsetzung der SUP-Richtlinie, Nr. 5.12 (abgedruckt bei *Gierke* [Fn. 43], § 2 Rn. 121); auch amlt. Begründung zum SUPG – BT-Drs. 15/3441 S. 32; *Gierke*, a. a. O. Rn. 125.

57 BVerwG, Urt. v. 26.03.1998 – 4 A 7.97 – juris Rn. 19; Urt. v. 14.11.2002 – 4 A 15.02 – juris Rn. 46 (jeweils zur Straßenplanung); *Krautzberger* (Fn. 47), § 1 Rn. 117 a; *Söfker* (Fn. 47), § 1 Rn. 202.

58 Vgl. § 2 Abs. 4 Satz 2 BauGB; Art. 5 Abs. 2 SUP-Richtlinie; BVerwG, Urt. v. 16.03.2006 – 4 A 1001.04 – juris Rn. 70.

59 BVerwG, Beschl. v. 17.02.1984 – 4 B 191.83 – juris Rn. 13; *Krautzberger* (Fn. 47), § 1 Rn. 118 ff.

Problembewältigung auf der nachgeordneten Planungs-/Zulassungsstufe.

Typischerweise ist der Konkretisierungsgrad der Planung auf der obersten Stufe (Raumordnungspläne für den Gesamttraum der Bundesrepublik) am kleinsten, auf der Ebene des Bebauungsplans am größten. Entsprechendes gilt für die gebotene Untersuchungstiefe. Soll im Flächennutzungsplan eine gewerbliche Baufläche dargestellt werden, müssen die Umweltauswirkungen an alternativen Standorten noch nicht in allen Einzelheiten geprüft und verglichen werden. Denn die Darstellung der gewerblichen Baufläche lässt auf der nachfolgenden Ebene des Bebauungsplans Konkretisierungsspielraum. Ein Industriegebiet kann ebenso festgesetzt werden wie ein eingeschränktes Gewerbegebiet. Bei dem Vergleich verschiedener möglicher Standorte für die gewerbliche Baufläche kann daher nur eine relativ grobe Abschätzung der Umweltauswirkungen erfolgen.

Teilweise enthalten höherstufige Planungen aber auch sehr detaillierte Festsetzungen. Als Beispiel lassen sich gebietsscharfe Standortfestsetzungen (mit Ausschlusswirkung) für konkrete Nutzungen in Raumordnungsplänen nennen, die auf den nachfolgenden Planungsebenen (nahezu) keinen Spielraum lassen. Hier bestehen auf der Ebene der Raumordnung hohe Anforderungen an die Untersuchungstiefe. Wenn mehrere prinzipiell gleichwertige Standortalternativen bestehen, kann ein detaillierter Standortvergleich erforderlich sein.⁶⁰

3. Alternativenauswahl

Bei der Alternativenauswahl eröffnet sich der Gemeinde ein Bewertungs- und Entscheidungsspielraum. Ein Fehler im Abwägungsergebnis liegt nur vor, wenn der Ausgleich der konfligierenden Belange unangemessen ist, weil eine andere Alternative eindeutig vorzugswürdig gewesen wäre.⁶¹ Dabei sind alle tangierten Belange zu berücksichtigen. Umweltrechtliche Belange haben ein hohes, aber nicht unbedingt ein dominierendes Gewicht. Bei der Ausweisung von Wohnbauflächen ist auch zu berücksichtigen, wie gut eine bestimmte Alternative die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung befriedigt, wie gut die Infrastrukturanbindung und wie gut die Wohnqualität angesichts möglicherweise störender Nutzungen in der Umgebung ist. Teilweise bestehen auch umweltrechtsinterne Gegensätze. Musterbeispiel ist das Spannungsverhältnis zwischen dem immissionsschutzrechtlichen Trennungsgrundsatz einerseits (§ 50 BImSchG) sowie den boden- und naturschutzrechtlichen Geboten des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden (§ 1a Abs. 2 BauGB) und der Schonung des Außenbereichs (§ 1 Abs. 5 Satz 2 BNatSchG) andererseits. Bei der Ausweisung gewerblicher Bauflächen drängt der Immissionsschutz die Gemeinde in siedlungserne Gebiete und damit oftmals in den (bisherigen) Außenbereich. Der Boden- und Naturschutz hingegen favorisiert Innenbereichs- oder innenbereichsnahe Standorte. I. d. R. ist hier nicht nur ein Ergebnis abwägungsgerecht. Die Gemeinde kann entscheiden, welchen Aspekten sie mehr Gewicht beimisst.

III. Alternativenprüfung nach spezialgesetzlichen Vorgaben

Die Anforderungen an die spezialgesetzlich veranlasste Alternativenprüfung können nicht allgemeingültig bestimmt werden. Möglich ist eine Kategorisierung nach der Schnittstelle zum Bauplanungsrecht sowie eine exemplarische Darstellung.

1. Kategorisierung

Soweit spezialgesetzliche Wertungen lediglich in der Abwägung zu berücksichtigen sind, gelten die unter II. dargelegten Grundsätze. Bei Vorgaben zwingenden Rechts eröffnet sich hingegen kein planerischer Abwägungsspielraum; maßgeblich sind (allein)

die Tatbestands- und Rechtsfolgenmerkmale der spezialgesetzlichen Norm. Bei vorhabenbezogenen Vorschriften, die für die Bauleitplanung (nur) mittelbar über das Gebot der Planerfordernlichkeit (§ 1 Abs. 3 BauGB) relevant werden, ist der Gedanke der Vollzugsfähigkeit der Planung maßgeblich. Die beiden letztgenannten Fallgruppen sollen an dem praxisrelevanten Referenzgebiet des europäisierten Umweltrechts verdeutlicht werden.

2. Natura-2000-Gebietsschutz

Die Vorgaben des Natura-2000-Gebietsschutzes sind für die Bauleitplanung unmittelbar beachtlich. Sie gelten ausdrücklich auch für Pläne, sind rechtlich zwingend und abwägungsfest. Zu einer Alternativenprüfung kraft europarechtlichen Gebietsschutzes kommt es (nur) dann, wenn eine FFH-Verträglichkeitsuntersuchung⁶² ergibt, dass mit einer erheblichen Beeinträchtigung zu rechnen ist und trotz des damit bestehenden grundsätzlichen Verbots⁶³ an der Planung an diesem Standort festgehalten wird. Dann muss neben dem Nachweis überwiegender Gründe des zwingenden öffentlichen Interesses und gesicherter Kohärenz auch dargelegt werden, dass die Planung *alternativlos* ist.

a) Besondere Funktion und Strenge

Die FFH-rechtliche Alternativenprüfung ist Teil einer Ausnahmebestimmung. Während bei der Alternativenprüfung kraft Abwägungsgebots verschiedene je für sich zulässige Optionen verglichen werden, geht es bei der FFH-rechtlichen Alternativenprüfung um die Zulassung eines an sich unzulässigen Vorhabens. Es eröffnet sich kein Abwägungsspielraum. Lässt sich das Planungsziel in zumutbarer Weise an einem nach dem Schutzkonzept der FFH-Richtlinie günstigeren Standort oder mit geringerer Eingriffsintensität verwirklichen, so muss der Planungsträger von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Ein irgendwie gearteter Gestaltungsspielraum steht ihm nicht zu.⁶⁴

b) Alternativensuche

aa) Suchraum

Die Reichweite des Suchraums bei der FFH-rechtlichen Alternativenprüfung ist nicht abschließend geklärt. Das Schrifttum vertritt teilweise die Auffassung, dass nur Alternativen im Zuständigkeitsbereich der verfahrensführenden Behörde zu berücksichtigen sind.⁶⁵ Diese Auffassung ist fragwürdig. Sie findet im Wortlaut der FFH-Richtlinie keine Stütze. Während Art. 5 Abs. 1 SUP-Richtlinie ausdrücklich auf den geographischen Anwendungsbereich des jeweiligen Plans abstellt, fehlt eine entsprechende Einschränkung in der FFH-Richtlinie. Nach Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie muss das Vorhaben „alternativlos“ sein. Auch die Zielrichtung des FFH-Rechts steht entgegen. Die FFH-Richtlinie ist auf größtmögliche Schonung der FFH-Schutzgüter angelegt. Das BVerwG ist einer Übertragung der Maßstäbe des Abwägungsgebots auf die FFH-rechtliche Alternativenprüfung entgegengetreten.⁶⁶ Danach kommt eine Beschränkung des Untersuchungsraums nach innerstaatlichen Zuständigkeitsregelungen nicht in Betracht. Bei der Bauleitplanung macht das FFH-Recht

60 BVerwG, Urt. v. 16.03.2006 – 4 A 1001.04 – juris Rn. 70 (zur gebietsscharfen Ausweisung eines Flughafenstandorts).

61 Vgl. BVerwG, Urt. v. 26.03.1998 – 4 A 7.97 – juris Rn. 19; Urt. v. 14.11.2002 – 4 A 15.02 – juris Rn. 46 (jeweils zur Straßenplanung); Krautzberger (Fn. 47), 1 Rn. 117 a.

62 Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-Richtlinie.

63 Art. 6 Abs. 3 Satz 2 FFH-Richtlinie.

64 BVerwG, Urt. v. 17.05.2002 – 4 A 28.01 – juris Rn. 28 (zur Straßenplanung).

65 Thyssen, DVBl. 1998, 588, 594; Erbguth, DVBl. 1999, 588, 594; Cosack, UPR 2002, 250, 254; Dirnberger (Fn. 47), § 1 a Rn. 39.4; vgl. auch Kerkmann (Fn. 46), § 8 Rn. 179, der aber andererseits ausführt, dass Alternativlösungen u. U. sogar in anderen Ländern zu suchen sind (a. a. O. Rn. 183).

66 BVerwG, Urt. v. 17.05.2002 – 4 A 28.01 – juris Rn. 28.

an der Gemeindegrenze nicht generell halt. Anerkannt ist allerdings auch im FFH-Recht, dass die Alternativenprüfung auf planzielkonforme und zumutbare Alternativen beschränkt ist. Eine Alternativlösung im Rechtssinne liegt nur vor, wenn sich mit ihr der Zweck der konkreten Planung – trotz ggf. hinnehmbarer Abstriche – verwirklichen lässt. Von einer Alternativlösung kann dann nicht mehr gesprochen werden, wenn eine Variante auf eine andere Planung hinausläuft.⁶⁷ Zudem muss die Alternative objektiv realisierbar sein.⁶⁸

bb) Suchintensität

Bei der Alternativenprüfung kraft FFH-Gebietsschutzes ist eine aktive Alternativensuche geboten. Die Alternativenprüfung ist Teil einer Ausnahmeregelung (Abweichungsprüfung): Nach allgemeinen Beweislastgrundsätzen muss derjenige, der sich auf eine Ausnahme beruft, die Ausnahmevoraussetzungen darlegen und nachweisen. Er trägt die „Rechtfertigungslast“.⁶⁹ Diese hat im FFH-Recht beträchtliches Gewicht. Es muss eine erhebliche Beeinträchtigung hochwertiger FFH-Schutzgüter gerechtfertigt werden. Eine Beschränkung auf Alternativen, die von sich aus nahe liegen oder sich aufdrängen, kommt nicht in Frage. Äußerste Grenzen zieht der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

c) Alternativenuntersuchung und Alternativenwahl

Bei der FFH-rechtlichen Alternativenprüfung sind die Kriterien der Alternativenprüfung durch das gesetzliche Schutzkonzept vorgegeben. Ein Abwägungsspielraum besteht nicht. Auf Grund der bestehenden Rechtfertigungslast für die erhebliche Beeinträchtigung von Natura-2000-Schutzgütern ist dem Planungsträger bei der FFH-rechtlichen Alternativenprüfung eine erhöhte Untersuchungstiefe zuzumuten. Die Abstufung der Prüfung ist aber zulässig.

aa) Auswahl- und Prüfkriterien

Nach dem Maßstab des FFH-Rechts ist eine Alternative prinzipiell vorzuzugungswürdig, wenn sich mit ihr die Planungsziele ohne oder mit geringeren Eingriffen in FFH-Schutzgüter verwirklichen lassen. Führen sowohl die favorisierte Planung als auch die Alternative zu erheblichen Beeinträchtigungen eines FFH-Gebiets, ist in erster Linie zu prüfen, ob auch im Falle der Alternativlösung Lebensraumtypen des Anhangs I oder Tierarten des Anhangs II der Habitatrichtlinie erheblich beeinträchtigt werden. In zweiter Linie kommt es darauf an, ob die beeinträchtigten Lebensraumtypen oder Arten prioritär oder nicht prioritär sind.⁷⁰

Ausnahmsweise können auch naturschutzexterne Gründe relevant werden. Der gemeinschaftsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz kann es rechtfertigen, naturschutzfachlich vorzugswürdige Alternativen aus gewichtigen naturschutzexternen Gründen auszuschneiden. Dogmatischer Ansatzpunkt ist das Kriterium der „Zumutbarkeit“. Eine Lösung, mit der unverhältnismäßige Nachteile verbunden sind, kann nicht verlangt werden. Nachteile in diesem Sinn sind zum einen Nachteile des Planungsträgers. Ihm können keine Vermeidungsanstrengungen zugemutet werden, die außerhalb jedes vernünftigen Verhältnisses zu dem damit erzielbaren Gewinn für die betroffenen Schutzgüter stehen.⁷¹ Zum anderen können Nachteile Dritter – z. B. durch planbedingte Immissionen – die Unzumutbarkeit einer Alternative begründen. Nach der Rechtsprechung gilt ein strenger Maßstab. Naturschutzexterne Nachteile schlagen nur durch, wenn sie außer Verhältnis zu den naturschutzfachlichen Vorteilen der Alternative stehen.⁷² Teilweise geht die Rechtsprechung hierbei sehr weit. Nach einer Entscheidung des BVerwG zur Straßenplanung – der allerdings ein spezieller Sachverhalt zu Grunde lag⁷³ – soll die Überschreitung der Grenzwerte der 16. BImSchV die Unzumutbarkeit einer Alternative wegen Lärmbelastungen nicht begründen.⁷⁴

bb) Abgestufte Prüfung

Auch im FFH-Recht hat das BVerwG ausdrücklich eine abgestufte Prüfung anerkannt. Planungsalternativen brauchen nicht erschöpfend, sondern nur so weitgehend ausgearbeitet und untersucht zu werden, dass sich einschätzen lässt, ob sie für FFH-Schutzgüter ein erhebliches Beeinträchtigungspotenzial bergen. Soweit eine genauere Untersuchung notwendig wird, brauchen die betreffenden Alternativen nicht einschließlich möglicher Schadensminderungs- und Ausgleichsmaßnahmen bis zur Planreife ausgearbeitet und einer vollständigen Verträglichkeitsprüfung unterzogen werden. Vielmehr genügt eine hinreichend fundierte Einschätzung des Gefährdungspotenzials. Ein größerer Untersuchungsaufwand wäre – so das BVerwG – unverhältnismäßig und unpraktikabel.⁷⁵

3. Besonderer Artenschutz

Das besondere Artenschutzrecht bindet die Gemeinde bei der Bauleitplanung nicht unmittelbar. Gleichwohl ist es in der Bauleitplanung von erheblicher Bedeutung. Rechtsdogmatische Schnittstelle ist § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB. Einem Bauleitplan fehlt die Planrechtfertigung, wenn seinem Vollzug offensichtlich artenschutzrechtliche Zugriffsverbote entgegenstehen (siehe oben I.2.a).

a) Gesetzssystematik

Die praktische Bedeutung des besonderen Artenschutzrechts gründet im weiten Anwendungsbereich und der strikten, abwägungsfesten Normstruktur. Die Zugriffsverbote des § 44 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG gelten in der freien Landschaft und im besiedelten Bereich. Ausnahmen sind nur unter den gesetzlich bestimmten Voraussetzungen möglich. Die Gesetzssystematik der §§ 44 ff. BNatSchG ist im Einzelnen komplex. Erfüllt die Umsetzung der Planung (voraussichtlich) ein Zugriffsverbot nach § 44 Abs. 1 BNatSchG, sind zunächst die tatbestandsimmanenten Ausnahmeregelungen des § 44 Abs. 5 BNatSchG zu prüfen. Nur wenn diese Ausnahmebestimmungen nicht greifen, stellt sich auf der zweiten Stufe die Frage einer „echten“ Ausnahme nach § 45 Abs. 7 BNatSchG. Eine solche „echte“ Ausnahme setzt nach § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG das Fehlen zumutbarer Alternativen voraus.

b) Anforderungen

Die artenschutzrechtliche Alternativenprüfung entspricht strukturell weitgehend der Alternativenprüfung des FFH-Gebietsschutzrechts. Auch die artenschutzrechtliche Alternativenprüfung ist Teil einer Ausnahmeregelung. Es besteht eine Darlegungs- und Rechtfertigungslast des Projekt- bzw. Planungsträgers, der sich auf die Ausnahme berufen will. Die Anforderungen sind auch

67 BVerwG, Urt. v. 15.01.2004 – 4 A 11.02 – juris Rn. 42, 1; Urt. v. 12.03.2008 – 9 A 3.06 – juris Rn. 170; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 05.07.2007 – 2 S 25.07 – juris Rn. 45.

68 BVerwG, Urt. v. 03.06.2010 – 4 B 54.09 – juris Rn. 6 ff.

69 Die Grundsätze der objektiven Beweislast gelten auch im Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrecht (Dawin, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, § 108 Rn. 91 ff.). Eine Darlegungslast gibt es zwar nicht i. S. einer subjektiven Beweisführungslast (Dawin a. a. O., § 86 Rn. 10), zumindest aber i. S. einer faktischen Obliegenheit (zu rechtlichen Mitwirkungsobliegenheiten Dawin a. a. O., § 86 Rn. 69 ff.).

70 BVerwG, Urt. v. 12.03.2008 – 9 A 3.06 – juris Rn. 170 (zur Straßenplanung).

71 BVerwG, Urt. v. 12.03.2008 – 9 A 3.06 – juris Rn. 172.

72 BVerwG, Urt. v. 17.05.2002 – 4 A 28.01 – juris Rn. 37; Urt. v. 12.03.2008 – 9 A 3.06 – juris Rn. 172.

73 Es ging nicht um die Vermeidung einer zusätzlichen Lärmbelastung durch einen Streckenneubau. Vielmehr argumentierte der Beklagte, die gewählte Trasse würde die vom Durchgangsverkehr betroffenen Bürger stärker entlasten als die Alternativtrassen. Unter diesen Umständen ist die 16. BImSchV gar nicht anwendbar.

74 BVerwG, Urt. v. 17.05.2002 – 4 A 28.01 – juris Rn. 39 (A 44 Lichtenauer Hochland).

75 BVerwG, Urt. v. 12.03.2008 – 9 A 3.06 – juris Rn. 171.

hier recht hoch, weil Beeinträchtigungen besonders oder gar streng geschützter Arten zu rechtfertigen sind. Dementsprechend verlangt die Rechtsprechung eine eingehende Prüfung von Standort- und Ausführungsalternativen unter besonderer Berücksichtigung des Artenschutzes.⁷⁶ Der Suchraum der Alternativenprüfung lässt sich nicht kategorisch auf den räumlichen Anwendungsbereich des Bauleitplans beschränken. Eine entsprechende Beschränkung wie die SUP-Richtlinie kennt das Artenschutzrecht nicht. Zu Beschränkungen führen allerdings die Bindung an die Planungsziele und das Verhältnismäßigkeitsprinzip.⁷⁷

Die Untersuchung naheliegender oder sich selbst aufdrängender Alternativen genügt nicht. Die Analyse der Alternativen und die Auswahl der Planungsvariante sind am gesetzlichen Schutzkonzept des Artenschutzrechts auszurichten. Auf der ersten Stufe ist ein naturschutzfachlicher Vergleich der Alternativen geboten. Auf der zweiten Stufe können naturschutzexterne Faktoren in den Blick genommen werden. Hierzu gehören Mehrkosten oder sonst unverhältnismäßiger Aufwand im Vergleich zu dem erzielbaren Gewinn für den Artenschutz.⁷⁸ Auch Auswirkungen auf Drittbetroffene – z. B. durch planbedingte Immissionen – können die Unzumutbarkeit begründen. Die Ausrichtung der Alternativenprüfung am gesetzlichen Schutzkonzept macht naturschutzfachliche Gutachten notwendig.⁷⁹ Eine Abstufung der Prüfung ist legitim. Wie im FFH-Gebietsschutz gilt: Planungsalternativen brauchen nur so weitgehend untersucht werden, dass sich das naturschutzfachliche Konfliktpotential einschätzen lässt. Häufig wird eine Grobanalyse ausreichen. Eine vollständige Ausarbeitung der Alternativen bis zur Planreife ist nicht geboten.⁸⁰

IV. Fazit

„Die“ Alternativenprüfung in der Bauleitplanung gibt es nicht. Der Normalfall der Alternativenprüfung in der Abwägung ist zu unterscheiden von den Sonderfällen, in denen eine Alternativen-

prüfung nach spezialgesetzlichen, insbesondere umwelt- und raumordnungsrechtlichen Vorschriften notwendig wird. Bei der Alternativenprüfung kraft Abwägungsgebots ist auch nach Erlass und Umsetzung der SUP-Richtlinie die Abwägungshoheit der Gemeinde der rechtsdogmatische Dreh- und Angelpunkt. Bei der Alternativenprüfung kraft spezialgesetzlicher Vorschriften werden die Anforderungen durch die jeweilige dogmatische Verknüpfung mit dem Bauplanungsrecht (Plannerforderlichkeit, zwingendes Recht, Abwägungsgebot) und die Funktion der Alternativenprüfung in der jeweiligen Gesetzeskonzeption geprägt.

Trotz der dadurch möglichen dogmatischen Präzisierung verbleiben bei der Gesetzesanwendung erhebliche Wertungsspielräume. Augenmaß und praktisches Differenzierungsvermögen sind notwendig. Die Alternativenprüfung ist ein hilfreiches Planungsinstrument und ein wichtiges Element der rechtlichen Kontrolle von Bauleitplänen. Sie kann zur Legitimation von Planungsentscheidungen einen wichtigen Beitrag leisten. Stets sollte der Aufwand der Alternativenprüfung aber in angemessenem Verhältnis zu Anlass und Kontext stehen. Die Alternativenprüfung ist kein „Allheilmittel“.

76 BayVGH, Urt. v. 30.11.2008 – 9 N 05/112 – juris Rn. 64; bestätigt durch BVerwG, Beschl. v. 09.09.2009 – 4 BN 4.09 – juris; HessVGH, Urt. v. 25.06.2009 – 4 C 1347/08.N – juris Rn. 57.

77 Vgl. BayVGH, Urt. v. 30.11.2008, a. a. O., juris Rn. 65; HessVGH, Urt. v. 25.06.2009, a. a. O., juris Rn. 57.

78 BVerwG, Urt. v. 09.06.2010 – 9 A 20.08 – juris Rn. 57 f.; BayVGH, Urt. v. 30.11.2008, a. a. O., juris Rn. 64; HessVGH, Urt. v. 25.06.2009, a. a. O., juris Rn. 57.

79 HessVGH, Urt. v. 25.06.2009, a. a. O., juris Rn. 58.

80 Vgl. BVerwG, Urt. v. 12.03.2008 – 9 A 3.06 – juris Rn. 171 (zum FFH-Gebietsschutz).