

Lucia Scharpf

# Umweltgerechtigkeit durch Planfeststellungsverfahren

Der Entwurf einer Anwendungsethik für  
das abfallrechtliche Planfeststellungsverfahren  
auf Grundlage von Robert Alexys  
Diskurstheorie des Rechts

Mohr Siebeck

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	VII
Inhaltsübersicht .....	IX
Einleitung .....	1
<i>I. Ausgangslage und Ziel der Arbeit</i> .....	1
<i>II. Methodik und Gang der Darstellung</i> .....	5
<i>III. Zentrale Begriffe</i> .....	7
1. Rechtstheorie .....	7
2. Moral – Ethik – praktische Philosophie .....	8
3. Verfahrensteilnehmer .....	9
Kapitel 1: Umweltgerechtigkeit: Problematik und normative Lösungsansätze .....	11
<i>I. Die Diskussion um Umweltgerechtigkeit</i> .....	11
1. <i>Environmental Justice</i> als Gegenstand der Umweltschutzdebatte in den USA .....	11
2. Umweltgerechtigkeit als Gegenstand von Politik und Wissenschaft in Deutschland .....	19
<i>II. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands: Umweltgerechtigkeit durch Verfahren am Beispiel der räumlichen Verteilung von Infrastrukturanlagen</i> .....	27
1. Die Deponierung von Abfällen: rechtliche und tatsächliche Rahmenbedingungen in Deutschland .....	28
2. Abfalldeponien: Belastungen für Umwelt und Gesundheit, Akzeptanzprobleme .....	34
<i>III. Umweltgerechtigkeit: normative Lösungsansätze</i> .....	38
1. Umweltgerechtigkeit als Gegenstand der praktischen Philosophie .....	39
a) Gerechtigkeit: die philosophische Diskussion .....	40
b) Überblick: Konzeptionen von Umweltgerechtigkeit .....	48
c) Abfalldeponien als Umweltgerechtigkeitsproblem .....	51
2. Umweltgerechtigkeit als Gegenstand des deutschen Rechts .....	53

a) Die gerechte Verteilung von Umweltbelastungen und -vorteilen: Umsetzungsinstrumente im einfachen Recht .....	54
b) Philosophische Konzeptionen distributiver Gerechtigkeit: Anknüpfungspunkte in Verfassung, Unions- und Völkerrecht .....	59
aa) Recht auf Leben und Gesundheit – Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG .....	60
bb) Eigentumsrecht – Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG .....	64
cc) Allgemeiner Gleichheitssatz – Art. 3 Abs. 1 GG .....	65
dd) Ökologische Staatszielbestimmung – Art. 20a GG .....	67
ee) Sozialstaatsprinzip .....	70
ff) Recht der Europäischen Union .....	73
gg) Völkerrecht .....	75
hh) Ergebnis zu b) .....	78
<i>IV. Ergebnis zu Kapitel 1 .....</i>	<i>81</i>
Kapitel 2: Umweltgerechtigkeit als moralisches Problem: <i>Robert Alexys Theorie des allgemeinen praktischen Diskurses ...</i>	<i>83</i>
<i>I. Philosophische Kriterien zur Lösung des Umweltgerechtigkeitsproblems: Alexys Theorie des allgemeinen rationalen praktischen Diskurses .....</i>	<i>85</i>
1. Einordnung in den Kontext: Alexy als Vertreter einer Diskurstheorie ...	85
a) Sprachphilosophischer und metaethischer Hintergrund von Alexys Theorie .....	86
b) Diskurstheorien als kantische Theorien der Gerechtigkeit: universeller Anspruch und dialogisch-prozeduraler Charakter .....	88
c) Die diskurstheoretische Konzeption praktischer Vernunft .....	92
aa) Die Grundposition: Praktische Rationalität ist möglich .....	92
bb) Die Entbehrlichkeit diskursunabhängiger Wahrheitskriterien ...	95
cc) Die Notwendigkeit eines kommunikativen Verfahrens .....	97
2. Der allgemeine praktische Diskurs .....	99
a) Die Bedingungen des allgemeinen praktischen Diskurses .....	101
b) Die Regeln des allgemeinen praktischen Diskurses .....	102
c) Zur Bedeutung von universeller Konsensfähigkeit und Regeleinhaltung für die Richtigkeit einer Norm .....	111
3. Alexys Begründung der Diskursregeln: kritische Betrachtung .....	113
a) Transzendentalpragmatischer Argumentationsteil .....	116
b) Empirisch-utilitaristischer Argumentationsteil .....	122
c) Das Forum zur Begründung der Diskursregeln: der diskurstheoretische Diskurs .....	125
<i>II. Die Anwendung von Alexys Diskurstheorie auf konkrete praktische Fragen: Probleme und Lösungsansätze .....</i>	<i>129</i>

1. Regeln und Bedingungen des allgemeinen praktischen Diskurses als Orientierungsmaßstab für tatsächlich stattfindende Argumentationen: Probleme .....	130
a) Der ideale Diskurs in der Praxis: Umsetzungsmöglichkeiten .....	131
b) Der ideale Diskurs in der Praxis: Probleme .....	132
2. Die Differenzierung zwischen realem und idealem Diskurs: Überwindung der Probleme? .....	138
a) Der Ansatz zur Problembewältigung: diskursiv mögliche und richtige Ergebnisse .....	138
b) Diskursiv mögliche als richtige Ergebnisse? Kritik an der Differenzierung zwischen idealen und realen Diskursen .....	141
<i>III. Ergebnis zu Kapitel 2 .....</i>	<i>151</i>

### Kapitel 3: Die Verteilung von Umweltrisiken als rechtliches Problem: das abfallrechtliche Planfeststellungsverfahren .....

<i>I. Anforderungen an die Rechtmäßigkeit von Planfeststellungsverfahren und -entscheidung .....</i>	<i>156</i>
1. Einordnung: Charakter der Planfeststellung, geschichtliche Entwicklung und Stellung im Gesamtkontext der abfallrechtlichen Planung .....	156
a) Inhalt und Wirkung des abfallrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses .....	157
b) Geschichtliche Entwicklung .....	160
c) Die Planfeststellung im Abfallrecht .....	162
d) Die Planfeststellung im planerischen Gesamtzusammenhang .....	164
2. Materiell-inhaltliche Anforderungen an die Rechtmäßigkeit der abfallrechtlichen Planfeststellungsentscheidung .....	171
a) Die materiell-inhaltlichen Voraussetzungen im Überblick .....	171
b) Die Alternativenprüfung in der abfallrechtlichen Planfeststellung ..	184
3. Formelle Anforderungen an die Rechtmäßigkeit der Planfeststellungsentscheidung .....	190
a) Kompetenzverteilung und Form .....	190
b) Ablauf des abfallrechtlichen Planfeststellungsverfahrens: das Grundschemata .....	193
aa) UVP im abfallrechtlichen Planfeststellungsverfahren .....	194
bb) Vorbereitende Schritte und Verfahrenseinleitung .....	195
cc) Anhörungsverfahren .....	200
dd) Entscheidungsverfahren .....	210
c) Möglichkeiten der Verfahrensvereinfachung .....	214
<i>II. Die Kontrolle von Planfeststellungsverfahren und -entscheidung ..</i>	<i>216</i>
1. Rahmenbedingungen der gerichtlichen Kontrolle .....	217

a) Wegfall des Widerspruchsverfahrens, einstweiliger Rechtsschutz und Instanzenzug .....	217
b) Klagebefugnis .....	218
c) Präklusion .....	222
2. Inhalt der gerichtlichen Kontrolle .....	225
a) Kontrolldichte: die Abwägungsfehlerlehre .....	225
b) Die Aufhebung einer fehlerhaften Abwägungsentscheidung: Planerhaltung gemäß § 75 Abs. 1a VwVfG .....	227
c) Die Kontrolle von Verfahrensfehlern .....	229
aa) Die Heilung von Verfahrens- und Formfehlern: § 45 VwVfG ...	230
bb) Die Aufhebung rein verfahrensfehlerhafter Entscheidungen: § 46 VwVfG .....	233
cc) Die gerichtliche Kontrolle rein verfahrensfehlerhafter Entscheidungen: § 44a VwGO und Klagebefugnis .....	236
III. <i>Jenseits des Normtexts: Stellenwert und Funktionen des Planfeststellungsverfahrens</i> .....	241
1. Die Funktionen des Planfeststellungsverfahrens .....	242
a) Beitrag zur inhaltlichen Richtigkeit der Entscheidung .....	245
b) Rechtsschutz durch Verfahren .....	246
c) Konfliktbefriedigung und Beitrag zur Akzeptanz der Entscheidung ...	247
d) Legitimationsfunktion .....	250
e) Effizienzfunktion .....	253
f) Ergebnis zu 1. ....	255
2. Bedeutung von Verfahren und Entscheidung: die dienende Funktion des Verfahrens .....	255
IV. <i>Ergebnis zu Kapitel 3</i> .....	259

Kapitel 4: Umweltgerechtigkeit als Maßstab einer  
richtigen Planfeststellungsentscheidung: *Robert Alexys*  
Diskurstheorie des Rechts .....

263

I. <i>Die Planfeststellungsentscheidung als Produkt von realer und faktischer Dimension des Rechts: Grundzüge von Alexys Rechtstheorie</i> .....	265
1. Richtigkeit durch Diskurs: praktische Philosophie und Recht .....	265
2. Die richtige Planfeststellungsentscheidung: Voraussetzungen auf Grundlage von Alexys Diskurstheorie des Rechts .....	273
a) Alexys Vierstufenmodell des Rechtssystems .....	273
b) Ein modifiziertes Vierstufenmodell des Rechtssystems .....	277
II. <i>Grundsätzliche Anforderungen an den Verfahrensablauf: Juristischer und allgemeiner praktischer Diskurs als Vorbild?</i> ....	279

1. Die Einbettung des juristischen Diskurses in das Planfeststellungsverfahren: <i>Alexys</i> Differenzierung zwischen hypothetischen und faktischen Diskussionen . . . . .	280
2. Diskursregeln und -bedingungen als Vorbild des Verfahrensablaufs . . .	282
a) Die grundsätzliche Eignung: Gegenüberstellung von juristischem und allgemeinem praktischem Diskurs . . . . .	283
b) Zur Bedeutung von <i>Alexys</i> Sonderfallthese im vorliegenden Kontext	286
aa) Ein erster Einwand? Die Diskussion zum Diskurscharakter des gerichtlichen Prozesses . . . . .	290
α) Strategisches Handeln der Verfahrensteilnehmer . . . . .	291
β) Erhebliche Einschränkung der Diskursbedingungen . . . . .	294
γ) Zum Diskurscharakter des Planfeststellungsverfahrens . . . . .	296
bb) Ein zweiter Einwand? Das Verhältnis von Moral und Recht in <i>Alexys</i> Rechtskonzeption . . . . .	298
c) Ergebnis zu 2. . . . .	306
<i>III. Nähere Anforderungen an den Verfahrensablauf:</i>	
<i>Optimierung der Diskursbedingungen?</i> . . . . .	307
1. Ein Vorschlag auf normtheoretischer Grundlage: Diskursregeln als Optimierungsgebote für reale Diskurse . . . . .	308
a) Normtheoretischer Ausgangspunkt: der Prinzipiencharakter einiger Regeln des allgemeinen praktischen Diskurses . . . . .	308
aa) Exkurs: <i>Alexys</i> Prinzipientheorie im Überblick . . . . .	308
bb) Optimierung der Diskursbedingungen in realen Diskursen . . . . .	315
b) Optimierung der Diskursbedingungen in rechtlichen Verfahren: Kritik . . . . .	318
aa) Grundlegender Unterschied zwischen Diskursbedingungen und Verfahrensvorschriften . . . . .	319
bb) Schematische Vorbildwirkung der Diskursbedingungen erscheint „kontraintuitiv“ . . . . .	321
2. Eigener Vorschlag: die funktionsadäquate Optimierung der Diskursbedingungen im rechtlichen Verfahren . . . . .	322
a) Anpassung an den rechtlichen Kontext: die funktionsadäquate Übersetzung der Diskursbedingungen . . . . .	323
aa) Teilnehmerkreis und empirische Informiertheit . . . . .	325
bb) Unendlichkeit des idealen allgemeinen praktischen Diskurses . . . . .	329
cc) Fähigkeit und Bereitschaft zum Rollentausch, Vorurteilsfreiheit, Zwanglosigkeit . . . . .	330
dd) Sprachlich-begriffliche Klarheit . . . . .	334
b) Faktische und hypothetische Diskussion: ein spezifischer Orientierungsmaßstab für $D_2$ . . . . .	336
aa) Prinzipientheoretische Komponente: der juristische Diskurs des Behördenvertreters als rationaler Abwägungsvorgang . . . . .	336
bb) Diskurstheoretische Komponente: die funktionsadäquate Übersetzung der Diskursbedingungen auf $D_2$ . . . . .	346

c) Ein Einwand? Zur Aussagekraft des funktionsadäquaten Optimierungsgebots . . . . .	348
<i>IV. Ergebnis zu Kapitel 4</i> . . . . .	351
<b>Kapitel 5: Umweltgerechtigkeit durch Planfeststellungsverfahren? Zur Kritik des geltenden Rechts</b> . . . . .	355
<i>I. Vorbereitungsphase und Anhörungsverfahren im Licht der Diskursbedingungen für D<sub>1</sub></i> . . . . .	357
1. Geltendes Recht: die Konkretisierung der funktionsadäquat übersetzten Diskursbedingungen für D <sub>1</sub> . . . . .	357
a) Teilnehmerkreis und Dauer . . . . .	357
b) Die Rollenverteilung zwischen den Verfahrensteilnehmern . . . . .	362
2. Alternative Regelungsansätze: die Relativierung der Rolle des Vorhabenträgers . . . . .	366
a) Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung . . . . .	367
b) Maßnahmen im Anhörungsverfahren . . . . .	372
c) Auswirkung der Regelungsalternativen auf Zweckrationalität und Rechtssicherheit des Planfeststellungsverfahrens . . . . .	376
<i>II. Das Entscheidungsverfahren im Licht der Diskursbedingungen für D<sub>2</sub></i> . . . . .	377
1. Die Identität von Planfeststellungsbehörde und anderen Verfahrensakteuren . . . . .	377
2. Die Abwägungsentscheidung der Planfeststellungsbehörde . . . . .	380
a) Geltendes Recht: die Dogmatik des Abwägungsgebots . . . . .	380
aa) Ziel der Abwägung . . . . .	380
bb) Rollenverteilung zwischen Planfeststellungsbehörde und Vorhabenträger . . . . .	386
b) Die Abstimmung über Planungsfragen: eine Alternative zum geltenden Recht? . . . . .	390
<i>III. Das diskurstheoretische Revisibilitätsgebot und die bestehenden Möglichkeiten der Kontrolle von Planfeststellungsverfahren und -entscheidung</i> . . . . .	396
1. Rahmenbedingungen der gerichtlichen Kontrolle . . . . .	397
a) Wegfall des Widerspruchsverfahrens in der abfallrechtlichen Planfeststellung . . . . .	398
b) Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO . . . . .	402
c) Die Präklusion von Einwendungen . . . . .	409
2. Inhalt und Wirkung der gerichtlichen Kontrolle . . . . .	412
a) Die Abwägungsfehlerlehre . . . . .	413
b) Die Folge von Verfahrensfehlern . . . . .	418
<i>IV. Ergebnis zu Kapitel 5</i> . . . . .	423

Zusammenfassung und Ausblick .....	429
<i>I. Zusammenfassung der Arbeit</i> .....	429
<i>II. Ausblick</i> .....	437
1. Übertragbarkeit der theoretischen Überlegungen aus Kapitel 4: Gerechte Verteilung infrastrukturbedingter Umweltauswirkungen .....	437
a) Planfeststellungsverfahren aus anderen Fachbereichen .....	437
b) Weitere Verfahren mit Wirkung auf die räumliche Verteilung von Infrastrukturanlagen .....	438
c) Fazit .....	438
2. Übertragbarkeit der praktischen Überlegungen aus Kapitel 5: Gerechte Verteilung infrastrukturbedingter Umweltauswirkungen .....	439
3. Übertragbarkeit der Ergebnisse aus Kapitel 4: Jenseits des Umweltgerechtigkeitskontexts .....	440
4. Der Mehrwert empirischer Untersuchungen .....	440
5. Gesamtbilanz: zur tatsächlichen Lösbarkeit des hier betrachteten Umweltgerechtigkeitsproblems .....	441
Literaturverzeichnis .....	443
Sachverzeichnis .....	485