

LUCIA SCHARPF

Umweltgerechtigkeit durch Planfeststellungsverfahren

Beiträge zum Verwaltungsrecht

18

Mohr Siebeck

Beiträge zum Verwaltungsrecht

herausgegeben von

Wolfgang Kahl, Jens-Peter Schneider
und Ferdinand Wollenschläger

18



Lucia Scharpf

Umweltgerechtigkeit durch Planfeststellungsverfahren

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

Mohr Siebeck

Lucia Scharpf, geboren 1984; Studium der Rechtswissenschaft und der politischen Theorie in Freiburg und Edinburgh; 2011 Erste juristische Prüfung; 2012 MSc International Political Theory; Lehrassistentin an der Universität Freiburg; Forschungsreferentin am deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer; seit 2019 Rechtsreferendarin am Landgericht Freiburg.

ISBN 978-3-16-159972-9 / eISBN 978-3-16-159981-1

DOI 10.1628/978-3-16-159981-1

ISSN 2509-9272 / eISSN 2569-3859 (Beiträge zum Verwaltungsrecht)

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

© 2021 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von epline in Böblingen gesetzt, von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Für Iris und Andreas

Vorwort

Im Sommersemester 2020 wurde die vorliegende Arbeit von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg als Dissertation angenommen; ihre Fertigstellung erfolgte im Januar 2019, später erschienene Literatur floss nur in beschränktem Umfang ein.

Mit dem Druck dieses Buches gelangt ein Projekt zum Abschluss, das von unterschiedlichster Seite Unterstützung erfahren hat.

Besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Matthias Jestaedt. Er ließ sich auf mein unkonventionelles Dissertationsthema ein, begleitete den Arbeitsprozess durch ebenso umfangreiche wie weiterführende Diskussionen und leitete einen Besuch an der Universität Kiel in die Wege.

Herrn Professor Dr. Dr. h. c. mult. Robert Alexy danke ich für wertvolle Denkanstöße während dieses Besuchs und für die Bereitschaft zu einem ausführlichen Gespräch über mein Vorhaben. Herr Professor Dr. Jens-Peter Schneider erstellte das Zweitgutachten und schlug die Arbeit zur Aufnahme in die Schriftenreihe „Beiträge zum Verwaltungsrecht“ vor. Auch dafür will ich mich herzlich bedanken.

Weiter darf nicht unerwähnt bleiben, dass mir Herr Professor Dr. Dr. h. c. Jan Ziekow die Gelegenheit gab, im Rahmen meiner Tätigkeit am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer an Projekten zur Planfeststellung und zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Umwelt- und Planungsrecht mitzuwirken. An der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg boten verschiedene Foren einen fruchtbaren Boden für mein Dissertationsprojekt. Dies gilt namentlich für die regelmäßigen Runden am Lehrstuhl von Herrn Professor Dr. Johannes Masing, in denen ich gerade zu Beginn meiner Arbeit wichtige Weichenstellungen besprechen konnte. Von großem Wert war in dieser Phase die fundierte Kritik von Herrn Professor Dr. Rainer Wahl. Hinzu kommt der Austausch mit Kollegen in inhaltlicher, motivationaler und organisatorischer Hinsicht, der über so manche Durststrecke hinweghalf. Mit Daniel Benrath, Johannes Breckwoltdt, Eike Michael Frenzel, Anja Hauth, Jonas Hennig, Jakob Hohnerlein, Tobias Lieber, Rike Sinder und Maria Stemmler seien nur einige Ansprechpartner genannt. Danke Ihnen und Euch!

Dass ich in der Promotionszeit nicht nur wissenschaftliche, sondern auch persönliche Erfahrungen sammelte, die ich nicht missen möchte, geht maßgeblich auf die Graduiertenförderung des Cusanuswerks zurück. Als große Be-

reicherung empfand ich die Teilnahme am Mentoringprogramm der Begabtenförderungswerke des Bundes, die mir in diesem Zusammenhang möglich war. Meiner Mentorin, Frau Dr. Petra Stremplat-Platte, sei an dieser Stelle noch einmal herzlich gedankt. Außerdem will ich betonen, dass meine Familie meine Ausbildung stets vorbehaltlos unterstützte. Das kann ich nicht hoch genug schätzen.

Damit bleibt einer, der in den vergangenen Jahren auf einiges verzichtet und umso mehr gegeben hat; ihm gebührt das Privileg, an letzter Stelle genannt zu werden: mein Mann, Jakob Schäfer.

Freiburg, 20.12.2020

Lucia Scharpf

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	XI
<i>Einleitung</i>	1
I. Ausgangslage und Ziel der Arbeit	1
II. Methodik und Gang der Darstellung	5
III. Zentrale Begriffe	7
<i>Kapitel 1: Umweltgerechtigkeit: Problematik und normative Lösungsansätze</i>	11
I. Die Diskussion um Umweltgerechtigkeit	11
II. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands: Umweltgerechtigkeit durch Verfahren am Beispiel der räumlichen Verteilung von Infrastrukturanlagen	27
III. Umweltgerechtigkeit: normative Lösungsansätze	38
IV. Ergebnis zu Kapitel 1	81
<i>Kapitel 2: Umweltgerechtigkeit als moralisches Problem: Robert Alexys Theorie des allgemeinen praktischen Diskurses</i>	83
I. Philosophische Kriterien zur Lösung des Umweltgerechtigkeitsproblems: Alexys Theorie des allgemeinen rationalen praktischen Diskurses	85
II. Die Anwendung von Alexys Diskurstheorie auf konkrete praktische Fragen: Probleme und Lösungsansätze	129
III. Ergebnis zu Kapitel 2	151
<i>Kapitel 3: Die Verteilung von Umweltrisiken als rechtliches Problem: das abfallrechtliche Planfeststellungsverfahren</i>	155
I. Anforderungen an die Rechtmäßigkeit von Planfeststellungsverfahren und -entscheidung	156
II. Die Kontrolle von Planfeststellungsverfahren und -entscheidung	216
III. Jenseits des Normtexts: Stellenwert und Funktionen des Planfeststellungsverfahrens	241
IV. Ergebnis zu Kapitel 3	259

<i>Kapitel 4: Umweltgerechtigkeit als Maßstab einer richtigen Planfeststellungsentscheidung: Robert Alexys Diskurstheorie des Rechts</i>	263
I. Die Planfeststellungsentscheidung als Produkt von realer und faktischer Dimension des Rechts: Grundzüge von <i>Alexys</i> Rechtstheorie	265
II. Grundsätzliche Anforderungen an den Verfahrensablauf: Juristischer und allgemeiner praktischer Diskurs als Vorbild?	279
III. Nähere Anforderungen an den Verfahrensablauf: Optimierung der Diskursbedingungen?	307
IV. Ergebnis zu Kapitel 4	351
 <i>Kapitel 5: Umweltgerechtigkeit durch Planfeststellungsverfahren? Zur Kritik des geltenden Rechts</i>	355
I. Vorbereitungsphase und Anhörungsverfahren im Licht der Diskursbedingungen für D_1	357
II. Das Entscheidungsverfahren im Licht der Diskursbedingungen für D_2	377
III. Das diskurstheoretische Revisibilitätsgebot und die bestehenden Möglichkeiten der Kontrolle von Planfeststellungsverfahren und -entscheidung	396
IV. Ergebnis zu Kapitel 5	423
 <i>Zusammenfassung und Ausblick</i>	429
I. Zusammenfassung der Arbeit	429
II. Ausblick	437
 Literaturverzeichnis	443
Sachverzeichnis	485

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
IV. Ergebnis zu Kapitel 1	81
Kapitel 2: Umweltgerechtigkeit als moralisches Problem: <i>Robert Alexys</i> Theorie des allgemeinen praktischen Diskurses . . .	83
I. <i>Philosophische Kriterien zur Lösung des Umweltgerechtigkeitsproblems: Alexys</i> Theorie des allgemeinen <i>rationalen praktischen Diskurses</i>	85
1. Einordnung in den Kontext: <i>Alexy</i> als Vertreter einer Diskurstheorie . . .	85
a) Sprachphilosophischer und metaethischer Hintergrund von <i>Alexys</i> 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. <i>Alexys</i> 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
II. <i>Die Anwendung von Alexys</i> Diskurstheorie auf konkrete <i>praktische Fragen: Probleme und Lösungsansätze</i>	129

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>	151

Kapitel 3: Die Verteilung von Umweltrisiken als rechtliches Problem: das abfallrechtliche Planfeststellungsverfahren 155

<i>I. Anforderungen an die Rechtmäßigkeit von Planfeststellungsverfahren und -entscheidung</i>	156
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 Grundschema	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>	216
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
<i>III. Jenseits des Normtexts: Stellenwert und Funktionen des Planfeststellungsverfahrens</i>	<i>241</i>
1. Die Funktionen des Planfeststellungsverfahrens	242
a) Beitrag zur inhaltlichen Richtigkeit der Entscheidung	245
b) Rechtsschutz durch Verfahren	246
c) Konfliktbefriedung 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
<i>IV. Ergebnis zu Kapitel 3</i>	<i>259</i>
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>	<i>265</i>
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
<i>II. Grundsätzliche Anforderungen an den Verfahrensablauf: Juristischer und allgemeiner praktischer Diskurs als Vorbild?</i>	<i>279</i>

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
Kapitel 5: Umweltgerechtigkeit durch Planfeststellungsverfahren? Zur Kritik des geltenden Rechts	355
<i>I. Vorbereitungsphase und Anhörungsverfahren im Licht der Diskursbedingungen für D₁</i>	357
1. Geltendes Recht: die Konkretisierung der funktionsadäquat übersetzten Diskursbedingungen für D ₁	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 D₂</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

Einleitung

I. Ausgangslage und Ziel der Arbeit

Die vorliegende Arbeit will drei wissenschaftliche Problemfelder zusammenführen: Die Diskussion um Umweltgerechtigkeit in Deutschland, *Robert Alexys* Rechtstheorie und die rechtspolitische und -dogmatische Diskussion um das verwaltungsrechtliche Planfeststellungsverfahren. Für sich betrachtet haben sie bereits eine teils umfangreiche Durchdringung erfahren, ihre Verknüpfung erfolgte bislang allerdings nicht. Diese Lücke soll im Lauf der folgenden Kapitel geschlossen werden. Ziel ist es, einen Beitrag zur rechtswissenschaftlichen Diskussion um Umweltgerechtigkeit zu leisten, der eine interdisziplinäre Ausrichtung aufweist. Mit *Robert Alexys* Theorie des allgemeinen rationalen praktischen Diskurses bildet eine in der philosophischen Diskussion eingehend analysierte Gerechtigkeitskonzeption den Ausgangspunkt. Anknüpfend an sie soll mittels rechtstheoretischer Überlegungen eine Brücke geschlagen werden zwischen dem politischen Ziel der Umweltgerechtigkeit und dessen praktischer Umsetzung im Fachplanungsrecht. Im Zuge dessen werden Antwortvorschläge für ungeklärte Fragen formuliert, die *Robert Alexys* Rechtstheorie aufwirft.

Den Rahmen der Arbeit bildet der Gedanke der Umweltgerechtigkeit. In Abgrenzung zum klassischen Umweltschutz bezieht er sich nicht auf die Bewahrung der „unberührten“ Natur vor menschlichen Einwirkungen, sondern auf ein anthropozentrisches Anliegen – den „diskriminierungsfreie[n]“¹ Schutz des Menschen vor Belastungen seiner Umwelt. Dies bedeutet in materieller Hinsicht, dass die Konfrontation mit Nachteilen wie Verkehrslärm oder Luftschadstoffen und der Zugang zu Umweltgütern wie sauberem Trinkwasser und Erholungsraum nicht vom sozialen Status einer Person abhängen sollen. Hinzu kommt ein formeller Aspekt: Umweltrelevante Planungs- und Genehmigungsverfahren sollen eine adäquate Beteiligung aller Betroffenen und Schutz vor Diskriminierung gewährleisten. Somit reagiert die Forderung nach Umweltgerechtigkeit auf ein zivilisatorisches Problem, dem ein Verteilungskonflikt zugrunde liegt. Vor einigen Jahren hat die ursprünglich in den USA begonnene Auseinandersetzung mit der Thematik Eingang in die deutsche Wissenschaft gefunden. Sie erstreckt sich auf unterschiedliche Disziplinen. Die Rechtswis-

¹ *Kloepfer*, DVBl 2000, S. 750 (752).

senschaft kann zu dieser Auseinandersetzung beitragen, da Umweltgerechtigkeit ein Ziel darstellt, das nicht zuletzt durch rechtliche Maßnahmen erreicht wird. Die räumliche Verteilung von Umweltbelastungen und -vorteilen hängt maßgeblich von der planerischen Gestaltung eines Gebiets und den Vorschriften ab, die Grenzwerte für Lärm und Schadstoffe festsetzen. Bezugspunkt der gegenwärtig vorliegenden Literatur zur Umweltgerechtigkeit im deutschen Recht ist primär das Umwelt- und Planungsrecht.² Mehrere Beiträge befassen sich mit Instrumenten, mithilfe derer die Verteilung von Umweltbelastungen und -vorteilen gesteuert werden kann. Außerdem wird beleuchtet, welche Vorstellungen von Verteilungsgerechtigkeit im einfachen Recht verwirklicht und durch den verfassungs-, unions- und völkerrechtlichen Rahmen vorgezeichnet sind.³ Das hier gegenständliche Planfeststellungsverfahren hat dabei nur punktuell Berücksichtigung gefunden.⁴ Ähnliches gilt für philosophische Gerechtigkeitstheorien. Zwar werden sie thematisiert; regelmäßig erfolgt jedoch weder die vertiefte Auseinandersetzung mit einer ausgewählten Theorie noch mit deren Anforderungen an die Gestaltung rechtlicher Regeln. Bevorzugte Herangehensweise ist die konzise Vorstellung verschiedener Konzeptionen und deren anschließender Einsatz als Beurteilungsgrundlage.⁵

Robert Alexys Theorie des rationalen praktischen Diskurses ist sowohl in ihrer philosophischen als auch in ihrer rechtstheoretischen Ausprägung Gegenstand einer intensiven Diskussion. Kaum erörtert ist jedoch die Frage, ob und inwieweit sie Orientierung vermittelt für die Regelung konkreter einfachrechtlicher Verfahrensordnungen. Der grundsätzliche Diskurscharakter des gerichtlichen Prozesses wird von mehreren Autoren problematisiert. Gegenstand dieser Diskussion sind übergeordnete Strukturmerkmale wie Rollenverteilung und Interessenlage der Teilnehmer.⁶ Die darauf aufbauende Auseinandersetzung mit den Anforderungen, die *de lege ferenda* für gerichtliche und verwaltungsrechtliche Verfahren gelten, in denen über konkret-individuelle Rechtsfragen entschieden wird, befindet sich noch in ihren Anfängen.⁷

² Eine Ausnahme bildet die ausführliche Auseinandersetzung mit theoretischen Vorstellungen sowie völker-, unions- und verfassungsrechtlichen Grundlagen in *Ehemann*, Umweltgerechtigkeit, S. 1–241.

³ Vgl. dazu die Nachweise in Kapitel 1 III.2. a), S. 54 ff.

⁴ Vgl. *Ehemann*, Umweltgerechtigkeit, S. 237 ff., 435 ff.; *Kloepfer*, Umweltgerechtigkeit, S. 141 ff., 166 f., 252, 259 ff.

⁵ Vgl. *Hermann/Michalk/Schulte/Schütte*, Gerechtigkeit im Umweltrecht, *passim*; *Kloepfer*, Umweltgerechtigkeit, *passim*; *Gethmann*, Ethische Probleme der Verteilungsgerechtigkeit *passim*; *Rowe*, Gerechtigkeit und Effizienz im Umweltrecht, S. 303 (322 ff.); *Schulte/Michalk*, Umwelt und Gerechtigkeit aus rechtswissenschaftlicher Sicht, S. 21 ff. Für eine pluralistische Konzeption der Umweltgerechtigkeit plädiert *Ehemann*, Umweltgerechtigkeit, S. 87 ff. Skeptisch zum praktischen Nutzen philosophischer Gerechtigkeitstheorien für das Umweltverwaltungsrecht *Reh binder*, Verteilungsgerechtigkeit im Umweltrecht, S. 105 (130).

⁶ Vgl. dazu die Nachweise in Kapitel 4 II.2. b) aa), S. 290 ff.

⁷ Mit den Anforderungen an gerichtliche Verfahren befassen sich *Carsten Bäcker* und

Hinsichtlich ihres verwaltungsrechtlichen Gehalts kann diese Arbeit an rechtspolitische Reformvorschläge und gesetzgeberische Maßnahmen anknüpfen, denen das Planfeststellungsverfahren in jüngerer Zeit unterlag. Sie gehen teilweise auf unionsrechtliche Einflüsse zurück. Auf nahezu unbestelltem Terrain bewegt sie sich insoweit, als sie die Verfahrensregelung anhand eines diskurstheoretischen Maßstabs beurteilt. Wenngleich Ansätze zur Verbindung von Diskurs und Planfeststellungsverfahren bestehen, beschränken sie sich auf einzelne Aspekte der Regelung und stützen sich nicht auf *Robert Alexys*, sondern *Jürgen Habermas'* Ausprägung der Theorie.⁸

Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist ein klar umrissener Ausschnitt der inhaltlich breiten Umweltgerechtigkeitsdiskussion: die räumliche Verteilung der Umweltbelastungen und -vorteile, die von Infrastrukturanlagen wie Straßen, Eisenbahntrassen oder Stromkraftwerken ausgehen. Untersucht wird eine verwaltungsrechtliche Regelung, die beachtlichen Einfluss auf den Anlagenstandort hat. Er wiederum trägt maßgeblich zur räumlichen Verteilung der Umweltauswirkungen bei. Korrespondierend mit dem prozeduralen Charakter der als Gerechtigkeitskonzeption gewählten Diskurstheorie *Robert Alexys* handelt es sich dabei um eine Verfahrensregelung – das Planfeststellungsverfahren, das für eine Vielzahl von Infrastrukturanlagen den letzten Schritt des mehrstufigen Planungs- und Genehmigungsprozesses darstellt. Es gelangt in verschiedenen Bereichen zur Anwendung. Hier wird seine abfallrechtliche Ausprägung betrachtet, die die Errichtung von Deponien regelt. Angesichts der Tatsache, dass sie nur geringfügige fachrechtliche Spezifika aufweist, verspricht sie besonders verallgemeinerungsfähige Ergebnisse.

Ziel der Arbeit ist die Beantwortung der Frage, wie die verwaltungsrechtliche Regelung des abfallrechtlichen Planfeststellungsverfahrens beschaffen sein muss, um eine Verteilung der infrastrukturbedingten Umweltbelastungen und -vorteile zu fördern, die *Robert Alexys* Theorie des rationalen praktischen Diskurses entspricht. Dabei wird von der Annahme ausgegangen, dass eine derartige Verteilung gerecht ist.

Um dieses Ziel zu erreichen, sind mehrere Probleme zu lösen. Zunächst müssen die Verteilungskriterien bekannt sein, die *Alexys* Theorie des rationalen praktischen Diskurses in ihrer philosophischen Ausprägung benennt. Ihre Her-

Jonas Hennig, vgl. *Bäcker*, Begründen und Entscheiden, S. 148 ff., 277 ff.; *Hennig*, Mediation als rationaler Diskurs, S. 177 ff., 211 ff. Zum insoweit bestehenden Untersuchungsbedarf vgl. *Bäcker*, Begründen und Entscheiden, S. 279 Fn. 384.

⁸ Vgl. *Lieber*, Legitimation durch Fachplanungsverfahren?, S. 177 ff. In der politik- und sozialwissenschaftlichen Literatur finden sich Beiträge zu den Anforderungen, die *Habermas'* Diskurstheorie an Planungsprozesse im Allgemeinen und die Umweltverträglichkeitsprüfung im Besonderen stellt, vgl. *Palerm*, *Journal of Environmental Planning & Management* 43 (2000), S. 581 ff.; *Webler/Kastenholz/Renn*, *Environmental Impact Assessment Review* 15 (1995), S. 443 ff.; *Webler*, „Right“ Discourse in Citizen Participation, S. 35 ff.; *Wiklund*, *Impact Assessment & Project Appraisal* 23 (2005), S. 281 ff.

leitung kann auf verschiedenen Wegen erfolgen. Ausgehend von der Fragestellung, die dem Planfeststellungsverfahren zugrunde liegt, wird hier untersucht, wann die Errichtung einer Deponie an einem bestimmten Standort „gerecht“ ist.

Außerdem gilt es die Anforderungen zu ermitteln, denen das Planfeststellungsverfahren nach den *alexyschen* Verteilungskriterien unterliegt. Da in diesem Schritt die Besonderheiten zu berücksichtigen sind, die aus der rechtsförderlichen Institutionalisierung der Frage nach einer Deponieerrichtung resultieren, stützt er sich auf die *rechtstheoretische* Ausprägung von *Alexys* Theorie des rationalen praktischen Diskurses. In seinem Rahmen wird die Hypothese überprüft, dass sich der Ablauf des Planfeststellungsverfahrens an demjenigen Verfahren orientieren muss, das nach *Alexys* Diskurstheorie in ihrer philosophischen Ausprägung als Garant für gerechte Ergebnisse fungiert – dem allgemeinen praktischen Diskurs. Dabei stellt sich die Herausforderung, dass die beiden Verfahren auf unterschiedlichen Abstraktionsebenen angesiedelt und unterschiedlichen Funktionen verpflichtet sind. Der allgemeine praktische Diskurs beschreibt universell gültige Kriterien einer Rechtfertigung „schlechthin“.⁹ Er zeichnet sich durch ideale Bedingungen aus, die in der Realität nur annäherungsweise verwirklicht werden können. Das verwaltungsrechtliche Planfeststellungsverfahren dient demgegenüber dazu, die Frage der Deponieerrichtung innerhalb begrenzter Zeit mit begrenzten personellen und finanziellen Mitteln zu beantworten. Als nachgeordneter Bestandteil einer mehrstufigen Rechtsordnung ist es von normativen Grundentscheidungen entlastet, muss aber eine Handlungsanleitung für konkrete Einzelfälle vermitteln, die in der Praxis befolgt werden kann. Folglich ist zu klären, ob die idealen Diskursbedingungen auf Grundlage von *Alexys* Rechtstheorie in einen Maßstab für das tatsächlich stattfindende Verwaltungsverfahren übersetzt werden können.

Letzter Schritt zur Zielerreichung ist die Beurteilung konkreter verwaltungsrechtlicher Verfahrensbestimmungen anhand des rechtstheoretischen Maßstabs. Da diese Arbeit nicht intendiert, den vollständigen Entwurf einer Verfahrensordnung zu zeichnen, die den theoretischen Anforderungen entspricht, beschränkt sie sich auf ausgewählte Punkte. Für sie sollen verschiedene Möglichkeiten aufgezeigt werden, die theoretischen Anforderungen in verwaltungsrechtliche Verfahrensbestimmungen zu übersetzen. Dabei wird das geltende Recht als Ausgangspunkt herangezogen und vergleichend auf die Diskussion um eine Reform des Planfeststellungsverfahrens Bezug genommen.

Nicht angestrebt ist eine Infragestellung des Rahmens, in den die abfallrechtliche Planfeststellung nach geltendem Recht eingebettet ist. Dies bedeutet, dass sich die betrachteten Alternativen zur geltenden Verfahrensregelung in Grenzen bewegen, die einmal aus verfassungsrechtlichen Einflussfaktoren resultieren. Dabei handelt es sich insbesondere um die Grundrechte der Verfahrensteilneh-

⁹ *Alexy*, Theorie der juristischen Argumentation, S. 272, 351.

mer. Hinzu kommen Grundentscheidungen des deutschen Verwaltungsrechts, wie das subjektive Rechtsschutzmodell, und Grundzüge des Fachplanungsrechts, wie die Antragsgebundenheit des Planfeststellungsverfahrens und die Tatsache, dass in der abfallrechtlichen Fachplanung kein eigenständiges Verfahren existiert, das der Suche nach einem Anlagenstandort gewidmet ist.

II. Methodik und Gang der Darstellung

Der interdisziplinäre Charakter der Arbeit spiegelt sich in Methodik und Aufbau wider. Die Arbeit gliedert sich in fünf Kapitel. Zunächst wird der Kontext der Untersuchung vorgestellt. Kapitel 1 fasst die Grundzüge der Umweltgerechtigkeitsdiskussion zusammen, grenzt die zu bearbeitende Fragestellung ein und beleuchtet den philosophischen und rechtlichen Rahmen, in dem sich die herangezogenen Lösungsansätze bewegen.

Im Hauptteil der Arbeit bereiten Kapitel 2 und 3 den Boden für die in Kapitel 4 und 5 formulierten Kernaussagen. Erstere nehmen eine gesonderte Betrachtung von praktischer Philosophie und geltendem Fachplanungsrecht vor, um die oben beschriebene Spannung herauszuarbeiten, mit der die Verknüpfung von Diskurs und Planfeststellungsverfahren in Kapitel 4 konfrontiert ist. Sie legen jeweils dar, anhand welcher Kriterien die beiden Disziplinen die Frage beantworten, ob an einem bestimmten Standort A eine Deponie errichtet werden soll.

Kapitel 2 widmet sich *Alexys* Theorie des allgemeinen rationalen praktischen Diskurses. Nach einem Überblick über deren Hintergrund wird das Verfahren analysiert, in dessen Rahmen eine gerechte Antwort auf die Frage der Deponieerrichtung ermittelt werden kann. Dabei handelt es sich um den allgemeinen praktischen Diskurs, eine kommunikative Auseinandersetzung zwischen mehreren Sprechern, die sieben idealen Bedingungen unterliegt. Neben diesen Bedingungen und den mit ihnen korrespondierenden Diskursregeln werden die Probleme erläutert, die der allgemeine praktische Diskurs anlässlich der Beantwortung konkreter Fragen in der Praxis birgt.

Kapitel 3 erläutert die materiellen und formellen Voraussetzungen, denen die Errichtung einer Deponie nach geltendem Fachplanungsrecht unterliegt. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei dem Ablauf des Planfeststellungsverfahrens und der Frage, wie der Standort der Anlage festgelegt wird. Um die Spannung zwischen Diskurs und Planfeststellungsverfahren zu verdeutlichen und zugleich den Boden für ihre Überwindung zu bereiten, geht es zudem auf Funktionen und Bedeutung ein, die dem Planfeststellungsverfahren in der verwaltungsrechtlichen Diskussion zugeschrieben werden. Die Auseinandersetzung mit rechtsdogmatischen Problemen beschränkt sich, bedingt durch den rechtstheoretischen Schwerpunkt der Arbeit, auf ein Minimum. Zu einigen Streitfra-

gen, die im weiteren Verlauf der Arbeit relevant sind, werden unterschiedliche Auffassungen dargestellt, aber nicht bewertet oder kommentiert. Eine eigene Position wird nicht bezogen; die klassischen Auslegungsmethoden gelangen nur am Rande zur Anwendung.

Kapitel 4 führt praktische Philosophie und Verwaltungsrecht zusammen. In seinem Verlauf wird erörtert, welchen Anforderungen die Regelung des Planfeststellungsverfahrens genügen muss, um ein gerechtes Ergebnis hervorzu- bringen. Bedingt durch ihren rechtlichen Bezugspunkt fußt die Untersuchung auf *Alexys Rechtstheorie*. Die ersten Abschnitte beschäftigen sich mit dem Gegensatz zwischen Diskurs und autoritativ-behördlichem Entscheidungsverfahren sowie mit der grundsätzlichen Vorbildwirkung der Diskursregeln für den Verfahrensablauf. Anschließend wird, in Auseinandersetzung mit Arbeiten *Carsten Bäckers* und *Jonas Hennigs*, ein eigener Maßstab erarbeitet, der nähere Kriterien für die Gestaltung der verwaltungsrechtlichen Verfahrensregelung benennt. Er beruht auf einer normtheoretischen Betrachtung der *alexyschen* Diskursregeln und -bedingungen, die dem Umstand Rechnung trägt, dass diese eine andere Funktion erfüllen als verwaltungsrechtliche Verfahrensvorschriften. Im Ergebnis fordert er eine *funktionsadäquate Übersetzung* der Diskursbedingungen in das Planfeststellungsverfahren.

Kapitel 5 setzt sich mit der praktischen Anwendung dieser Ergebnisse auf konkrete Verfahrensbestimmungen auseinander. Dabei wird nicht der Anspruch verfolgt, den vollständigen Entwurf einer Verfahrensordnung zu zeichnen, die diskursiven Ansprüchen genügt. Stattdessen orientiert sich die Untersuchung an drei zeitlichen Abschnitten des Verfahrens und konzentriert sich jeweils auf Schwerpunkte. Methodisch erfolgt eine „Rekonstruktion“ des geltenden Rechts als Diskurs.¹⁰ Diese verfolgt das Ziel, Vorschriften zu benennen, die den diskursiven Anforderungen genügen, setzt dabei aber nicht an den theoretischen Anforderungen an, sondern geht umgekehrt vor: Ausgangspunkt der Untersuchung ist die geltende Verfahrensordnung. In einem ersten Schritt wird geprüft, inwiefern eine bestehende Vorschrift den diskursiven Anforderungen genügt, ehe ein zweiter Schritt Alternativen betrachtet, die eine höhere Übereinstimmung versprechen. Diese Alternativen entstammen der rechtspolitischen Diskussion um das Planfeststellungsverfahren; teilweise handelt es sich um Reformmaßnahmen, die in jüngerer Zeit verwirklicht wurden. Diese Herangehensweise ist der Tatsache geschuldet, dass häufig mehrere Möglichkeiten bestehen, die theoretischen Anforderungen in konkrete rechtliche Verfahrensvorschriften zu übersetzen.¹¹

Das letzte Kapitel der Arbeit fasst die Ergebnisse zusammen und zeigt auf, wie sie sich über den exemplarischen Anwendungsfall des Abfallrechts hinaus

¹⁰ *Bäcker*, Begründen und Entscheiden, S. 151.

¹¹ Für eine ausführliche Erklärung unter Bezugnahme auf den diskurstheoretischen Hintergrund vgl. Kapitel 5 vor I., S. 355 f.

für die Lösung von Umweltgerechtigkeitsproblemen fruchtbar machen lassen. Zudem wird auf ihre Bedeutung für die Diskurstheorie des Rechts und die rechtspolitische Diskussion um das Planfeststellungsverfahren eingegangen.

III. Zentrale Begriffe

I. Rechtstheorie

Diese Arbeit versteht sich als Beitrag zur rechtstheoretischen Diskussion um Verwaltungsverfahren.¹² Dabei betrachtet sie geltungstheoretische Probleme ebenso als Gegenstand der Rechtstheorie wie die den Normtext transzendierende Reflexion über Funktion, Wirkungsweise und Stellenwert rechtlicher Normen.¹³ Die Rechtstheorie beschäftigt sich demnach nicht nur mit Fragen wie „Was ist Recht?“, „Wann gilt eine Norm als Rechtsnorm?“¹⁴ oder „Was zeichnet richtiges Recht aus?“¹⁵, sondern auch mit Aufgaben und Bedeutung, die einer

¹² Daneben versteht sie sich als Beitrag zu einer „Verfahrenstheorie“, *Reimer*, Verfahrenstheorie, *passim*. Diesem Begriff legt *Philipp Reimer* eine weite Definition zugrunde: Verfahrenstheorie umfasse jede Befassung mit „Verfahren und Verfahrensrecht, die nicht der Rechtsdogmatik zuzuordnen“ sei, jeweils *ders.*, *ebd.*, S. 120. Dabei orientiert er sich an *Matthias Jestaeds* Verständnis des Begriffs der Verfassungstheorie, vgl. *Jestaedt*, Die Verfassung hinter der Verfassung, S. 19, 41 f., 109 ff.; *Reimer*, Verfahrenstheorie, S. 3 f., 121 f. Die Verfahrenstheorie kennt *Reimer* zufolge eine „empirische“, eine „juridische“ und eine „philosophische“ Ausprägung, jeweils *Reimer*, *ebd.*, S. 132. Gegenstand der empirischen Verfahrenstheorie seien beispielsweise historische Fragestellungen, soziologische Ansätze wie die Befassung mit „den gesellschaftlichen Funktionen staatlicher Verfahren(sordnungen)“ (*Reimer*, *ebd.*, S. 132), die Untersuchung der Wirkung, faktischen Geltung und Befolgung der Normen sowie rechtspsychologische Fragen (*Reimer*, *ebd.*, S. 133, 140 ff.). Rechtspolitische Überlegungen seien der juristischen Verfahrenstheorie zuzurechnen, vgl. *Reimer*, *ebd.*, S. 139 f., 166 f. Zu einer juristischen Verfahrenstheorie zählt er auch die hier in Kapitel 3 thematisierte Untersuchung von Zwecken oder Funktionen eines Verfahrens und den Vergleich verschiedener Verfahrensvorschriften, insbesondere den hier in Kapitel 4 und 5 angestellten Vergleich von geltendem Recht und (idealen) Alternativen, *Reimer*, *ebd.*, S. 134 ff. Die – hier ebenfalls in Kapitel 4 und 5 thematisierte – Betrachtung eines Verfahrens als Diskurs und die Suche nach Kriterien der Verfahrensgerechtigkeit betrachtet er als Gegenstand einer philosophischen Verfahrenstheorie, vgl. *Reimer*, *ebd.*, S. 138 f.

¹³ Für einen Überblick über verschiedene Ansätze zum Verständnis von Begriff und Aufgaben der Rechtstheorie vgl. *Dreier*, Was ist und wozu Allgemeine Rechtstheorie?, S. 6 f., 8 ff.; *Jestaedt*, Grundrechtsentfaltung im Gesetz, S. 279 Fn. 1; *Röhl*, Allgemeine Rechtslehre, S. 1 ff.; *Roellecke*, Theorie und Philosophie des Rechtes, S. 1 (11 ff.); *Rüthers*, Rechtstheorie, Rn. 20 ff.

¹⁴ Vgl. dazu nur *Alexy*, Begriff und Geltung des Rechts; *ders.*, Ratio Juris 21 (2008), S. 281 ff.; *ders.*, ARSP 95 (2009), S. 151 ff.; *Dreier*, Was ist und wozu Allgemeine Rechtstheorie?, S. 23 ff.; *Dworkin*, Taking rights seriously, S. 22 ff.; *Hart*, The Concept of Law, S. 89 ff.; *Jestaedt*, Das mag in der Theorie richtig sein ..., S. 18, 28 f.; *Kelsen*, Reine Rechtslehre, S. 31 ff., 196 ff.; *Radbruch*, Vorschule der Rechtsphilosophie, S. 121 (150 ff.); *Rüthers*, Rechtstheorie, Rn. 26.

¹⁵ Vgl. nur *Aarnio/Alexy/Peczenik*, Grundlagen der juristischen Argumentation, S. 9 (53 ff.); *Alexy*, Theorie der juristischen Argumentation, S. 263 ff.; *ders.*, Die Idee einer proze-

Norm oder einem Normgefüge im Rechtssystem und im Verhältnis zu moralischen Normen zukommen sollen.¹⁶ Ausgeklammert sei hingegen die empirische, also die nicht normwissenschaftliche Befassung mit Recht.¹⁷ Rechtstheorie wird als Disziplin betrachtet, die philosophische oder soziologische Erkenntnisse aufnehmen und für die Rechtswissenschaft fruchtbar machen kann.¹⁸ Rechtstheoretische Überlegungen in diesem Sinn fließen in die Betrachtung von Funktionen und Stellenwert des Planfeststellungsverfahrens in Kapitel 3 III. ein. Außerdem bilden sie Ausgangspunkt und wesentlichen Inhalt der Kapitel 4 und 5.¹⁹

2. Moral – Ethik – praktische Philosophie

Zur *praktischen Philosophie* wird im Folgenden derjenige Bereich der Philosophie gezählt, der sich in Abgrenzung zur *theoretischen* Philosophie nicht mit ontologischen oder erkenntnistheoretischen, sondern mit normativen Problemen beschäftigt. Die praktische Philosophie befasst sich mit dem menschlichen Handeln; sie beantwortet nicht die Fragen „Was ist wahr?“ oder „Was ist?“, sondern Fragen wie „Was ist richtig?“ oder „Was soll ich tun?“. ²⁰ Auch die in dieser

duralen Theorie der juristischen Argumentation, S. 177 (186 ff.); *ders.*, ARSP 95 (2009), S. 151 (154 ff.); *Habermas*, The Tanner Lectures on Human Values 8 (1988), S. 217 ff.; *ders.*, Faktizität und Geltung, S. 151 ff., 187 ff., 272 ff.; *Hart*, The Concept of Law, S. 190 ff.; *Radbruch*, Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht, S. 83 ff.; *ders.*, Vorschule der Rechtsphilosophie, S. 121 (137 ff.); *Rüthers*, Rechtstheorie, Rn. 26. Für einen engeren Rechtstheoriebegriff *Jestaedt*, Das mag in der Theorie richtig sein ..., S. 29, 38 ff.

¹⁶ Vgl. zur Vielfalt der damit umrissenen Fragestellungen *Aarnio/Alexy/Peczenik*, Grundlagen der juristischen Argumentation, S. 9 (52 f.); *Alexy*, Eine Theorie des praktischen Diskurses, S. 22 (57 f.); *ders.*, Theorie der Grundrechte, S. 171 ff., 473 ff.; *Habermas*, Faktizität und Geltung, S. 135 ff.; *Hart*, The Concept of Law, S. 27 ff.; *Kelsen*, Reine Rechtslehre, S. 60 ff., 228 ff.

¹⁷ Vgl. *Jestaedt*, Das mag in der Theorie richtig sein ..., S. 28, 30. *Reimer* zählt die „Beschreibung empirischer Kontexte“, die „das Wissen von der Seinswelt“ betreffen, zur empirischen Verfahrenstheorie, jeweils *Reimer*, Verfahrenstheorie, S. 132. Daran wird sichtbar, dass seine Verfahrenstheorie nicht als Teilmenge der Rechtstheorie im hier verstandenen Sinn qualifiziert werden kann, sondern mit dieser eine Schnittmenge aufweist.

¹⁸ Vgl. *Jestaedt*, Das mag in der Theorie richtig sein ..., S. 70 ff.; *Radbruch*, Vorschule der Rechtsphilosophie, S. 121 (137 ff., 142 ff.). *Jestaedt* zieht den auf *Ralf Dreier* zurückgehenden Begriff der „Grenzpostendisziplin“ heran, *Dreier*, Was ist und wozu Allgemeine Rechtstheorie?, S. 21; vgl. dazu *Jestaedt*, Das mag in der Theorie richtig sein ..., S. 70 f. Fn. 203 mit weiteren Nachweisen zum Hintergrund des Begriffs.

¹⁹ Zur Einordnung der in Kapitel 5 erarbeiteten rechtspolitischen Reformmöglichkeiten als Bestandteil einer Rechtstheorie vgl. *Jestaedt*, Das mag in der Theorie richtig sein ..., S. 86 f.

²⁰ Vgl. *Höffe*, Eintrag „Praktische Philosophie“, Sp. 522 (522 f.). Diese Einordnung geht zurück auf *Aristoteles*, vgl. *ders.*, Nikomachische Ethik, Buch I, S. 1095a, Buch II, S. 1103b; *Höffe*, Eintrag „Praktische Philosophie“, Sp. 522 (522, 525 f.); *Schwemmer*, Eintrag „anthropozentrisch/Anthropozentrik“, S. 283 (283 f.). Die Diskurstheorie unterscheidet theoretische Diskurse über die Wahrheit empirischer Aussagen von praktischen Diskursen, die die Richtigkeit normativer Aussagen zum Gegenstand haben, vgl. *Alexy*, Theorie der juristischen Argumenta-

Arbeit thematisierte Problematik der Verteilungsgerechtigkeit ist Gegenstand der praktischen Philosophie.²¹

Den Begriffen der *Moral* und der *Ethik* sei folgendes Verständnis zugrunde gelegt: Die *Moral* formuliert Anforderungen an konkrete Verhaltensnormen, sie benennt an den Handelnden adressierte Kriterien für die Beantwortung der Frage „Was soll ich tun?“. Als *Ethik* firmiert demgegenüber die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit moralischen Handlungsnormen; Ethik ist eine Theorie der *Moral*.²²

3. Verfahrensteilnehmer

Dieser Begriff findet in Kapitel 4 und 5 Verwendung. Über den Kreis der „Beteiligten“ im Sinne von §13 VwVfG hinausreichend umfasst er alle Personen, die am Planfeststellungsverfahren teilnehmen. Dadurch wird dem Umstand Rechnung getragen, dass nach den in Kapitel 4 erarbeiteten diskurstheoretischen Kriterien die Interaktion aller Personen betrachtet werden muss, die ungeachtet ihrer formalen Beteiligtenstellung in das Verfahren eingebunden werden können.

tion, S. 254 f., 263, 427 f.; *Habermas*, Vorbereitende Bemerkungen zu einer Theorie der kommunikativen Kompetenz, S. 101 (123 ff.); *ders.*, Wahrheitstheorien, S. 211 (211 f., 214); *ders.*, Richtigkeit versus Wahrheit, S. 271 ff.; *Tschentscher*, Prozedurale Theorien der Gerechtigkeit, S. 218 f.

²¹ Vgl. *Aristoteles*, Nikomachische Ethik, Buch II, S. 1103b, *Höffe*, Eintrag „Praktische Philosophie“, Sp. 522 (530); *Schwemmer*, Eintrag „anthropozentrisch/Anthropozentrik“, S. 283 (284).

²² Vgl. *Höffe*, Politische Gerechtigkeit, S. 55; *Kelsen*, Reine Rechtslehre, S. 60; *Kettner*, Eintrag „Moral“, S. 426 (426, 428 f.); *Körtner*, Eintrag „Ethik“, Sp. 461 (461); *Patzig*, Ethik ohne Metaphysik – Vorwort, S. 3 (3); *Tugendhat*, Vorlesungen über Ethik, S. 39. Anders *Habermas*, Vom pragmatischen, ethischen und moralischen Gebrauch der praktischen Vernunft, S. 100 ff.

Sachverzeichnis

- Absoluter Verfahrensfehler 236, 238, 422, 426
- Abstimmung 134, 169, 269, 274, 276, 390 ff., 426, 434
- Abwägung 56, 66, 69, 166 ff., 210 f., 225, 229, 253, 257, 259 ff., 278, 297, 310, 312, 326, 336 ff., 352, 372 f., 377, 380 ff., 401, 405 f., 413 f., 418, 420 f., 424 ff., 431 ff.
- Abwägungsfehler 67, 188, 225 ff., 248, 257, 260, 328, 383, 387, 395, 401, 412 ff., 426, 433
- Abwägungsgebot 180 f., 211, 221, 226, 253, 373, 377, 380, 382 ff., 395, 413 ff., 426, 433 f.
- Abwägungsgesetz 341, 343, 352, 383, 385, 395, 417, 426, 431
- Allgemeiner praktischer Diskurs 1 ff., 28, 48 ff., 81, 83 ff., 88, 94, 97 f., 99 ff., 108, 112, 114 ff., 129 f., 136, 138 f., 141, 144, 150 ff., 242 f., 253, 255, 259 f., 264 f., 267, 269, 273 ff., 277, 279 f., 282 ff., 290, 292 f., 295, 299, 307 ff., 317 ff., 325, 328 ff., 334, 343, 346 f., 351 ff., 396, 404, 420 f., 429 f., 434 f., 439 f.; *siehe auch* allgemeiner rationaler praktischer Diskurs, praktischer Diskurs
- Allgemeiner rationaler praktischer Diskurs 1 ff., 28, 48 ff., 81, 83 ff., 88, 94, 97 f., 99 ff., 108, 112, 114 ff., 129 f., 136, 138 f., 141, 144, 150 ff., 242 f., 253, 255, 259 f., 264 f., 267, 269, 273 ff., 277, 279 f., 282 ff., 290, 292 f., 295, 299, 307 ff., 317 ff., 325, 328 ff., 334, 343, 346 f., 351 ff., 396, 404, 420 f., 429 f., 434 f., 439 f.; *siehe auch* allgemeiner praktischer Diskurs, praktischer Diskurs
- Alternativenprüfung 57, 66, 155, 164 ff., 173, 184 ff., 192, 196 f., 226 f., 329, 345, 362 ff., 368, 370 f., 375, 381, 386 ff., 395 f., 414, 432 ff.; *siehe auch* Standortalternativen
- Anhörungsbehörde 38, 191, 195, 200, 205 ff., 222, 247, 296, 333, 335, 357, 359, 361, 363, 371, 373, 377, 379, 408
- Anhörungsverfahren 165, 186, 191 ff., 200 ff., 209 f., 214, 222, 226, 230, 245, 249, 252, 258, 260 f., 282, 296 f., 330, 352, 356 ff., 363, 370 ff., 377, 380, 388 f., 405, 411, 430, 432
- Argumentative Repräsentation 289, 394, 417, 434
- Definitorische Funktion des Verfahrens (Verfahrensgerechtigkeit) 47 f., 256
- Deponiestandort 2, 4 f., 14, 21, 27 f., 34, 36 f., 51, 56 f., 61 ff., 81, 83 f., 99 ff., 129, 134, 137, 141, 151, 155 f., 164 ff., 174, 176, 180 f., 184 ff., 193, 195 ff., 205, 249, 259, 263, 267, 317, 321, 329, 336 ff., 345, 352, 362 ff., 381, 386 ff., 424, 431 ff.; *siehe auch* Standort
- Dienende Funktion des Verfahrens (Verfahrensgerechtigkeit) 46, 51, 256
- Dienende Funktion des Verwaltungsverfahrens 255 ff., 396
- Diskursbedingung 4, 6, 100, 102 f., 106 ff., 132, 136, 145 ff., 151 f., 284, 292, 294 ff., 307 f., 315 ff., 322 ff., 349 ff., 351 ff., 355 ff., 366 ff., 377 ff., 395 ff., 402 ff., 423 f., 430 ff.
- Diskursgegenstand 150, 359, 362, 371, 374 f., 432 f.
- Diskursprinzip 92, 111 f., 298, 315 ff., 321 ff., 348 f.
- Diskursregel 6, 84, 88 f., 92, 96, 100 f., 102 ff., 113 ff., 130 ff., 142, 144 f., 148, 152, 264, 269, 271, 282 ff., 308, 312, 315 ff., 344, 347, 408, 435
- Diskurstheoretischer Diskurs 111, 115 f., 125 ff., 142
- Doppelnatur 266, 273, 351, 435
- Durchsetzungsproblem 133, 138, 150, 269, 272, 351, 435

- Empirische Informiertheit 101, 108, 139, 151, 317, 325, 327 f., 332 f., 349, 354, 380, 388, 390, 431 ff.
- Environmental Justice 11 ff., 21 f.
- Faktische Dimension 266 f., 270, 273, 276, 435; *siehe auch* reale Dimension
- Faktische Diskussion 280 ff., 307, 324, 327, 336, 352, 379, 393 f., 399, 404, 430, 434
- Fehlerheilung 222 f., 228 ff., 256 ff., 406, 418 ff., 437, 439; *siehe auch* Verfahrensfehler
- Formale Gerechtigkeit 268
- Funktionsadäquate Übersetzung 6, 322 ff., 336, 346 ff., 351 ff., 356 ff., 361, 365, 368, 374, 377 f., 387 f., 395 ff., 404, 409, 423 f., 430 ff., 436 ff., 440
- Gerechtigkeitstheorie 2, 40, 49 f., 70, 72, 79 f., 85, 88 f., 151, 418; *siehe auch* Theorie der Gerechtigkeit
- Gewichtsformel 342 ff., 352, 385, 395, 414, 416 f., 426, 431, 434
- Gleichberechtigung 15, 50, 113, 116, 119, 121 f., 293, 331 ff., 347, 352, 359, 363, 366 ff., 371 f., 374, 378, 387 f., 390, 397, 399 f., 403 ff., 414, 424 f., 430 ff., 438, 440
- Hypothetische Diskussion 280 ff., 285, 293, 307, 323, 336, 346, 348, 352, 377, 393 f., 398 f., 430, 434, 438
- Ideale Dimension 266, 435; *siehe auch* kritische Dimension
- Idealer Diskurs 130 ff., 138 ff., 152, 264, 267, 294 f., 307 f., 317 ff., 323 ff., 386, 434
- Inhaltliche Richtigkeit 244 ff., 259, 263, 266, 273, 276 ff., 284 f., 289, 300, 351, 425 ff., 434 f.; *siehe auch* moralische Richtigkeit
- Inhaltsproblem 133 ff., 137, 139, 149, 152, 267, 272, 435
- Juristischer Diskurs 275 ff., 280 ff., 293 ff., 289 ff., 306, 335 f., 344 ff., 351
- Klagebefugnis 217 ff., 236, 240 f., 257 f., 397, 402 ff., 415, 418, 424, 436
- Konsens 38, 86, 89, 91, 96, 111 ff., 134, 137 f., 149 f., 152 f., 267, 269, 291, 295, 303 f.
- Kritische Dimension 266, 435; *siehe auch* ideale Dimension
- Mediation 150, 318, 373, 375
- Moralphilosophie 17, 243, 290, 295
- Moralische Richtigkeit 244 ff., 259, 263, 266, 273, 276 ff., 284 f., 289, 300, 351, 425 ff., 434 f.; *siehe auch* inhaltliche Richtigkeit
- Moralischer Diskurs 127, 299, 301
- Öffentlichkeitsbeteiligung 160, 191, 198 f., 209, 230, 236, 248 f., 355, 360, 363 f., 367 ff., 374 ff., 422, 424 ff., 432, 440 f.
- Optimierung 139, 146 f., 181, 264, 307 ff., 318 f., 322 ff., 338, 341 f., 346, 348 ff., 351, 355 ff., 366 ff., 375 f., 378, 381, 383 f., 395, 397, 403, 406, 409 ff., 419, 422 ff., 432, 436 f., 439
- Optimierungsgebot 181, 307 ff., 315 ff., 332, 328, 340, 346, 348 f., 381
- Organisationsproblem 269 f.
- Planerische Gestaltungsfreiheit 171, 180, 187, 189, 385, 387, 412, 414, 433; *siehe auch* planerischer Gestaltungsspielraum
- Planerischer Gestaltungsspielraum 171, 180, 187, 189, 385, 387, 412, 414, 433; *siehe auch* planerische Gestaltungsfreiheit
- Planfeststellungsbehörde 166, 184 ff., 190 ff., 215 f., 220, 222 f., 225 f., 249, 261, 297, 327, 358, 370 ff., 377 ff., 386 ff., 398 ff., 412 f., 416, 424 ff., 433
- Planungsziele 181, 187, 362 f., 388 ff., 432
- Plebiszit 372, 391 ff., 434
- Präklusion 205, 217, 222 ff., 254, 258, 260, 298, 349, 397, 409 ff., 425, 427, 436 f.
- Praktischer Diskurs 1 ff., 28, 48 ff., 81, 83 ff., 88, 94, 97 f., 99 ff., 108, 112, 114 ff., 129 f., 136, 138 f., 141, 144, 150 ff., 242 f., 253, 255, 259 f., 264 f., 267, 269, 273 ff., 277, 279 f., 282 ff., 290, 292 f., 295, 299, 307 ff., 317 ff., 325, 328 ff., 334, 343, 346 f., 351 ff., 396, 404, 420 f., 429 f., 434 f., 439 f.; *siehe auch* allgemeiner praktischer Diskurs, allgemeiner rationaler praktischer Diskurs
- Praktische Rationalität 92, 95, 101, 110, 300, 318; *siehe auch* praktische Vernunft
- Praktische Vernunft 92, 95, 101, 110, 300, 318; *siehe auch* praktische Rationalität

- Prinzipientheorie 308 ff., 336 ff., 344, 346, 352, 377, 381, 383, 390, 414, 416 f., 426, 431, 433 f., 437 f.
- Prozedurale Gerechtigkeit 46 ff., 54, 57, 60, 73, 81, 151; *siehe auch* Verfahrensgerechtigkeit
- Raumordnungsverfahren 165, 167, 194
- Reale Dimension 266 f., 270, 273, 276, 435; *siehe auch* faktische Dimension
- Realer Diskurs 136, 138 ff., 152, 264, 267, 280, 283, 295, 307 ff., 322 ff., 398 f., 404, 430
- Rechtsschutz durch Verfahren 79 f., 152, 239, 244, 246 f., 258 f., 403, 429; *siehe auch* Rechtsschutzfunktion
- Rechtsschutzfunktion 79 f., 152, 239, 244, 246 f., 258 f., 403, 429; *siehe auch* Rechtsschutz durch Verfahren
- Rechtssicherheit 216, 224 f., 239, 266 ff., 295, 300, 325 ff., 351, 358, 376, 396 f., 403, 409 ff., 414, 420, 425 ff., 435 f.
- Relativer Verfahrensfehler 258, 422
- Revisibilität 138, 155, 329, 348, 396 ff., 412 ff., 424 ff., 436 ff.
- Repräsentativer Teilnehmerkreis 326 ff., 347, 349, 352, 355, 357 ff., 372, 389, 409, 413 f., 430 f., 438
- Richtigkeitsproblem 135, 137, 152
- Rollentausch 101, 107, 128, 139, 151, 317, 330 ff., 348, 352, 363, 366, 367 ff., 371 f., 377 ff., 424, 430 ff., 440 f.
- Sonderfallthese 264, 282, 286 ff., 297 ff.
- Sozial selektiv 26, 333
- Standort 2, 4 f., 14, 21, 27 f., 34, 36 f., 51, 56 f., 61 ff., 81, 83 f., 99 ff., 129, 134, 137, 141, 151, 155 f., 164 ff., 174, 176, 180 f., 184 ff., 193, 195 ff., 205, 249, 259, 263, 267, 317, 321, 329, 336 ff., 345, 352, 362 ff., 381, 386 ff., 424, 431 ff.; *siehe auch* Deponiestandort
- Standortalternativen 57, 66, 155, 164 ff., 173, 184 ff., 192, 196 f., 226 f., 329, 345, 362 ff., 368, 370 f., 375, 381, 386 ff., 395 f., 414, 432 ff.; *siehe auch* Alternativenprüfung
- Theorie des allgemeinen praktischen Diskurses 1, 5, 27, 49, 51, 81, 83 ff., 94, 112, 114, 130, 138, 141, 150 f., 265, 429; *siehe auch* Theorie des allgemeinen rationalen praktischen Diskurses
- Theorie des allgemeinen rationalen praktischen Diskurses 1, 5, 27, 49, 51, 81, 83 ff., 94, 112, 81, 83 ff., 94, 112, 114, 130, 138, 141, 150 f., 265, 429; *siehe auch* Theorie des allgemeinen praktischen Diskurses
- Theorie der Gerechtigkeit 2, 40, 49 f., 70, 72, 79 f., 85, 88 f., 151, 418; *siehe auch* Gerechtigkeitstheorie
- Theorie der juristischen Argumentation 100, 283, 306, 308, 343 f.
- Transzendentalpragmatik 113 ff., 122, 125, 127 f., 319
- Umweltrechtsbehelfsgesetz 223, 258, 422
- Umweltverträglichkeitsprüfung 33, 186, 191, 194 ff., 199 ff., 211, 213 ff., 221, 223, 231, 236, 239 f., 258, 360 f., 363, 370, 410, 422, 425, 436; *siehe auch* UVP
- Unendlichkeit 102, 129, 134, 261, 264, 267, 280, 294, 296, 329 f., 350, 352, 357, 361, 396, 421, 430, 436
- Universalpragmatik 116 f., 125 f.
- Universelle Akzeptanzfähigkeit 83, 91, 102, 105; *siehe auch* universelle Zustimmungsfähigkeit
- Universelle Zustimmungsfähigkeit 83, 91, 102, 105; *siehe auch* universelle Akzeptanzfähigkeit
- Universalisierungsgrundsatz 90
- UVP 33, 186, 191, 194 ff., 199 ff., 211, 213 ff., 221, 223, 231, 236, 239 f., 258, 360 f., 363, 370, 410, 422, 425, 436; *siehe auch* Umweltverträglichkeitsprüfung
- Verfahrensbeteiligung 15, 25, 160 f., 190, 196 ff., 214, 221, 230, 236 f., 240 f., 250, 252, 327 f., 332 f., 348, 355, 358 f., 363 f., 367 ff., 372 ff., 393, 403, 405, 412, 422 ff., 432, 439 ff.
- Verfahrensgerechtigkeit 46 ff., 54, 57, 60, 73, 81, 151; *siehe auch* prozedurale Gerechtigkeit
- Verfahrensfehler 222 f., 228 ff., 256 ff., 406, 418 ff., 437, 439; *siehe auch* Fehlerheilung
- Verfahrensfunktionen 242, 244, 255, 260, 435
- Verteilungsgerechtigkeit 2, 8, 28, 34, 39, 43, 49 f., 76 f., 81, 83, 122, 156, 370, 441
- Vierstufenmodell des Rechtssystems 273 ff., 285 ff., 295, 297, 305, 320, 351, 435

- Vorhabenträger 38, 66, 156, 158, 164 ff.,
282, 296 f., 326, 329 f., 350, 357 ff.,
414 f., 420, 424 f., 432 f., 440
- Vorverfahren 217, 233, 260, 397 ff., 413,
424, 436; *siehe auch* Widerspruchs-
verfahren
- Vorurteilsfreiheit 101, 103, 107, 139, 146,
151, 317, 330 ff., 349 ff., 363, 366 ff., 377,
397, 424, 430 ff., 441
- Widerspruchsproblem 137 ff., 141, 149 f.
- Widerspruchsverfahren 217, 233, 260,
397 ff., 413, 424, 436; *siehe auch* Vor-
verfahren
- Zwanglosigkeit 101, 106, 113, 121, 132,
139, 150 f., 264, 267, 279, 294, 296, 315,
317, 330 ff., 347, 352, 359, 363, 378,
387 ff., 395, 397, 404, 429 ff., 433; *siehe
auch* Zwangsfreiheit
- Zwangsfreiheit 101, 106, 113, 121, 132,
139, 150 f., 264, 267, 279, 294, 296, 315,
317, 330 ff., 347, 352, 359, 363, 378,
387 ff., 395, 397, 404, 429 ff., 433; *siehe
auch* Zwanglosigkeit
- Zweckmäßigkeit 266, 268, 273 f., 277,
325 ff., 351, 356, 358, 365, 367, 376, 396,
401, 403, 420, 425 ff., 432, 435 f.; *siehe
auch* Zweckrationalität
- Zweckrationalität 266, 268, 273 f., 277,
325 ff., 351, 356, 358, 365, 367, 376, 396,
401, 403, 420, 425 ff., 432, 435 f.; *siehe
auch* Zweckmäßigkeit