

Verschränkungen öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Regime im Verwaltungsrecht

I. Verschränkungen statt Abgrenzungen

- (1) Neuere Entwicklungen im Verwaltungs- und Zivilrecht legen einen Perspektivwechsel nahe, der nicht Trennungen zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Regimen, sondern Verschränkungen in den Fokus rückt.
- (2) Die erforderliche Begrenzung des Untersuchungsgegenstandes erfolgt zugunsten des Umweltrechts, da es über eine gefestigte verwaltungsrechtliche Dogmatik verfügt, eine der Speerspitzen der Modernisierung des Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrechts ist und mit der Bewältigung aktueller, komplexer Problemlagen – wie dem Klimawandel – herausgefordert ist.

II. Aktuelle Phänomene rechtsregimeübergreifender Verschränkungen im Umweltrecht

1. Einflüsse des Privatrechts auf das Umweltverwaltungsrecht

- (3) Die Einflüsse des Privatrechts auf das Umweltverwaltungsrecht können im Wesentlichen auf drei Phänomene von Verschränkungen konzentriert werden:
- (4) Die *Rezeption* des Privatrechts durch das Umweltverwaltungsrecht finden selten und allenfalls punktuell statt, ebenso wie *Ergänzungen* des Umweltverwaltungsrechts durch das Privatrecht.
- (5) Größeres Gewicht kommt neuen komplementären *Verbundlösungen* zu, die öffentlich-rechtliche Rahmensetzung mit privatautonomen Aushandlungsprozessen verbinden, die auf die Nutzung privatrechtlicher Instrumente angewiesen sind. Beispiele sind der Emissionszertifikatehandel, die Direktvermarktung von Strom aus erneuerbaren Energien und der Handel mit Verpackungsabfällen.

2. Einflüsse des Umweltverwaltungsrechts auf das Privatrecht

- (6) Aktuelle Rechtsentwicklungen im Privatrecht führen zu Intensivierungen und Erweiterungen von Verschränkungen, die sich anhand der zivilgerichtlichen Rechtsprechung zu Klagen im Rahmen des Abgasskandals für das Vertrags- und Deliktsrecht sowie zur sogenannten Klimaklage für das Nachbarrecht aufzeigen lassen.
- (7) Der Eignungsbegriff des kaufrechtlichen Gewährleistungsanspruchs (§ 434 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BGB) entwickelt sich zu einem wichtigen Einfallstor für die Einwirkung des Umweltverwaltungsrechts auf das Vertragsrecht.

- (8) Ob eine formell wirksame Typgenehmigung für Kraftfahrzeuge Zivilgerichte daran hindert, eine materielle Verletzung eines umweltrechtlichen Verbotsgesetzes i.S.d. § 134 BGB zu bejahen, ist umstritten.
- (9) Der klassische Transmissionsriemen für eine Rezeption des Umweltverwaltungsrechts im Deliktsrecht ist das Schutzgesetz i.S.d. § 823 Abs. 2 S. 1 BGB. Im Abgasskandal verzichteten Zivilgerichte und ein Teil des Schrifttums bei Klagen auf Schadenersatz auf das Erfordernis der drittschützenden Wirkung umweltverwaltungsrechtlicher Vorschriften mit Verweis auf das Unionsrecht, wodurch sich der Kreis der Schutzgesetze erweitert.
- (10) Transmissionsriemen für Einwirkungen des Umweltverwaltungsrechts auf das Nachbarrecht sind Duldungspflichten des Grundstückseigentümers. Eine Harmonisierung der beiden Teilrechtsordnungen wurde in der jüngeren Vergangenheit durch Rechtsprechung und Gesetzgeber dadurch vorangetrieben, dass immissionsschutzrechtlichen Normen eine Indizwirkung für Wesentlichkeit, Ortsüblichkeit und Kausalität im privaten Nachbarrecht zugesprochen wurde.
- (11) Für Langzeit- und Distanzschäden, die durch Emissionen genehmigter Industrieanlagen verursacht sein könnten, wird im Kontext einer sog. Klimaklage derzeit eine Anerkennung eines nachbarrechtlichen Aufopferungsanspruchs diskutiert.

III. Analyse und Systematisierung

1. Verfassungs- und unionsrechtliche Grundlagen

- (12) Das Grundgesetz eröffnet dem Gesetzgeber – bis auf einige Ausnahmen – einen weiten Gestaltungsspielraum bei der Wahl des Rechtsregimes.
- (13) Dem Unionsrecht ist eine Trennung zwischen öffentlichem und privatem Recht fremd. Ihm kommt es weder auf eine rechtsregimeabhängige noch rechtsregimeübergreifende Verschränkung an, sondern auf eine effektive Um- und Durchsetzung sowie gerichtliche Kontrolle des Umweltunionrechts.
- (14) Grundrechte sowie das Staats- und Unionsziel Umweltschutz sind die wesentlichen normativen Vorgaben für die Ausgestaltung von Verschränkungen im Umweltrecht.

2. Theoretischer Kontext

- (15) Verschränkungen können Entlastungs- und zugleich Ergänzungsfunktionen sowie Auffang-, Verbund- und Anstoßfunktionen entfalten oder auch dysfunktional wirken.
- (16) *Auffangfunktionen* liegen vor, wenn Regelungsziele im Rahmen der einen Teilrechtsordnung hinreichend durch Rückgriff auf Gestaltungselemente der anderen Teilrechtsordnung erfüllt und in diesem Sinne „aufgefangen“ werden können.
- (17) *Verbundfunktionen* zielen auf eine durch Gesetzgeber oder Verwaltung erfolgte Kombination von Instrumenten des öffentlichen Rechts mit denen des Zivilrechts, die ohne den jeweils anderen Teil nicht effektiv wären.

- (18) *Dysfunktionalitäten* bestehen, wenn Verschränkungen zu Norm- oder Wertungswidersprüchen führen.
- (19) Zwecks Systematisierung der Funktionen von Verschränkungen kann zwischen der Ebene der Rechtssätze, der Ebene des Verwaltungshandelns und der Ebene der gerichtlichen Kontrolle differenziert werden.
- (20) Eine funktionale Analyse von Verschränkungen setzt die Klärung der jeweiligen Zwecksetzungen der Teilrechtsordnungen voraus: Während Umweltrecht Umweltschutz bezweckt, ist Systemidee des Privatrechts die Gewährleistung von Privatautonomie, wengleich im Privatrecht Verschiebungen zu einer stärkeren Gemeinwohlorientierung bis hin zu paternalistischen Zielsetzungen identifiziert werden können.

3. Funktionale Analyse der Verschränkungen

- (21) Eine Auffangfunktion auf der Ebene der Rechtssätze kommt dem Privatrecht zu, wenn es Vorschriften vorhält, die ergänzend zum öffentlichen Recht Anwendung finden. Dieses komplementäre Zusammenwirken von Umweltverwaltungs- und Privatrecht vermeidet Wertungswidersprüche, stärkt dadurch Rechtseinheitlichkeit und -sicherheit, entlastet Verwaltungsbehörden und erhöht die Effektivität der verwaltungsbehördlichen Rechtsdurchsetzung.
- (22) Die erweiterte Rezeption des Umweltverwaltungsrechts durch die Zivilgerichte im Privatrecht führt zu Nachbesserungs-, Rückabwicklungs-, Bereicherungs- und Schadenersatzansprüchen. Ihre Sanktions- und zugleich Auffangfunktion wirkt präventiv umweltschützend, ohne indes Mängel des verwaltungsbehördlichen Vollzugs zu kompensieren.
- (23) Eine (bislang) fehlende verwaltungsgerichtliche Kontrolleröffnung kann – jedenfalls zum Teil, wie sich im Kontext des Abgasskandals zeigt – von Zivilgerichten aufgefangen werden. Dem unionalen Effektivitätsgrundsatz dürfte diese Auffangfunktion auf der gerichtlichen Ebene indes nicht ausreichend Rechnung tragen.
- (24) Komplementäre Verbundlösungen, die ordnungsrechtliche Rahmensetzungen sowie privatautonom und privatrechtlich gestaltete Aushandlungsprozesse kombinieren, bedürfen einer effektiven öffentlich-rechtlichen Steuerung, um ihre Verbundfunktionen für den zu erreichenden Schutzzweck wirksam zu entfalten.
- (25) Wertungswidersprüche entstünden im Rahmen der sog. Klimaklage, wenn höchststrichterlich dem Ansatz des OLG Hamm recht gegeben würde. Eine verschuldensunabhängige Gefährdungshaftung für weltweite Grundstücksbeeinträchtigungen wäre dysfunktional, weil sie die räumliche Reichweite des privaten und öffentlichen Nachbarrechts unberücksichtigt lässt.
- (26) Die zivilgerichtliche Feststellung eines Verstoßes gegen die EG-Fahrzeuggenehmungsverordnung erzeugt keinen Wertungswiderspruch gegenüber einer behördlicherseits nicht aufgehobenen, materiell rechtswidrigen Typgenehmigung.

IV. Funktionswandel des (Umwelt-)Verwaltungsrechts: Verbund- statt Trennungssystem?

- (27) Konturen und Grenzen der Teilrechtsordnungen Umweltverwaltungsrecht und Privatrecht lösen sich durch die skizzierten, im Umweltrecht bestehenden Verschränkungen mit ihren Auffang- und Verbundfunktionen nicht auf.
- (28) Komplementäre Verbundlösungen setzen die zivilrechtliche Privatautonomie für die Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rahmens ein. Im Sinne des Nachhaltigkeitsgrundsatzes werden hierdurch im Umweltrecht ökologische und ökonomische Zielsetzungen miteinander verknüpft. Diese Kombinationen entwickeln einen regime- und systemübergreifenden Verbund.
- (29) Ausdehnung und Intensivierung der Einwirkungen des Umweltverwaltungsrechts auf das Vertrags-, Delikts- und Nachbarrecht führen zu einer teilweisen Publizierung des Privatrechts. Sie entspricht der aktuellen Gemeinwohlorientierung des Zivilrechts, ohne indes eine „Entprivatisierung des Privatrechts“ oder gar ein „nachhaltiges Privatrecht“ herbeizuführen. Diese Verschränkungen können eine Anstoßfunktion für die Verwaltungsbehörden entfalten, etwa Ermessenausübungen zu überprüfen.
- (30) Systemgrenzen der Teilrechtsordnungen werden verletzt, wenn das gesetzgeberisch und judikativ geformte Zusammenwirken von Umweltverwaltungs- und Privatrecht durch zivilgerichtliche Wertungswidersprüche konterkariert wird; selbst wenn dadurch im Hinblick auf den Umweltschutz Regelungslücken beseitigt werden könnten.
- (31) Der Auffangfunktion des Privatrechts für das Verwaltungsrecht sollte zukünftig mehr Gewicht verliehen werden, um die rechtsvereinheitlichende Steuerungswirkung von Verschränkungen zu stärken.
- (32) Rechtstheoretisch ist angesichts der skizzierten gemeinwohlorientierten Aufladung des Privatrechts die Frage nach Funktionen und Zwecken der Teilrechtsordnungen neu aufgeworfen.
- (33) Rechtspolitisch ist das Potential materiell-rechtlicher und prozessualer Verschränkungen zur Stärkung des Umweltrechts noch nicht ausgeschöpft. So könnte eine Verschränkung kollektiver und überindividueller Klagerechte im Verbraucher- und Umweltrecht die Steuerungsleistung des Umweltrechts erhöhen. Als Leitgedanke für eine Effektuierung kann dem Gesetzgeber der Nachhaltigkeitsgrundsatz dienen.