



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT  
HEIDELBERG  
ZUKUNFT  
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

**„Erledigung und fortbestehendes Rechtsschutzinteresse im  
Eigenverwaltungsprozessrecht der EU**

**Eine rechtsvergleichende Untersuchung unter Einbeziehung der  
deutschen und französischen Rechtslage“**

Dissertation vorgelegt von Lisa Maria Ruess

Erstgutachter: Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Kahl

Zweitgutachter: Prof. Dr. Ute Mager

Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht

## **A. Einführung**

### **I. Anlass und Ziel der Untersuchung**

Fortsetzungsfeststellungsklage und Fortsetzungsfeststellungsinteresse sind ein vieldiskutiertes Thema in Rechtsprechung und Literatur. Die Anzahl an gerichtlichen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte, die sich damit befassen, ist kaum überschaubar und unterstreicht die Bedeutung, die der Fortsetzungsfeststellungsklage in der verwaltungsgerichtlichen Praxis zukommt. Dass es während des Verfahrens zu einem Entfallen des Klagegegenstandes kommen kann, ist allerdings keine Besonderheit des deutschen Verwaltungsprozesses, sondern eine Entwicklung, die sich in einer Vielzahl von gerichtlichen Verfahren zeigen kann. Untersuchungen zu der Thematik in anderen Rechtsordnungen sind allerdings trotz der praktischen Relevanz bislang nicht vorhanden. Dies erweist sich insbesondere für das sich ausdifferenzierende EU-Eigenverwaltungsprozessrecht als besonderes Defizit. Anlass genug, um sich mit den prozessualen Möglichkeiten, die nach Entfallen des Klagegegenstandes der Nichtigkeits- und Untätigkeitsklage vorgesehen sind, näher zu befassen. Ziel der Dissertation ist es insoweit, die Situation nach Entfallen des Klagegegenstandes strukturell aufzubereiten und dogmatisch zu durchdringen. Dabei sollen all jene Konstellationen, für die eine Verfahrensfortsetzung im Unionsrecht nach Aufhebung, Zeitablauf oder sonstigem Entfallen des Klagegegenstandes in Betracht kommen und die damit verbundenen rechtlichen Wertungen herausgearbeitet werden, um sodann der Frage nachzugehen, inwieweit sich dieser Ansatz zu der konzeptionellen Ausrichtung des Rechtsschutzsystems insgesamt verhält und als wie Konsistenz er sich erweist.

### **II. Rechtsvergleichender Ansatz**

Die Dissertation stellt insoweit heraus, dass der systematischen Ausrichtung der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle auf Unionsebene im Wesentlichen zwei Grundgedanken zugrunde liegen: Einerseits ist es notwendig, für einen wirksamen Vollzug des Unionsrechts zu sorgen, andererseits gewinnt der Individualrechtsschutz – wie es nicht zuletzt auch in Art. 47 Abs. 1 GRCh zum Ausdruck kommt – zunehmend an Bedeutung. Ausschließen müssen sich diese beide Ansätze nicht. Es stellt sich allerdings die Frage, wie diese Ziele konsistent in das unionsrechtliche Rechtsschutzsystem integriert werden und welche Rolle sie konkret bei der Frage nach der Verfahrensfortsetzung im Erledigungsfall spielen. Aufschlussreich kann insoweit ein Vergleich mit der deutschen und französischen Rechtsordnung sein, die aufgrund ihrer gegensätzlichen Grundkonzeptionen jeweils einem dieser Ziele näherstehen und insoweit verschiedene Ansätze aufzeigen können. In einem vertikalen Rechtsvergleich sollen sodann Unterschiede wie auch Gemeinsamkeiten in der konzeptionellen Ausrichtung und ihrer Umsetzung gegenüber dem unionsrechtlichen Ansatz herausgearbeitet werden.

Die Dissertation widmet sich dabei zunächst der Darstellung der verschiedenen prozessualen Ansätze und ihrer jeweiligen systematischen Grundlage in Deutschland (**Kapitel 1**), Frankreich (**Kapitel 2**) und im EU-Eigenverwaltungsprozessrecht (**Kapitel 3**). Abgerundet wird die Arbeit schließlich mit der Untersuchung der Entwicklungen im Unionsverwaltungsprozessrecht (**Kapitel 4**).

Einige der Forschungsergebnisse werden nachfolgend zusammengefasst wiedergegeben.

## **B. Horizontaler Rechtsvergleich**

### **I. Rechtslage in Deutschland**

Die Dissertation widmet sich im ersten Kapitel der Rechtslage in Deutschland. Gemäß § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO ist zur Fortsetzung des Verfahrens nach Erledigung des Verwaltungsakts ein „berechtigtes Interesse“ des Klägers darzulegen. Dieses soll nach der überkommenen Definition der Rechtsprechung vorliegen, wenn die gerichtliche Entscheidung weiterhin geeignet ist, die Position des Klägers zu verbessern. Als praxistauglicher erweisen sich die durch Rechtsprechung und Literatur zur Bewältigung der Vielzahl an Klageverfahren entwickelten Fallgruppen, anhand derer die verschiedenen Sachverhaltskonstellationen, für die ein „berechtigtes Interesse“ anzunehmen ist, nach gemeinsamen Oberbegriffen sortiert werden, wozu die Fallgruppen der Wiederholungsfahr, des Rehabilitierungsinteresses und des Präjudizinteresses zu zählen sind. Eine Fortsetzungsfeststellungsklage soll darüber hinaus bei sich typischerweise kurzfristig erledigenden Verwaltungsakten statthaft sein. Auf der Grundlage einer umfassenden Rechtsprechungsanalyse kommt die Untersuchung zu dem Ergebnis, dass sich die hinter den einzelnen Fallgruppen stehenden Wertungen insbesondere auf zwei Grundgedanken zurückführen lassen:

Erstens: Ungeachtet einer eingetretenen Erledigung des Verwaltungsakts kann es die Durchsetzung der subjektiven Rechte des Klägers erforderlich machen, eine gerichtliche Entscheidung herbeizuführen. Dieses Anliegen entspricht dem auf die subjektive Rechtsdurchsetzung ausgerichteten Rechtsschutzsystem der Verwaltungsgerichtsordnung (Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG). Den Zweck der Fortsetzungsfeststellungsklage in diesem Fall auf den bloßen prozessualen Früchterhalt zu reduzieren, würde ihrer Bedeutung also bei weitem nicht gerecht werden. Vielmehr komplementiert sie das Klagesystem um Rechtsschutzmöglichkeiten gegen einen erledigten Verwaltungsakt und trägt damit der Garantie eines effektiven und lückenlosen Rechtsschutzes Rechnung.

Zweitens: Da das „berechtigtes Interesse“ des Klägers nicht zwingend an eine subjektive Rechtsverletzung anknüpfen muss, ist es grundsätzlich nicht zu beanstanden, wenn der Kläger mit der Fortsetzungsfeststellungsklage nach Erledigung des angegriffenen Verwaltungsakts objektive Kontrollinteressen verfolgt. Ein Widerspruch zu der subjektiven Rechtsschutzausrichtung der Verwaltungsgerichtsordnung ergibt sich daraus nicht, da die Systementscheidung keine Umsetzung eines Idealmodells fordert. Insgesamt spielen objektive Kontrollinteressen des Klägers in der Rechtspraxis allerdings nur eine untergeordnete Rolle. Weniger in systematischer als in funktionaler Hinsicht ist jedoch zu kritisieren, dass Verwaltungsgerichte zu einer extensiven Auslegung des „berechtigten Interesses“ des Klägers neigen und bereits ein Interesse der Allgemeinheit an der Klärung streitiger Rechtsfragen (abstraktes Kontrollinteresse) für ausreichend erachten. Eine so vorgenommene Ausweitung der Zulässigkeit der Fortsetzungsfeststellungsklage sollte nur in Ausnahmefällen und ausschließlich aus rechtlich übergeordneten Gründen erfolgen.

### **II. Frankreich**

Im zweiten Kapitel folgt eine tiefere Auseinandersetzung mit der französischen Rechtslage. Im Zentrum der Betrachtung steht dabei der recours pour excès de pouvoir, der auf die rückwirkende Aufhebung (l'annulation) der angegriffenen Verwaltungsentscheidung gerichtet ist. Eine Möglichkeit, die Aufhebungsklage auf eine Feststellungsklage unter Darlegung eines individuellen Klägerinteresses umzustellen, ist in Frankreich nicht vorgesehen. Stattdessen untersuchen die französischen Verwaltungsgerichte, ob eine

rückwirkende Aufhebung der Verwaltungsentscheidung durch Urteil nach Entfallen des Klagegegenstandes weiterhin erforderlich ist. Die Prüfung der Verwaltungsgerichte beschränkt sich daher auf die Frage, ob sich der Angriffsgegenstand im Zuge des gerichtlichen Verfahrens rückwirkend oder lediglich für die Zukunft erledigt hat. Bei einer ex-tunc-Erledigung des Klagegegenstandes können die Verwaltungsgerichte im Regelfall nur noch die Erledigung der Hauptsache erklären („le non-lieu à statuer“). Sollte die streitige Verwaltungsentscheidung dagegen bereits Wirkung entfaltet haben und sind die Auswirkungen bislang nicht beseitigt, ist eine gerichtliche Entscheidung geboten. Entscheidend für die Fortsetzung des gerichtlichen Verfahrens ist also nicht das individuelle Klägerinteresse, sondern die fortbestehende objektiv nachteilige Wirkung der Verwaltungsentscheidung.

Die französische Rechtsordnung wurde – wie bereits erwähnt – für die rechtsvergleichende Untersuchung herangezogen, weil ihr ein gegenüber dem deutschen Individualrechtsschutzsystem im Ansatz gegensätzliches Konzept von Ziel und Zweck des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens zugrunde liegt. Im Unterschied zur deutschen Anfechtungsklage (die insoweit als Vergleichsgegenstand gegenüber der französischen Aufhebungsklage herangezogen wurde) setzen beispielsweise weder Zulässigkeit noch Begründetheit des recours pour excès de pouvoir eine subjektive Rechtsverletzung voraus. Die Dissertation stellt jedoch insoweit heraus, dass es zu kurz greift, das französische Verwaltungsgerichtssystem als Idealmodell eines objektiven Kontrollsystems zu bezeichnen, denn nicht zuletzt unter dem Einfluss des Europarechts werden zunehmend auch subjektive Rechtsschutzelemente in die verwaltungsgerichtliche Entscheidungspraxis integriert. Dementsprechend sind in vielen Bereichen zunehmend auch Überschneidungen mit dem deutschen Rechtsschutzmodell auszumachen.

Angesichts dessen überrascht es nicht, dass die Dissertation zu der Erkenntnis gelangt, dass französische und deutsche Verwaltungsgerichte im Wesentlichen und trotz unterschiedlicher Ansätze zu den gleichen Ergebnissen kommen: In beiden Rechtsordnungen besteht Einigkeit, dass weiterhin eine gerichtliche Entscheidung zu ergehen hat, wenn trotz Wirksamkeitsverlust nachteilige Folgen von dem angegriffenen Rechtsakt ausgehen, die auch durch die Erledigung des Rechtsakts nicht beseitigt wurden. Während die deutschen Gerichte dies mit dem schutzwürdigen Interesse des Klägers an der Aufhebung des Verwaltungsakts begründen, verweisen die französischen Gerichte auf die objektiv nachteiligen Folgen der Verwaltungsentscheidung, die einer Einstellung des Verfahrens entgegenstehen.

Auch eine Zurücknahme der Rechtsschutzmöglichkeiten in Frankreich für diejenigen Fallkonstellationen, die nach deutschem Recht über die Fortsetzungsfeststellungsklage einer gerichtlichen Untersuchung unterzogen werden können, ist nicht auszumachen. Vielmehr stellte die Arbeit Überschneidungen in den Fallgestaltungen, namentlich einem Rehabilitierungsinteresse und einer typischerweise kurzfristigen Erledigung des Verwaltungsakts, fest. Eine Fortführung des Verfahrens wegen der Gefahr einer Wiederholung eines vergleichbaren Rechtsverstoßes oder zur Vorbereitung einer Schadenersatzklage scheidet hingegen aus. Das ist jedoch in erster Linie eine aus prozessökonomischer Sicht zu beanstandende Entscheidung. Die Arbeit stellt insoweit fest, dass es ein französisches Äquivalent zur Fortsetzungsfeststellungsklage zwar nicht gibt, das Rechtsschutzniveau in Deutschland und Frankreich dennoch weitgehend ausgeglichen ist. Trotz unterschiedlicher prozessualer Ansätze sind damit vielfach Parallelen zwischen deutscher und französischer Verwaltungsgerichtspraxis auszumachen. Damit aber werden die Unterschiede in den verschiedenen prozessualen Ansätzen zunehmend relativiert.

## **C. Vertikaler Rechtsvergleich**

### **I. Fortsetzungsmöglichkeit nach Entfallen des Klagegegenstandes im EU-Eigenverwaltungsprozessrecht**

Im dritten Kapitel widmet sich die Arbeit der Verfahrensführung nach Entfallen des Klagegegenstandes im EU-Eigenverwaltungsprozessrecht. Dabei sind in erster Linie Parallelen zur deutschen Rechtslage auszumachen: Grundsätzlich führt die Gegenstandslosigkeit der Klage gemäß Art. 149 VerfO-EuGH, Art. 131 Abs. 1 VerfO-EuG zu einer Erledigung in der Hauptsache. Die Rechtsprechung begründet die Erledigung der Hauptsache mit einem Verlust des Rechtsschutzinteresses. Allerdings erkennt die Rechtsprechung auch, dass das Entfallen des Klagegegenstandes nicht immer zu einem Entfallen des Rechtsschutzinteresses führen muss. Kann der Rechtsbehelf auch nach Entfallen des Klagegegenstandes dem Kläger einen Vorteil verschaffen, gehen die Unionsgerichte von einem fortbestehenden Rechtsschutzinteresse aus, welches typischerweise bei einem Rehabilitierungsinteresse, einer Wiederholungsgefahr und einem Präjudizinteresse anzunehmen ist. Unverkennbar sind insoweit die Überschneidungen der europäischen Fallgruppensystematik mit der deutschen Fallgruppensystematik.

### **II. Unterschiede und Gemeinsamkeiten mit deutscher und französischer Rechtsordnung**

Die in der Dissertation vorgenommene umfassende Analyse der Anwendung der Fallgruppen in der Rechtsprechung hat dabei insbesondere folgendes gezeigt:

- Im Unterschied zur deutschen verwaltungsgerichtlichen Praxis legen die Unionsgerichte besonderen Wert auf eine sachgerechte Einzelfallentscheidung und arbeiten mit äußerster Sorgfalt die individuelle Vorteilhaftigkeit des Urteils für den Kläger heraus. Die einzelnen Fallgruppen finden auf Unionsebene daher auch nicht die gleiche strenge Beachtung wie es aus Deutschland bekannt ist.
- Es sind insbesondere Individualrechtsschutzanliegen, die Eingang in die Auslegung des fortbestehenden Rechtsschutzinteresses finden. Insoweit überschneiden sich die Fallgruppen auf Unionsebene mit der für die deutsche Rechtsordnung herausgearbeiteten grundlegenden Zielsetzung der Fortsetzungsfeststellungsklage, Individualrechtsschutz unabhängig von der zeitlichen Dauer der Wirksamkeit der Klagegegenstände gewährleisten zu können. Ein entsprechender Einfluss der deutschen Verwaltungsgerichte auf die Auslegung des Rechtsschutzinteresses auf Unionsebene ist daher ein naheliegender Schluss.
- Im Gegensatz zur deutschen Fortsetzungsfeststellungsklage ist die fortgesetzte Nichtigkeitsklage weiterhin Gestaltungsklage gerichtet auf die rückwirkende Aufhebung des Klagegegenstandes. Insoweit konnte die Dissertation wiederum Überschneidungen mit der französischen Rechtsprechungspraxis feststellen. Eine Fortsetzung der Nichtigkeitsklage ist daher nur sinnvoll und technisch möglich, soweit der angefochtene Unionsrechtsakt noch Wirkung in der Vergangenheit entfaltet. Grundsätzlich ausgeschlossen ist eine gerichtliche Überprüfung demzufolge, wenn die Wirksamkeit des Klagegegenstandes rückwirkend entfallen ist. Aus diesem Grund befasst sich die Dissertation näher mit der Frage, ob es rechtlich möglich und sinnvoll ist, eine Regelung einzuführen, die es erlaubt, die Nichtigkeitsklage auf eine Feststellungsklage umzustellen (europäische Fortsetzungsfeststellungsklage). Die Arbeit kommt zu dem Erkenntnis, dass weder der Streitgegenstandsbegriff der Nichtigkeitsklage noch das in sich abgeschlossene

Klagesystem auf Primärebene einer Umstellungsmöglichkeit entgegenstehen, weist jedoch auch darauf hin, dass das praktische Bedürfnis nur gering ist, da die Unionsgerichte in der Regel von einem Wirksamkeitsverlust des Klagegegenstandes mit ex-nunc-Wirkung ausgehen bzw. auf den Zeitpunkt des Wirksamkeitsverlusts des Klagegegenstandes überhaupt nicht eingehen und rein technisch damit stets Raum für ein Aufhebungsurteil ist.

### **III. Untätigkeitsklage**

In einem gesonderten Abschnitt setzt sich die Dissertation näher mit den prozessualen Konsequenzen des Entfallens des Klagegegenstandes der Individualuntätigkeitsklage (Art. 265 Abs. 3 AEUV) auseinander. Anders als für die Nichtigkeitsklage kommt eine Fortführung des Verfahrens aufgrund eines fortbestehenden Rechtsschutzinteresses für die Untätigkeitsklage nicht in Betracht. Da Gegenstand der Untätigkeitsklage der Nichterlass eines adressatenbezogenen Rechtsakts ist, ist die Fortsetzung des Verfahrens objektiv sinnlos, nachdem das Unionsorgan tätig geworden ist. In diesem Fall kann der nunmehr erlassene Rechtsakt im Wege der Nichtigkeitsklage angegriffen werden. Eine Umstellung von Untätigkeitsklage auf Nichtigkeitsklage muss allerdings als unzulässige, weil eigenmächtige Änderung des Streitgegenstands ausscheiden. Die Arbeit stellt insoweit heraus, dass sich der Zweck der Untätigkeitsklage in der Beanstandung einer Untätigkeit des zuständigen Unionsorgans erschöpft. Mit rechtlichen Konsequenzen hat das Unionsorgan bei einer Untätigkeit regelmäßig nicht zu rechnen, denn es kann durch ein Tätigwerden nach Klageerhebung dem Klageantrag die Grundlage entziehen und damit in fragwürdiger Weise auf ein gerichtliches Verfahren einwirken. Rechtsschutzlücken sind angesichts der Möglichkeit, im Wege der Nichtigkeitsklage (die allerdings nochmals gesondert zu erheben ist) gegen den nunmehr erlassenen Rechtsakt vorzugehen, nicht auszumachen. Damit sich der Zweck der Untätigkeitsklage nicht in einer bloßen Ordnungsfunktion erschöpft, wird in der Dissertation allerdings empfohlen, auch im Interesse eines effektiven Rechtsschutzsystems über die Einführung einer Verpflichtungsklage nachzudenken.

### **D. Unionsverwaltungsprozessrecht**

Die Arbeit geht schließlich im vierten Kapitel näher auf das Unionsverwaltungsprozessrecht und die in diesem Zusammenhang zu beantwortende Frage ein, ob Anpassungen des nationalen Verwaltungsprozessrechts an die unionsrechtlichen Standards bei Rechtsstreitigkeiten, die umgesetztes oder unmittelbar geltendes Unionsrecht zum Gegenstand haben, erforderlich werden. Konkret geht es um die Annahme eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses bei Beeinträchtigungen unionaler Grundrechte oder Grundfreiheiten, wenn weder die Anforderungen eines Rehabilitierungsinteresses erfüllt sind noch ein sich typischerweise kurzfristig erledigender Verwaltungsakt vorliegt. Zu erwägen ist also, ob der in der Vergangenheit liegende Eingriff in EU-Grundrechte bzw. Grundfreiheiten ein Abweichen von der anerkannten deutschen Dogmatik fordert und ungeachtet der fehlenden anhaltenden Beeinträchtigung der Klägerrechte eine gerichtliche Entscheidung verlangt. Die Dissertation stellt insoweit fest, dass eine entsprechende Anpassung der Fallgruppen weder vom Effektivitätsgrundsatz noch von Art. 47 Abs. 1 GRCh gefordert wird. Auch für Frankreich wird herausgearbeitet, dass Anpassungen der überkommenen Dogmatik einer Erledigung während des Verfahrens unter dem Eindruck des Unionsrechts nicht erforderlich sind.

Näher betrachtet werden zudem die Einflüsse von Art. 6 und Art. 13 EMRK auf das verwaltungsgerichtliche Verfahren in Deutschland und Frankreich. Die Dissertation kann insoweit aufzeigen, dass insbesondere die Vorgaben des Art. 13 EMRK bereits in der Vergangenheit zu entsprechenden Anpassungen des Fortsetzungsfeststellungsinteresses geführt haben, das Rechtsschutzniveau heute aber den Anforderungen im Mehrebenensystem

gerecht werden kann. Nicht auszuschließen ist jedoch, dass entsprechende Anpassungen auf Unionsebene in Zukunft wieder erforderlich werden könnten.

## **E. Fazit**

Die Dissertation konnte einerseits die konzeptionellen Unterschiede in den drei begutachteten Rechtsordnungen aufzeigen, andererseits aber auch herausstellen, dass auf jeweils unterschiedliche Weise dem Anspruch an effektiven Rechtsschutz nach Entfallen des Klagegegenstandes Rechnung getragen wird. Die Dissertation wertet dies als Beleg für die aktuellen Konvergenzbewegungen in der Europäischen Union, im Zuge derer die Rechte des Einzelnen und der subjektive Rechtsschutzgedanke zunehmend an Bedeutung gewinnen. Die Untersuchung veranschaulicht insoweit auch, dass unter unionsrechtlichem Einfluss kein einheitlicher Lösungsweg zu verlangen ist, vielmehr die Unterschiede in den einzelnen Rechtsordnungen dazu beitragen können, kritische Entwicklungen oder überkommene Praxen erneut zu überdenken.

Die Dissertation wird in der Schriftenreihe „Schriften zum Europäischen Recht“ (EUR) im Verlag Duncker & Humblot, Berlin, erscheinen.