



Veröffentlichte ID	: C-290/23
Nummer des Schriftstücks	: 1
Registernummer	: 1256747
Datum der Einreichung	: 08/05/2023
Datum der Eintragung in das Register	: 08/05/2023
Art des Schriftstücks	: Vorabentscheidungsersuchen
Referenz der Einreichung über e-Curia	: Schriftstück : DC187149
Nummer der Datei	: 3
Einreicher	: Spitzbarth Monika (J363007)

**OBERVERWALTUNGSGERICHT**

**DES LANDES SACHSEN - ANHALT**



**2 L 86/21**  
**4 A 45/21 HAL**

**B e s c h l u s s**

*In der Verwaltungsrechtssache*

der **Europäischen Chemikalienagentur (ECHA)**,  
vertreten durch ihren Direktor,  
Annankatu 18, P.O. Box 400, FI 00121 Helsinki, Finnland,

**Klägerin und  
Berufungsklägerin,**

Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwälte A.,  
A-Straße, A-Stadt,

**gegen**

die Firma **B. GmbH**,  
vertreten durch den Geschäftsführer,  
B-Straße, B-Stadt,

**Beklagte und  
Berufungsbeklagte,**

Prozessbevollmächtigte: C-Rechtsanwälte,  
C-Straße, C-Stadt,

**wegen**

Verwaltungsentgelt nach der Verordnung (EG) Nr. 340/2008,

hat das Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt - 2. Senat - am 6. April 2023  
beschlossen:

Das Verfahren wird ausgesetzt.

Es wird gemäß Art. 267 AEUV eine Vorabentscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union zu folgenden Fragen eingeholt:

1. Ist Art. 299 Abs. 1 Halbsatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) dahin auszulegen, dass er ausschließlich auf Entscheidungen anzuwenden ist, die durch den Rat, die Kommission oder die Europäische Zentralbank erlassen wurden, oder gilt er auch für Entscheidungen der Europäischen Chemikalienagentur, mit denen ein Verwaltungsentgelt nach Art. 13 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 340/2008 der Kommission vom 16. April 2008 über die an die Europäische Chemikalienagentur zu entrichtenden Gebühren und Entgelte gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) erhoben wurde?

2. Falls die Entscheidung der Europäischen Chemikalienagentur über die Erhebung eines solchen Verwaltungsentgelts keinen vollstreckbaren Titel darstellt:

Ist Art. 13 Abs. 4 Unterabsatz 3 i.V.m. Art. 11 Abs. 3 Unterabsatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 340/2008 dahin auszulegen, dass eine auf Zahlung des Verwaltungsentgelts gerichtete Leistungsklage ausgeschlossen sein soll?

### **Gründe:**

#### I.

- 1 Die Klägerin begehrt im Wege der Leistungsklage die Verurteilung der Beklagten zur Zahlung eines Verwaltungsentgelts nach Art. 13 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 340/2008 der Kommission vom 16. April 2008 über die an die Europäische Chemikalienagentur zu entrichtenden Gebühren und Entgelte gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH).
- 2 Die Klägerin ist eine Einrichtung der Europäischen Union mit eigener Rechtspersönlichkeit. Geschaffen wurde sie durch die Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Chemikalienagentur, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission. Sie ist für die Verwaltung und Durchführung der technischen, wissenschaftlichen und administrativen Aspekte der Verordnung und zur Gewährleistung der Einheitlichkeit

in diesem Bereich zuständig (Titel X, Art. 75 ff. der Verordnung). Die Verordnung unterwirft Hersteller und Importeure von chemischen Stoffen u.a. verschiedenen Registrierungspflichten.

- 3 Auf der Grundlage des Art. 74 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 erließ die Kommission die Verordnung (EG) Nr. 340/2008, die in den Artikeln 11 und 13 folgende Regelungen enthält:

Art. 11  
Sonstige Entgelte

(1) Für die administrativen und fachlichen Leistungen, die von der Agentur auf Verlangen erbracht und die nicht durch eine andere Gebühr oder ein anderes Entgelt nach dieser Verordnung abgedeckt sind, kann ein Entgelt erhoben werden...

(2) Die Entgelte für administrative Leistungen sind innerhalb von 30 Kalendertagen ab dem Datum zu entrichten, an dem die Agentur die Zahlungsaufforderung übermittelt.

(3) Erfolgt die Zahlung nicht vor Ablauf der in Absatz 2 vorgesehenen Frist, setzt die Agentur eine zweite Zahlungsfrist fest.

Erfolgt die Zahlung nicht vor Ablauf der zweiten Frist, lehnt die Agentur das Ersuchen ab.

(4) Sofern keine gegenseitige vertragliche Vereinbarung besteht, werden die Entgelte für fachliche Leistungen entrichtet, bevor diese erbracht werden.

(5) ...

Art. 13  
Ermäßigungen und Gebührenverzicht

(1) Eine natürliche oder juristische Person, die nach Artikel 3 bis 10 Anspruch auf ermäßigte Gebühren oder Entgelte beanspruchen kann, teilt dies der Agentur bei der Einreichung von gebührenpflichtigen Registrierungen, bei Aktualisierungen, Mitteilungen, Anträgen, Prüfungsberichten oder Widersprüchen mit.

(2) ...

(3) Die Agentur kann jederzeit einen Nachweis darüber verlangen, dass die Voraussetzungen für eine Ermäßigung der Gebühren oder Entgelte beziehungsweise für einen Gebührenverzicht vorliegen.

(4) Wenn eine natürliche oder juristische Person, die eine Ermäßigung oder einen Gebührenverzicht beanspruchen kann, diesen Anspruch nicht belegen kann, erhebt die Agentur die Gebühr oder das Entgelt in voller Höhe sowie ein Verwaltungsentgelt.

Wenn eine natürliche oder juristische Person, die einen Anspruch auf Ermäßigung geltend macht, bereits eine ermäßigte Gebühr oder ein ermäßigtes Entgelt entrichtet hat,

diesen Anspruch jedoch nicht belegen kann, so stellt die Agentur die Differenz zur vollen Gebühr oder zum vollen Entgelt sowie ein Verwaltungsentgelt in Rechnung.

Artikel 11 Absätze 2, 3 und 5 gilt entsprechend.

- 4 Die Beklagte reichte im Jahr 2010 ein Registrierungsossier nach der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 ein und gab dabei an, sie sei ein mittleres Unternehmen im Sinne der Empfehlung 2003/361/EG. Ausweislich der Angaben der Klägerin erbrachte die Beklagte innerhalb der gesetzten Fristen jedoch nicht die dafür erforderlichen Nachweise.
- 5 Die Klägerin erließ daraufhin am 9. August 2016 die Entscheidung SME (2016) 3729, in der sie feststellte, dass die Beklagte nicht berechtigt sei, eine Ermäßigung der Gebühren für ihre Registrierung nach der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 für mittelgroße Unternehmen in Anspruch zu nehmen und daher gemäß Art. 13 Abs. 4 der Verordnung (EG) 340/2008 die Differenz zwischen der bereits gezahlten Gebühr und der Gebühr für Großunternehmen schulde. Daneben stellte die Klägerin fest, dass die Beklagte ein Verwaltungsentgelt in Höhe des 2,5-fachen des finanziellen Vorteils zu zahlen habe, den sie dadurch erlangt habe, dass sie bei der Registrierung falsche Angaben zur Unternehmensgröße gemacht habe. In einer als Anlage beigefügten Rechnung vom 9. August 2016 wurde das Verwaltungsentgelt auf 17.437,00 € festgesetzt. Der Entscheidung SME (2016) 3729 war eine Rechtsbehelfsbelehrung beigefügt, in der darauf hingewiesen wurde, dass nach Art. 94 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 i.V.m. Art. 263 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) innerhalb von zwei Monaten ab Zugang der Entscheidung eine Klage vor dem Gericht der Europäischen Union erhoben werden könne, um die Rechtmäßigkeit dieser Entscheidung überprüfen zu lassen.
- 6 Die Beklagte erhob keine Klage gegen die Entscheidung SME (2016) 3729, zahlte den geforderten Betrag trotz mehrerer Erinnerungen der Klägerin aber nicht.
- 7 Die Klägerin hat daraufhin am 16. Mai 2019 beim Verwaltungsgericht Halle Klage erhoben und beantragt, die Beklagte zu verurteilen, 17.437 € an die Klägerin zu zahlen. Sie hat geltend gemacht, der Verwaltungsrechtsweg nach § 40 Abs. 1 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) sei eröffnet. Es handele sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art. Für die Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges komme es nicht darauf an, dass es sich bei den hier streitentscheidenden öffentlich-rechtlichen Normen der Verordnung (EG) Nr. 340/2008, insbesondere Art. 13 Abs. 4, um solche einer Verordnung nach dem Recht der Europäischen Union handele. Das Verwaltungsgericht sei dazu verpflichtet, die Möglichkeiten des nationalen Prozessrechts auszuschöpfen, um dem Recht der Europäischen Union zu einer praktischen Wirkung („effet utile“) zu verhelfen. So sehe die Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 in Art. 94 Abs. 1 vor, dass ihre Entscheidungen mit einer Klage beim Gericht der Europäischen Union oder beim Europäischen Gerichtshof angefochten werden könnten. Die zugrundeliegenden Normen sähen hingegen keinerlei Möglichkeit vor, wonach Sie, die Klägerin, natürliche oder juristische Personen vor dem Gericht der Europäischen Union oder dem Europäi-

schen Gerichtshof auf Einhaltung ihrer Verpflichtung aus den an sie gerichteten Entscheidungen verklagen könne. Ebenso wenig werde sie mit Kompetenzen ausgestattet, welche sie zur Vollstreckung ihrer Entscheidungen gegen deutsche juristische Personen berechtigen würden.

- 8 Das Verwaltungsgericht hat die Klage als unzulässig abgewiesen, weil der Verwaltungsrechtsweg gemäß § 40 VwGO nicht eröffnet sei. Für die Rechtsschutzgewährung durch § 40 VwGO sei dabei grundsätzlich maßgeblich, dass sich der betreffende Rechtsakt als ein solcher der deutschen öffentlichen Gewalt darstelle, die an das Grundgesetz gebunden sei. Hiervon sei in den Fällen des sogenannten direkten Unionsrechtsvollzuges nicht auszugehen, d.h. wenn das Unionsrecht nicht von nationalen Behörden, sondern von europäischen Einrichtungen selbst vollzogen werde. Das sei hier der Fall. Die Festsetzung von Verwaltungsgebühren nach § 13 Abs. 4 Verordnung (EG) Nr. 340/2008 stelle sich als unmittelbarer Akt europäischer Gewalt dar. Eine gesonderte Vollziehung dieses Rechtsaktes durch nationale Behörden oder Gerichte sei in Ermangelung besonderer Vorschriften, die gerade dies vorsähen, weder erforderlich noch systemgerecht. Eine Zuständigkeit deutscher Behörden bzw. Gerichte ergebe sich dabei insbesondere nicht aus Art. 299 AEUV, wonach die Rechtsakte des Rates, der Kommission oder der Europäischen Zentralbank vollstreckbare Titel seien. Die Europäischen Agenturen mit ihren Eigenverwaltungsentscheidungen seien in dieser Vorschrift aber nicht genannt. Diese Entscheidungen ließen sich im Hinblick auf die ausdrückliche enumerative Aufzählung der Institutionen, deren Rechtsakten Titelfunktion zuerkannt werde, auch nicht im Wege der Auslegung unter Art. 299 AEUV fassen. Darüber hinaus bestehe vor diesem Hintergrund auch kein Anlass, das Verfahren an ein in diesem Fall sachlich zuständiges Zivilgericht zu verweisen. Auch aus dem Grundsatz des „*effet utile*“ lasse sich keine Berechtigung (geschweige denn Verpflichtung) nationaler Gerichte herleiten, Europäischen Agenturen Kompetenzen einzuräumen, die ihnen gemeinschaftsrechtlich nicht zuerkannt worden seien. So biete Art. 94 der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 i.V.m. Art. 263 AEUV lediglich die Möglichkeit für Individuen, gegen die Maßnahmen der Klägerin vorzugehen. Dies rechtfertige jedoch nicht den Schluss, die Klägerin könne mangels vorgesehener Rechtsbehelfe auf europäischer Ebene nunmehr auf nationaler Ebene klagen. Insbesondere müsse ein deutsches Gericht nicht zwingend zuständig sein, um der Klägerin zur Durchsetzung ihrer bestehenden rechtlichen Interessen zu verhelfen. Ein Tätigwerden des angerufenen Gerichts wäre nicht systemgerecht. Denn der Klägerin sei weder durch die Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 noch durch die Verordnung (EG) Nr. 340/2008 die Befugnis zuerkannt, ihre Eigenverwaltungsentscheidungen im Klageweg durchzusetzen bzw. zu „vollstrecken“, und zwar weder vor europäischen noch vor nationalen Gerichten. In Bezug auf die Delegation von Entscheidungsbefugnissen an vertragsfremde Einrichtungen wie der Klägerin habe der EuGH in seiner *Meroni*-Rechtsprechung von 1958 einen Maßstab entwickelt, der in der Folge unter dem Stichwort „institutionelles Gleichgewicht“ diskutiert worden sei. Danach dürfe sich eine Befugnisübertragung nur „auf genau umgrenzte Ausführungsbefugnisse“ beziehen, deren Ausübung „in vollem Umfang“ von der Europäischen Kommission beaufsichtigt werde. Diesen Maßstäben würde es zuwiderlaufen, wenn den Agenturen auf nationaler Ebene Befugnisse zugestanden würden, die

ihnen auf europäischer Ebene gerade nicht eingeräumt worden seien. Nach dem Wortlaut der Verordnung (EG) Nr. 340/2008 (Art. 13 Abs. 4 i.V.m. Art. 11 Abs. 3) sei davon auszugehen, dass als Reaktionsmöglichkeit auf eine nicht fristgerechte Zahlung der hiernach erhobenen Gebühren und Entgelte - ausschließlich - die Ablehnung des gebührenpflichtigen Ersuchens vorgesehen sei. Der Klägerin ein Klagerecht auf nationaler Ebene zur Durchsetzung ihrer aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 340/2008 ergangenen Eigenverwaltungsentscheidungen einzuräumen, hieße vor diesem Hintergrund nicht, ihr die Durchsetzung ihr unionsrechtlich eingeräumter Befugnisse zu ermöglichen, sondern ihr zusätzliche Befugnisse einzuräumen, was hingegen auf europarechtlicher Ebene zu geschehen hätte.

- 9 Zur Begründung der vom Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung trägt die Klägerin vor: Die Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts verletze den in Art. 4 Abs. 3 EUV angelegten europarechtlichen Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit, der verlange, dass nationale Gerichte einer Agentur der Europäischen Union die Vollstreckung eines nach dem Recht der Europäischen Union festgesetzten Verwaltungsentgelts ermöglichen müssten. Das Urteil des Verwaltungsgerichts verletze auch das europarechtliche Äquivalenzprinzip und den europarechtlichen Grundsatz der Effektivität. Die Rechtsanwendung des Verwaltungsgerichts führe dazu, dass ihr, der Klägerin, die Ausübung der durch Art. 13 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 340/2008 verliehenen Rechte in Deutschland praktisch unmöglich gemacht werde. Bei einem vergleichbaren Sachverhalt, der die Geltendmachung von Verwaltungsentgelten eines deutschen Hoheitsträgers zum Gegenstand habe, wäre der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet. Fehlerhaft sei auch die Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts, in der Verordnung (EG) Nr. 340/2008 sei die Entscheidung getroffen worden, als Reaktionsmöglichkeit auf eine nicht fristgerechte Zahlung des hier gegenständlichen Verwaltungsentgelts ausschließlich die Ablehnung des gebührenpflichtigen Ersuchens vorzusehen. Der Verordnungsgeber gehe selbstverständlich davon aus, dass Entscheidungen der Klägerin, welche die Geltendmachung eines Verwaltungsentgelts nach Art. 13 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 340/2008 zum Gegenstand hätten, auch in den Mitgliedsstaaten durchgesetzt werden könnten - notfalls zwangsweise unter Einschaltung der Gerichte der Mitgliedstaaten. Andernfalls würde die Frage, ob ein Unternehmen das Verwaltungsentgelt zahle, allein von dessen Redlichkeit abhängen. Das Verwaltungsgericht billige damit, dass das Ziel dieser Vorschrift, nämlich der Erteilung falscher Auskünfte entgegenzuwirken, nicht durchgesetzt werden könne. Darüber hinaus würden diejenigen Unternehmen benachteiligt, die sich rechtstreu verhielten und das erhobene Verwaltungsentgelt beglichen.
- 10 Die Beklagte verteidigt das erstinstanzliche Urteil. Sie macht geltend: Die von der Klägerin benannten allgemeinen europarechtlichen Grundsätze dürften nicht dazu missbraucht werden, vermeintliche Regelungslücken, die der europäische Gesetzgeber offenbar bislang übersehen habe, entgegen eindeutiger Kompetenzzuweisungen und mittelbar zu Lasten einzelner Wirtschaftsteilnehmer zu schließen. Es handele sich um eine bewusste Entscheidung von Europäischem Parlament und Rat der Europäischen Union, der Klägerin keinerlei eigene Vollzugsmöglichkeiten im Hinblick auf etwaige Entgelte einzuräumen.

Selbst wenn man davon ausginge, dass der vorliegende Rechtsstreit eine Regelungslücke aufgedeckt habe, wäre es Aufgabe des europäischen Gesetzgebers, für die Zukunft eine entsprechende Regelung zu treffen und beispielsweise in die Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 oder die Verordnung (EG) Nr. 340/2008 aufzunehmen. Eine nationale Durchsetzungsmöglichkeit des festgesetzten Verwaltungsentgelts vor den Verwaltungsgerichten bestehe aktuell aber nicht. Die Klägerin verfüge zudem über Handlungsmöglichkeiten zur Sanktionierung etwaiger Verstöße im Fall ausbleibender Zahlungen. Es wäre ihr beispielsweise unbenommen, die von ihren Antragstellern begehrten Registrierungen von Stoffen erst dann vorzunehmen, wenn diese die betreffenden Gebühren bezahlt haben. Durch dieses "Druckmittel" würde sich rein faktisch nie eine Notwendigkeit ergeben, dass die Klägerin ihre Gebührenbescheide gerichtlich durchsetzen müsste. Sofern ein Unternehmen die Einstufung als KMU beantrage, wäre es zudem eine denkbare Handhabung, diese erst vorzunehmen und einen entsprechend reduzierten Gebührenbescheid zu erlassen, sobald ausreichende Nachweise übermittelt worden sind. Dass die Klägerin dies bislang offenbar anderweitig handhabt und dadurch das Risiko schaffe, ihr möglicherweise zustehende Gebühren nur erschwert eintreiben zu können, liege innerhalb ihrer Risikosphäre. Die Klägerin habe es durch Ausgestaltung ihrer Verwaltungspraxis selbst in der Hand, ihre Gebührenbescheide effektiv durchzusetzen. Sie sei folglich nicht auf eine entsprechende Mithilfe der deutschen Verwaltungsgerichte angewiesen.

## II.

- 11 Der Rechtsstreit ist auszusetzen. Der Senat macht von der Möglichkeit des Art. 267 AEUV Gebrauch, eine Vorabentscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union zu den im Beschlusstenor formulierten Fragen einzuholen. Die Fragen betreffen die Auslegung des Art. 299 Abs. 1 Halbsatz 1 AEUV und des Art. 13 Abs. 4 i.V.m. Art 11 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 340/2008; sie sind für den Erlass eines Berufungsurteils erforderlich.
- 12 1. Anders als die Vorinstanz geht der Senat davon aus, dass die Klage nicht mit der Begründung, der Verwaltungsrechtsweg nach § 40 Abs. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) sei nicht eröffnet, als unzulässig abgewiesen werden kann.
- 13 Die Argumentation des Verwaltungsgerichts, für die Rechtsschutzgewährung durch § 40 VwGO sei grundsätzlich maßgeblich, dass sich der betreffende Rechtsakt als ein solcher der deutschen öffentlichen Gewalt darstelle, wovon nicht auszugehen sei, wenn das Unionsrecht nicht von nationalen Behörden, sondern von europäischen Einrichtungen selbst vollzogen werde, greift zu kurz. Angesichts der ausgreifenden Kompetenzzuweisungen an die europäischen Gerichte im Bereich hoheitsrechtlicher Entscheidungen ist zwar eine Zuständigkeit der nationalen Verwaltungsgerichte regelmäßig nicht gegeben (vgl. Sodan, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl., § 40 Rn. 128 f., m.w.N.). Streitgegenstand ist hier aber kein Rechtsakt der Klägerin, gegen den die Beklagte Rechtsschutz durch Erhebung einer



Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 AEUV hätte erlangen können, sondern ein von der Klägerin im Wege der allgemeinen Leistungsklage geltend gemachter Zahlungsanspruch, für dessen Vollstreckung sie einen Titel gegen die Beklagte erstreiten will.

- 14 Vorrangige Sachurteilsvoraussetzung ist das Bestehen der deutschen Gerichtsbarkeit, insbesondere zur Abgrenzung von der internationalen Zuständigkeit und gegenüber der Gerichtsbarkeit der Europäischen Union und anderen zwischenstaatlichen Einrichtungen (vgl. W.-R. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 28. Aufl., Vorb § 40 Rn. 17).
- 15 Die deutsche Gerichtsbarkeit ist hier gegeben. Die Befugnis eines Staates, Rechtsprechung auszuüben, ergibt sich aus der staatlichen Souveränität und erstreckt sich grundsätzlich auf alle dem räumlichen Machtbereich des Staates unterworfenen Personen. Der Grundsatz der unbeschränkten Gerichtsbarkeit unterliegt allerdings bestimmten Ausnahmen. Sie bestehen außer in der Form räumlicher und gegenständlicher Beschränkungen der deutschen Gerichtsbarkeit in persönlicher Hinsicht vor allem als sog. Immunität oder Exemption der nach §§ 18 und 19 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) und der nach allgemeinem Völkerrecht und nach völkerrechtlichen Verträgen (vgl. § 20 GVG) gerichtsfreien Exterritorials. Darüber hinaus besteht nach allgemeinem Völkergewohnheitsrecht eine sog. "Staatenimmunität". Sie bedeutet, dass ausländische Staaten jedenfalls hinsichtlich ihrer hoheitlichen Tätigkeit Befreiung von der Gerichtsgewalt genießen. Hingegen sind andere ausländische juristische Personen des öffentlichen Rechts oder gar solche des privaten Rechts nicht von der Gerichtsbarkeit befreit (zum Ganzen: BSG, Urteil vom 26. Januar 1983 - 1 S 2/82 - juris Rn. 22, m.w.N.). Danach ist hier die deutsche Gerichtsbarkeit gegeben. Die Klage richtet sich gegen ein hier ansässiges privates Unternehmen. Es ist der staatlichen Souveränität der Bundesrepublik Deutschland unterworfen. Dass die Klägerin mit Sitz außerhalb des räumlichen Bereiches der deutschen Staatsgewalt ist, ist in diesem Zusammenhang unerheblich. Entscheidend ist insoweit allein die Unterworfenheit der Beklagten unter die deutsche Gerichtsbarkeit (vgl. BSG Urteil vom 26. Januar 1983, a.a.O.).
- 16 Die Frage der internationalen Zuständigkeit stellt sich vorliegend nicht. Bei dieser Frage geht es darum, ob in einem Rechtsstreit mit Auslandsberührung die Sachentscheidung durch ein Gericht der Bundesrepublik Deutschland getroffen werden darf oder hierfür das Gericht eines ausländischen Staates zuständig ist. Dabei stellt sich u.a. die Frage, ob auch ausländische Staaten und juristische Personen des öffentlichen Rechts Zugang zu den deutschen Gerichten haben. So ist etwa nach bisheriger - allerdings nicht unbestrittener (vgl. dazu: Geimer in: Geimer, Internationales Zivilprozessrecht, 8. Aufl., 2020, Rn. 1974 ff.) - höchstrichterlicher Rechtsprechung (vgl. BSG, Urteil vom 26. Januar 1983, a.a.O., Rn. 29; BGH, Urteil vom 4. Oktober 2005 - VII ZB 9/05 - juris Rn. 16) die deutsche internationale Zuständigkeit im Allgemeinen ausgeschlossen, wenn Streitgegenstand ein ausländischer öffentlich-rechtlicher Anspruch ist. Dies wird im Wesentlichen damit begründet, dass nach völkerrechtlichen Grundsätzen staatliche Hoheitsgewalt im Sinne einer Auferlegung von Pflichten oder eine Vornahme von Zwang nur im eigenen Hoheitsgebiet ausgeübt werden dürfe und ihre Schranke in den räumlichen Grenzen dieses Hoheitsbereichs finde und es gleichermaßen spiegelbildlich dann auch nicht zulässig sei, das Recht ausländischer Staaten innerhalb des Hoheitsbereichs der Bundesrepublik

Deutschland anzuwenden bzw. seine Anwendbarkeit durchzusetzen. Gegen die Durchsetzbarkeit ausländischer öffentlich-rechtlicher Ansprüche vor deutschen Gerichten wird vor allem angeführt, dass für die Verwirklichung und Durchsetzung öffentlich-rechtlicher Ziele eines ausländischen Staates eine Gerichtsbarkeit des Inlandes nicht zur Verfügung stehe. Diese Argumentation greift hier aber nicht, weil es nicht um die Durchsetzung einer öffentlich-rechtlichen Forderung eines ausländischen Staates geht, sondern um die Durchsetzung einer öffentlich-rechtlichen Forderung einer Einrichtung der Europäischen Union, die im Bundesgebiet - im Rahmen ihrer sachlichen Zuständigkeit - hoheitlich tätig werden darf. Da die Klägerin keine Behörde eines „ausländischen Staates“, sondern eine Einrichtung der Europäischen Union ist, steht die Zuständigkeit eines Gerichts eines ausländischen Staates hier nicht in Rede. Vielmehr geht es um die Frage, ob eine Einrichtung der europäischen Union Zugang zu den deutschen Gerichten hat. Im Verhältnis der Bundesrepublik Deutschland zur Europäischen Union richtet sich die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Unionsgerichtsbarkeit von der der einzelstaatlichen Gerichtsbarkeit nach Art 274 AEUV. Danach sind, soweit keine Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union aufgrund der Verträge besteht, Streitsachen, bei denen die Union Partei ist, der Zuständigkeit der einzelstaatlichen Gerichte nicht entzogen.

- 17 Die Zuständigkeit der Gerichte der Europäischen Union ist - wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat - in den Art. 256 ff. AEUV enumerativ aufgezählt. U.a. ist das Gericht der europäischen Union gemäß § 256 Abs. 1 Satz 1 AEUV für Nichtigkeitsklagen nach Art. 263 AEUV zuständig. Nach Art. 263 Abs. 1 AEUV überwacht der Gerichtshof der Europäischen Union die Rechtmäßigkeit der Gesetzgebungsakte sowie der Handlungen des Rates, der Kommission und der Europäischen Zentralbank, soweit es sich nicht um Empfehlungen oder Stellungnahmen handelt, und der Handlungen des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates mit Rechtswirkung gegenüber Dritten. Er überwacht ebenfalls die Rechtmäßigkeit der Handlungen der Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union mit Rechtswirkung gegenüber Dritten. Gemäß § 263 Abs. 4 AEUV kann jede natürliche oder juristische Person unter den Bedingungen nach den Absätzen 1 und 2 gegen die an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen sowie gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Klage erheben.
- 18 Im Zuständigkeitsbereich der Klägerin ist Art. 94 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 von Bedeutung. Danach kann zur Anfechtung einer Entscheidung der Widerspruchskammer oder - im Fall nicht widerspruchsfähiger Entscheidungen - der Agentur nach Maßgabe des Artikels 230 des Vertrags (nunmehr Art. 263 AUV) Klage beim Gericht erster Instanz oder beim Gerichtshof erhoben werden. Dies gilt auch für Beschlüsse der Klägerin, mit denen sie ein Verwaltungsentgelt nach der Verordnung (EG) Nr. 340/2008 festgesetzt hat (vgl. etwa EuG, Urteil vom 7. März 2018 - T-855/16 - juris). Für Klagen der vorliegenden Art, in denen es um die Durchsetzung bereits erhobener Entgelte geht, enthalten die Art. 256 ff. AEUV, insbesondere auch Art. 263 AEUV, hingegen keine die Zuständigkeit des Gerichts erster Instanz oder des Gerichtshofs begründende Regelung. Wird eine Streitigkeit vor den Gerichtshof der Europäischen Union gebracht, ohne dass eine unionsrechtliche Bestimmung besteht, die dem Gerichtshof der Europäischen Union

eine entsprechende Zuständigkeit verleiht, kann er hierüber nicht entscheiden (vgl. EuG, Beschluss vom 5. September 2007 – T-295/05 - juris Tz 51, m.w.N.).

- 19 Vor diesem Hintergrund geht der Senat davon aus, dass die Klägerin ihre Forderung vor einem deutschen Gericht geltend machen kann. Im Übrigen dürfte auch der Verwaltungsrechtsweg gemäß § 40 Abs. 1 VwGO eröffnet sein, weil es sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit handeln dürfte. Dies richtet sich, wenn - wie hier - eine ausdrückliche Rechtswegzuweisung des Gesetzgebers fehlt, nach der Natur des Rechtsverhältnisses, aus dem der Klageanspruch hergeleitet wird (Gemeinsamer Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes, Beschluss vom 10. April 1986 - GmS-OGB 1/85 - juris Rn. 10). Deshalb ist entscheidend darauf abzustellen, ob der zur Klagebegründung vorgetragene Sachverhalt für die aus ihm hergeleitete Rechtsfolge von Rechtssätzen des Zivil- oder des Verwaltungsrechts geprägt wird (vgl. BSG, Beschluss vom 30. September 2015 - B 3 KR 22/15 B - juris Rn. 15; BVerwG, Urteil vom 24. August 1994 - 11 C 14/93 - juris Rn. 15; BGH, Urteile vom 10. Januar 1984 - VI ZR 297/81 - juris Rn. 7, und vom 23. Februar 1988 - VI ZR 212/87 - juris Rn. 8). Der Sachverhalt und die sich aus ihm ergebenden Rechtsfolgen werden hier von europäischem öffentlichem Recht geprägt, nämlich von der Verordnung (EG) Nr. 340/2008 über die an die Klägerin als EU-Behörde für ihre Verwaltungstätigkeit (Registrierung) zu entrichtenden Gebühren und Entgelte. Selbst wenn der Verwaltungsrechtsweg nicht gegeben wäre, könnte die Klage nicht aus diesem Grund als unzulässig abgewiesen werden, vielmehr müsste der Rechtsstreit dann gemäß § 17a Abs. 2 GVG an das zuständige Zivilgericht verwiesen werden.
- 20 2. Die Zulässigkeit der Leistungsklage hängt indessen nicht nur vom Zugang zur deutschen Gerichtsbarkeit ab, sondern auch davon, ob die Klägerin das erforderliche Rechtsschutzinteresse hat.
- 21 Am fehlenden Rechtsschutzinteresse scheitert eine Klage, wenn es einen anderen einfacheren Weg zu dem erstrebten Ziel gibt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 23. Januar 1992 - 4 NB 2/90 - juris Rn. 12). Im Allgemeinen fehlt das Rechtsschutzbedürfnis für eine Leistungsklage, wenn der Gläubiger bereits einen vollstreckbaren Titel über die Klageforderung hat und aus diesem unschwer die Zwangsvollstreckung gegen den Schuldner betreiben kann. Er darf das Prozessgericht nicht überflüssigerweise in Anspruch nehmen und den Schuldner nicht unnötig mit einem Prozess behelligen. Allerdings kann dem Gläubiger trotz eines Vollstreckungstitels die Erhebung einer Klage nicht verwehrt sein, wenn er hierfür nach Lage der Dinge einen verständigen Grund hat. Verfügt er über einen nicht der Rechtskraft fähigen Vollstreckungstitel, etwa einen Prozessvergleich, ist das Rechtsschutzbedürfnis für eine Klage beim Vorliegen eines besonderen Bedürfnisses oder Interesses zu bejahen, wie es etwa gegeben ist, wenn mit einer Vollstreckungsgegenklage des Schuldners zu rechnen ist (BGH, Urteil vom 7. Dezember 1988 - IVb ZR 49/88 - juris Rn. 8, juris; vgl. auch OVG NRW, Urteil vom 7. April 1986 - 7 A 819/86 - juris). Auch kann ein Hoheitsträger ein Rechtsschutzinteresse für eine Leistungsklage haben, wenn der Erlass eines Leistungsbescheides jedenfalls kein gegenüber der Leistungsklage einfacherer Weg zur Inanspruchnahme des Beklagten gewesen wäre, weil ohnehin mit einer gerichtlichen Auseinandersetzung zu rechnen war (BVerwG, Beschluss vom 29. August 2008 - 6 B 48.08 - juris Rn. 4, m.w.N.). Eine solche Fallkonstellation liegt hier nicht vor,

weil die Klägerin mit ihrer Entscheidung vom 9. August 2016 bereits einen Leistungsbescheid erlassen hat, der der Bestandskraft fähig ist (vgl. EuG, Beschluss vom 19. November 2018 - T-494/17 - juris Rn. 63). Hingegen fehlt das Rechtsschutzbedürfnis dann, wenn der Kläger bereits über einen ihm zur Verfügung stehenden rechtskräftigen Vollstreckungstitel verfügt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 3. April 1989 - 5 B 144.88 - juris Rn. 4).

- 22 Für das Vorliegen eines Rechtsschutzinteresses kommt es demnach darauf an, ob die Klägerin mit der von ihr getroffenen bestandskräftigen Entscheidung über die Erhebung eines Verwaltungsentgelts nach Art 13 Abs. 4 Verordnung (EG) Nr. 340/2008 bereits über einen vollstreckbaren Titel verfügt. Ob dies der Fall ist, hängt maßgeblich davon ab, ob Entscheidungen dieser Art in den Anwendungsbereich des Art. 299 Abs. 1 AEUV fallen. Die insoweit aufgeworfene erste Vorlagefrage bedarf der Klärung durch den Gerichtshof.
- 23 Nach Art. 299 Abs. 1 Halbsatz 1 AEUV sind Rechtsakte des Rates, der Kommission oder der Europäischen Zentralbank, die eine Zahlung auferlegen, vollstreckbare Titel. Gemäß Art 299 Abs. 2 Satz 1 AEUV erfolgt die Zwangsvollstreckung nach den Vorschriften des Zivilprozessrechts des Staates, in dessen Hoheitsgebiet sie stattfindet. Auch wenn sich Art. 299 Abs. 1 Halbsatz 1 AEUV einzig über die zwangsweise Durchsetzung der von Rat, Kommission und Europäischer Zentralbank geschaffenen Vollstreckungstitel verhält, ist nach Auffassung des Senats nicht eindeutig, dass Entscheidungen anderer Organe der Europäischen Union einer Vollstreckung nicht zugänglich sind (vgl. Gellermann, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 299 Rn. 2; Krajewski/Rösslein, in: Das Recht der Europäischen Union, 76. EL, AEUV Art. 299 Rn. 5; a.A.: Ruffert, in: Callies/Ruffert, AEUV, 6. Aufl., Art. 299 Rn. 1, zu Handlungen mit Parlamentsbeteiligung). So hat das EuG in einem Beschluss vom 8. März 2012 (T-573/10, Rn. 43) angenommen, die Nichteinhaltung einer Zahlungsfrist in einer Rechnung, mit der die Europäische Arzneimittelagentur (EMA) Forderungsbeträge gegen ein Pharmaunternehmen im Einzelnen festgelegt hat, habe u.a. zur Folge, dass eine Zwangsvollstreckung der geschuldeten Summe möglich sei. Ein polnisches Gericht (Sad Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa dla Warszawy [Bezirksgericht für Warszawy-Mokotow in Warschau]) hat dem EuGH in der Rechtssache C-392/20 u.a. die Frage vorgelegt, ob Art. 299 AEUV dahin auszulegen ist, dass er ausschließlich auf Entscheidungen anzuwenden ist, die durch den Rat, die Kommission oder die Europäische Zentralbank erlassen wurden, oder auch für Entscheidungen der Klägerin gilt, mit denen eine zusätzliche Verwaltungsgebühr auferlegt wurde. Die Frage ist jedoch unbeantwortet geblieben, nachdem das Verfahren wegen Erledigung gestrichen wurde. Auch aus den Ausführungen zu den Schlussanträgen der Generalanwältin Kokott vom 7. November 2019 in der Rechtssache C-584/17 (juris - Rn. 40) geht hervor, dass die Frage, ob Eigenverwaltungsentscheidungen europäischer Agenturen vollstreckbare Entscheidungen im Sinne des Art. 299 AEUV sein können, nicht mit der vom Verwaltungsgericht offenbar angenommenen Eindeutigkeit verneint werden kann. Die Generalanwältin führte an dieser Stelle aus, das Vorbringen der Rechtsmittelführerin werfe zunächst die Frage auf, ob die Tatsache, dass Art. 299 AEUV lediglich Rechtsakte des Rates, der Kommission und der EZB nenne, bedeute, dass Rechtsakte anderer Organe oder sonstiger Stellen der Union ohne explizite primärrechtliche Verankerung - wie

z. B. in Art. 280 AEUV für die Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union - tatsächlich keine vollstreckbaren Titel gemäß Art. 299 AEUV sein könnten, und diese Frage sei vom Gerichtshof soweit ersichtlich noch nicht beantwortet.

- 24 3. Für den Fall, dass Entscheidungen der Klägerin über die Erhebung eines solchen Verwaltungsentgelts keinen vollstreckbaren Titel darstellen, so dass ein Rechtsschutzbedürfnis für eine Leistungsklage gegeben ist, möchte der Senat zudem mit der zweiten Vorlagefrage geklärt wissen, ob Art. 13 Abs. 4 Unterabsatz 3 i.V.m. Art. 11 Abs. 3 Unterabsatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 340/2008 dahin auszulegen ist, dass eine auf Zahlung des Verwaltungsentgelts gerichtete Leistungsklage ausgeschlossen sein soll.
- 25 Nach Art. 13 Abs. 4 Unterabsatz 3 der Verordnung gilt u.a. Art. 11 Abs. 3 entsprechend. Diese Regelung bestimmt, dass, sofern die Zahlung (der Gebühren oder anderer Entgelte) nicht vor Ablauf der in Absatz 2 vorgesehenen Frist erfolgt, die Agentur eine zweite Zahlungsfrist festsetzt. Erfolgt die Zahlung nicht vor Ablauf der zweiten Frist, lehnt die Agentur das Ersuchen ab. Der Ordnungsgeber geht demnach davon aus, dass das Ersuchen einer natürlichen oder juristischen Person auf Registrierung oder Vornahme einer sonstigen administrativen oder fachlichen Leistung der Klägerin auch dann verweigert werden kann, wenn die volle Gebühr bzw. das volle Entgelt und/oder das Verwaltungsentgelt nach Art. 13 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 340/2008 erhoben, aber nicht gezahlt wurden, so dass die Klägerin verlangen könnte, dass der Ersuchende in Vorleistung tritt, um die Durchsetzung auch des Anspruchs auf Zahlung des Verwaltungsentgelts sicherzustellen. Auch enthält die Verordnung (EG) 340/2008 - anders als etwa Art. 10 Abs. 3 der Verordnung (EG) 297/95 des Rates vom 10. Februar 1995 über die Gebühren der Europäischen Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln (EMA) - keinen ausdrücklichen Hinweis darauf, dass die Klägerin bei nicht fristgerechter Zahlung des Entgelts auch die Möglichkeit hat, ein Gericht anzurufen. Der Umstand, dass die Verordnung (EG) Nr. 340/2008 die Klagemöglichkeit durch die Klägerin jedenfalls ausdrücklich nicht vorsieht, könnte bedeuten, dass der Unionsgesetzgeber die Folgen der Nichtzahlung der Gebühren und Entgelte abschließend geregelt hat (vgl. BayVGh, Urteil vom 18. Dezember 2017 – 20 BV 16.2024 - juris Rn. 20,). Die Frage, ob es der Klägerin vor diesem Hintergrund verwehrt ist, insbesondere bei bereits vorgenommenen Registrierungen oder sonstigen administrativen oder fachlichen Leistungen bei ausbleibender Zahlung des Verwaltungsentgelts Leistungsklage zu erheben, lässt sich aber nicht eindeutig beantworten, sondern bedarf der Klärung durch den Gerichtshof.