



Ausarbeitung

**Zur Vereinbarkeit eines Exportverbotes von Rüstungsgütern und
Atomtechnologie mit dem Recht der Europäischen Union**

Roland Derksen

Zur Vereinbarkeit eines Exportverbotes von Rüstungsgütern und Atomtechnologie mit dem Recht der Europäischen Union

Verfasser/in: MR Dr. Roland Derksen
Aktenzeichen: WD 11 – 3000 – 208/11
Abschluss der Arbeit: 9. Januar 2012
Fachbereich: WD 11: Europa
Telefon: (030) 227 33614

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Beschränkungen des Exports von Rüstungsgütern und von Atomtechnologie im Recht der Europäischen Union	4
2.1.	Exportbeschränkungen im Handel mit Drittstaaten	4
2.2.	Beschränkungen im Handel innerhalb der Europäischen Union	7
2.3.	Exportverbote für nicht von Art. 346 Abs. 1 lit. b) AEUV erfasste Rüstungsgüter und Nukleartechnologie, die nicht der VO (EG) Nr. 428/2009 unterfallen	9
3.	Zusammenfassung	12

1. Einleitung

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) führen in nicht unerheblichem Umfang Militärtechnologie aus. Ausweislich des am 30. Dezember 2011 veröffentlichten 13. Jahresberichts zum Gemeinsamen Standpunkt der EU erteilten im Jahr 2010 die nachfolgend genannten Ausfuhrländer in der EU Genehmigungen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern auf der Gemeinsamen Militärgüterliste der EU in folgendem Gesamtwert: Frankreich 11,181 Mrd. €, Italien 3,251 Mrd. €, Deutschland 4,754 Mrd. €, Großbritannien 2,836 Mrd. €, Spanien 2,38 Mrd. €, die EU-Mitgliedstaaten insgesamt für 31,722 Mrd. Euro.¹

Nachfolgend soll der europarechtliche Rahmen für den Export von Militär- und Nukleartechnologie dargestellt werden. Dabei ist zwischen der Ausfuhr dieser Technologien an Drittländer außerhalb der EU und dem Handel innerhalb der EU zu unterscheiden.

2. Beschränkungen des Exports von Rüstungsgütern und von Atomtechnologie im Recht der Europäischen Union

2.1. Exportbeschränkungen im Handel mit Drittstaaten

Ein generelles Exportverbot von Rüstungsgütern und Atomtechnologie ist im Recht der Europäischen Union (EU) nicht vorgesehen. Exportverbote und spezielle Genehmigungspflichten können in von der EU verhängten Sanktionen gegen einzelne Länder – wie z.B. gegen Iran – angeordnet werden.² Soweit sich der Außenhandel nicht nach EU-Recht beurteilt, gilt hierfür das nationale Recht der Mitgliedstaaten.

Export von Dual-Use-Gütern

Auf Gemeinschaftsebene wird der **Drittlandhandel von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck** reglementiert. Dieser unterliegt der Gemeinsamen Handelspolitik.

Die Verordnung (EG) Nr. 428/2009 des Rates vom 5. Mai 2009 über eine Gemeinschaftsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr, der Verbringung, der Vermittlung und der Durchfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck³ (VO (EG) Nr. 428/2009) unterwirft Güter, die sowohl zivil

1 abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:382:0001:0470:EN:PDF>

2 Verordnung (EU) Nr. 961/2010 des Rates vom 25. Oktober 2010 über restriktive Maßnahmen gegen Iran und zur Aufhebung der Verordnung EG Nr. 423/2007; abrufbar unter http://www.oenb.at/de/img/eu_vo_961-2010_iran_deutsch_tcm14-211634.pdf

3 ABl. L 134 vom 29.05.2009, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:134:0001:0269:de:PDF>; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 1232/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 428/2009 des Rates vom 5. Mai 2009 über eine Gemeinschaftsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr, der Verbringung, der Vermittlung und der Durchfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck, ABl. L 26 vom 8.12.2011, abrufbar unter: http://www.ausfuhrkontrolle.info/ausfuhrkontrolle/de/vorschriften/eg_dual_use_vo/vo2011_1232.pdf

als auch militärisch verwendet werden können, einem Kontrollregime. Mit diesem wird das Ziel verfolgt, den Aufbau bedrohlicher Rüstungspotenziale zu verhindern. Außerdem soll zwischen den Lieferstaaten vergleichbare Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden.⁴ Die Exportkontrolle von Dual Use-Gütern findet sowohl auf Drittstaaten wie nichtstaatliche Akteure Anwendung. Güter mit doppeltem Verwendungszweck sind solche, „die sowohl militärischen als auch zivilen Zwecken dienen können.“ Davon umfasst sind auch Waren, die sowohl für nichtexplosive Zwecke als auch für jedwede Form der Unterstützung bei der Herstellung von Kernwaffen oder sonstigen Kernsprengkörpern verwendet werden können“ (Art. 1 VO (EG) Nr. 428/2009).⁵ Diese unterliegen der **Genehmigungspflicht** nach Art. 3 ff. VO (EG) Nr. 428/2009. Dem Anwendungsbereich dieser Verordnung unterliegen auch Güter, die für die Herstellung von Massenvernichtungswaffen verwendet werden können.⁶ Neben detaillierten Waffenlisten, die der Ausfuhrkontrolle unterliegen, besteht auf Grundlage geschriebener und ungeschriebener Verhaltenskodizes ein umfassendes Notifizierungs- und Konsultationssystem, mit dem Informationen über abgelehnte Ausfuhrgenehmigungen und Erkenntnisse zu Proliferationsgefahren ausgetauscht werden.⁷ Auch die Ausfuhr solcher Güter mit doppeltem Verwendungszweck, die nicht im Anhang I aufgeführt sind, können einer weitergehenden Genehmigungspflicht nach Art. 4 VO (EG) Nr. 428/2009 unterliegen.

Regelungen zur **Beschränkung der Ausfuhr von Dual-Use-Gütern in Drittländer** unterliegen der **ausschließlichen Zuständigkeit der EU**.⁸ Für die Mitgliedstaaten verbleiben in diesem Bereich keine eigene Regelungskompetenzen,⁹ so dass diese auch keine restriktiveren Regelungen zur Ausfuhr von Dual-Use-Gütern regeln dürfen. Art. 8 VO (EG) Nr. 428/2009 eröffnet den Mitgliedstaaten allerdings **für nicht im Anhang I der Verordnung erfasste Güter mit doppeltem Verwendungszweck** Spielräume für nationale Ausfuhrbeschränkungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie aus Menschenrechtserwägungen.

Export von Rüstungsgütern

Nach Art. 346 Abs. 1 lit b) AEUV unterliegt die Ausfuhr und Exportkontrolle von Waffen, Munition und Kriegsmaterial, die nicht dem Anwendungsbereich der VO (EG) Nr. 428/2009 unterfallen, dem Verantwortungsbereich der EU-Mitgliedstaaten.¹⁰ Diese Verantwortung soll auf Grundlage des sog. Wassenaar-Arrangements und des Gemeinsamen Standpunktes 2008/944/GASP des Ra-

4 Boysen/Oeter, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, 2. Aufl. 2010, S. 1754

5 Dazu auch Grunwald, Neuere Entwicklungen des Euratom-Rechts, ZEuS 2010, S. 407 (439 f.); Hölscher, Die Neufassung der Dual Use-Verordnung, RIW 2009, S. 524

6 Vgl. Hölscher, Die Neufassung der Dual Use-Verordnung, RIW 2009, S. 524 (525)

7 Karpenstein, Europäisches Exportkontrollrecht für Dual-Use-Güter, 1998, S. 159 ff.

8 EuGH, 17.10.1995, C-17/94, C-83/94. Slg. 1994 I-3189; 14.01.1997, C-124/95, Slg. 1997, S. 114

9 Haeblerlin, in: Martinek/Semler/Habermeier/Flohr, Handbuch des Vertriebsrechts, 3. Aufl. 2010, § 45 Rdn. 3b, 7; Karpenstein, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Dual-Use-Verordnung, Art. 1 Rdn. 21

10 dazu näher Boysen/Oeter, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, 2. Aufl. 2010, S. 1755

tes betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgüter¹¹ wahrgenommen werden.

Im Wassenaar Arrangement aus dem Jahre 1996, dem 40 Staaten angehören, haben sich die Teilnehmerstaaten auf Listen mit Waffen und Dual-Use-Gütern verständigt. Für ca. 30 Güter hat man sich auf ein besonderes Notifizierungsverfahren verständigt, wonach abgelehnte Exportanträge innerhalb von 30 Tagen an das Technische Sekretariat in Wien zu übersenden sind, das sodann die anderen Teilnahmestaaten hierüber informiert. Die Notifizierungspflicht zu den anderen Gütern beinhaltet im Wesentlichen halbjährliche Zusammenfassungen von erfolgten Transfers und abgelehnten Genehmigungsanträgen.¹²

Grundlage für den Export von Rüstungsgütern der Mitgliedstaaten ist der Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP des Rates betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgüter¹³, der den die Mitgliedstaaten nicht bindenden Europäischen Verhaltenskodex für Rüstungsexporte¹⁴ ersetzt. In Art. 2 des Gemeinsamen Standpunktes werden acht Kriterien festgelegt, anhand derer nach Art. 1 Anträge auf Ausfuhrgenehmigung für Gegenstände der regelmäßig aktualisierten Gemeinsamen Militärgüterliste der EU¹⁵ zu prüfen sind. Kriterien, an denen Rüstungsexporte zu messen sind, sind insb. die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten (Beachtung der vom VN-Sicherheitsrat oder der EU verhängten Sanktionen), die Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts durch das Endbestimmungsland oder die nationale Sicherheit der Mitgliedstaaten.¹⁶ Jeder Mitgliedstaat hat den anderen Mitgliedstaaten jährlich vertraulich über Ausfuhren von Rüstungsgütern und zur Umsetzung des Gemeinsamen Standpunktes Bericht zu erstatten.

Über die Ausfuhr von Militärgütern und Militärtechnologien an Drittstaaten entscheiden allein die Mitgliedstaaten. Dementsprechend heißt es in Art. 4 Abs. 2 Satz 1 des Gemeinsamen Standpunktes 2008/944/GASP: „Ob der Transfer von Militärtechnologie oder Militärgütern genehmigt oder verweigert wird, bleibt dem nationalen Ermessen eines jeden Mitgliedstaats überlassen.“

Export von Atomtechnologie

Der Export von Atomtechnologie unterliegt einem unionsweiten Genehmigungserfordernis nach Art. 3 Abs. 1 VO (EG) Nr. 428/2009. Was davon im Einzelnen umfasst sein soll, ist im Anhang 1 VO (EG) Nr. 428/2009 unter der Kategorie 0 geregelt, wo im Einzelnen die dem Genehmigungsre-

11 ABl. 2008 L 335/99, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:335:0099:0103:DE:PDF>

12 Werner, Das Wassenaar-Arrangement – Ein neues Exportkontrollregime, Aw-Prax 1996, S. 49 ff

13 ABl. 2008 L 335/99, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:335:0099:0103:DE:PDF>

14 Verhaltenskodex der Europäischen Union für Waffenausfuhren vom 8.6.1998

15 Gemeinsame Militärgüterliste der Europäischen Union vom 21.2.2011, ABl. C 81/1 vom 18.3.2011, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:086:0001:0036:DE:PDF>

16 Dazu i.E. Art. 2 Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP

gime unterliegenden kerntechnischen Materialien, Anlagen und Ausrüstungen definiert werden.¹⁷

Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten zusätzliche Genehmigungserfordernisse für Güter statuieren, insb. wenn diese sich zur Herstellung von ABC-Waffen und Trägersysteme eignen.¹⁸ Anders als dies noch die Vorgängerregelung (VO (EG) Nr. 3381/94) vorsah, setzt dies nicht voraus, dass diese Waffen und Trägersysteme Gegenstand entsprechender Nichtverbreitungsregelungen sind. Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten müssen nicht den Nachweis ihrer militärischen oder terroristischen Endverwertung führen. Die Möglichkeit einer militärischen Zweckbestimmung genügt.¹⁹ Ein besonderes Anliegen der EU ist die Nichtverbreitung von Kernmaterial.²⁰

2.2. Beschränkungen im Handel innerhalb der Europäischen Union

Export von Dual-Use-Gütern

Anders als beim Außenhandel mit Drittstaaten ist der Verkehr von Dual-Use-Gütern innerhalb der EU im Grundsatz genehmigungsfrei. Mit der VO (EG) Nr. 428/2009 ist ein einheitliches Exportkontrollregime im Außenhandel geschaffen worden mit der Zielsetzung, den innergemeinschaftlichen Verkehr zu erleichtern.²¹ Während die Verbringung der Güter im Anhang I (damit auch kerntechnische Materialien, Anlagen und Ausrüstungen) im Binnenmarkt genehmigungsfrei ist, bedarf es für die innergemeinschaftlicher Verbringung von Gütern des Anhangs 4 Teil 2 einer Genehmigung (Art. 22 Abs. 1 VO (EG) Nr. 428/2009).²² Unter bestimmten, in Art. 22 Abs. 2 VO (EG) Nr. 428/2009 geregelten Voraussetzungen können Mitgliedstaaten auch im Handel zwischen EU-Mitgliedstaaten Genehmigungspflichten vorsehen, und zwar dann, wenn (zum Zeitpunkt der Verbringung)

- das endgültige Bestimmungsziel der Güter nach Kenntnis des Verbringers außerhalb der EU liegt,
- die Ausfuhr der Güter nach diesem Bestimmungsziel gemäß Art. 3, 4 oder 5 Dual-Use-VO genehmigungspflichtig ist und
- die Güter in dem Mitgliedstaat, in den sie verbracht werden sollen, keiner Verarbeitung oder Bearbeitung im Sinne des Art. 24 Zollkodex der Gemeinschaften unterzogen werden sollen.

17 ABl. L 134 vom 29.05.2009, Seite 35 ff., abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:134:0001:0269:de:PDF>

18 Art. 4 Abs. 1 VO (EG) Nr. 428/2009; vgl. auch Nettesheim/Duvigneau, in Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, 2. Aufl. 2012

19 Karpenstein, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Dual-Use-Verordnung, Art. 4 Rdn. 10

20 vgl. dazu Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Mitteilung zur Nichtverbreitung von Kernmaterial vom 26.3.2009, KOM(2009) 143 end., abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0143:FIN:DE:PDF>

21 Erwägungsgrund 4 VO (EG) Nr. 428/2009

22 Güter des Chemiewaffenübereinkommens

Export von Rüstungsgütern

Dem Sekundärrecht ist – soweit ersichtlich - keine Verpflichtung der EU-Mitgliedstaaten zu entnehmen, den Export von Rüstungsgütern innerhalb der EU zuzulassen.

Die Richtlinie 2009/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009 zur Vereinfachung der Bedingungen für die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern²³ dient der Vereinfachung der Vorschriften und Verfahren für die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern (Art. 1 Abs. 1 Richtlinie 2009/43/EG). Diese Richtlinie beschränkt dabei aber nicht das politische Ermessen der Mitgliedstaaten zur Ausgestaltung ihrer Politik der Ausfuhr von Verteidigungsgütern (Art. 1 Abs. 2 Richtlinie 2009/43/EG). In den Erwägungsgründen dieser Richtlinie heißt es unter 17):

„Den Mitgliedstaaten sollte es frei stehen, eine vorherige Genehmigung abzulehnen oder zu gewähren. Gemäß den Grundsätzen des Binnenmarktes sollte die jeweilige Genehmigung in der gesamten Gemeinschaft gültig sein, und für die Durchfuhr durch andere Mitgliedstaaten oder den Zugang zum Hoheitsgebiet anderer Mitgliedstaaten sollten keine weiteren Genehmigungen erforderlich sein.“

Auf primärrechtlicher Ebene ermächtigt Art. 346 Abs. 1 lit. b) AEUV die Mitgliedstaaten, **Maßnahmen** hinsichtlich der **Erzeugung** und des **Handels** von „Waffen, Munition und Kriegsmaterial“ zu ergreifen. Der Rat hatte einstimmig die Liste vom 15.4.1958 festgelegt, die im Einzelnen die dieser Bestimmung unterfallenden Güter spezifizieren soll. Diese inzwischen veraltete und nicht mehr erneuerte Liste soll konventionelle, biologische und chemische Waffen umfassen.²⁴ Die durch Nennung in Art. 346 Abs. 2 AEUV in den Rang des Primärrechts erhobene Liste²⁵ ist abschließend.²⁶ Die Öffnungsklausel des Art. 356 Abs. 1 lit b) AEUV gilt hiernach nur für die in der Liste vom 15.04.1958 aufgeführten Güter. Für andere als die in dieser Liste genannten militärischen Güter findet diese Vorschrift keine Anwendung.²⁷

Eine nach Art. 346 Abs. 1 lit. b) AEUV den Mitgliedstaaten freistehende **Maßnahme** hinsichtlich des **Handels** ist im Grundsatz auch eine im Recht eines Mitgliedstaates vorgesehene Ausfuhrbeschränkung von Rüstungsgütern, die sich aber auf die in der Liste vom 15.04.1958 aufgeführten Waren beschränken muss. Maßnahmen nach Art. 346 Abs. 1 lit. b) AEUV stehen allerdings unter

23 ABl. L 146 vom 10.06.2009, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:146:0001:0001:DE:PDF>

24 Diese Liste wurde – soweit ersichtlich - nicht veröffentlicht; Hinweise hierauf finden sich in der Antwort des Rates auf die Anfrage des Abgeordneten des Europäischen Parlaments Staes, Abl. 2001C-364E/85, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=C:2001:364E:0085:0086:de:PDF> und bei Jaekel/Kotzur, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Band III, Art. 296 EGV Rdn. 19

25 dazu auch Khan, in: Geiger/Khna/Kotzur, EUV/AEUV, Kommentar, 2010, AEUV Art. 346, Rdn. 8

26 EuGH, 30.09.2003, Rs. T-26/01, Slg. 2003, II-3951; Wegener, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Kommentar, 2011, AEUV Art. 346 Rdn. 7

27 EuGH, 30.09.2003, Rs. T-26/01, Slg. 2003, II-3951 Rdn. 61

dem Vorbehalt, dass diese nach Ansicht des sich hierauf berufenden Mitgliedstaates für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich sind. Diesbezüglich besteht – wie auch der EuGH hervorhebt – ein weiter Beurteilungs- und Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten. Die Inanspruchnahme dieser Kompetenz ist allerdings von den Mitgliedstaaten zu begründen. Die Ermessensausübung unterliegt der gerichtlichen Überprüfung.²⁸

Für nicht in der Liste vom 15.4.1958 aufgeführte Rüstungsgüter findet – wie bereits ausgeführt – die Öffnungsklausel des Art. 346 Abs. 1 lit b) AEUV keine Anwendung. Ausfuhrverbote der Mitgliedstaaten für diese Güter sind an den Grundfreiheiten des Binnenmarktes zu messen.

Export von Atomtechnologie

Der wesentliche Teil der zum Betrieb von Kernkraftwerken benötigten Systeme, Ausrüstungen und Bestandteile dürfte in der Anlage I der VO (EG) Nr. 428/2009 erfasst sein, wofür das Ausfuhrregime für Dual-Use-Güter Anwendung findet. Exportverbote der Mitgliedstaaten für Waren, die für die Erzeugung von Kernenergie Verwendung finden, nicht aber in dieser Anlage aufgeführt sind²⁹, wären an der Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 ff. AEUV) zu messen.

2.3. Exportverbote für nicht von Art. 346 Abs. 1 lit. b) AEUV erfasste Rüstungsgüter und Nuklear-technologie, die nicht der VO (EG) Nr. 428/2009 unterfallen

Handelsbeschränkungen bei Rüstungsgütern innerhalb der EU, für die keine spezielleren Regelungen gelten, beurteilen sich nach dem Recht der Mitgliedstaaten. Diese müssen sich allerdings an der Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 ff. AEUV) messen lassen.³⁰ Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) schließt Handelsbeschränkungen im Sinne von Ausfuhr- und Einfuhrzöllen gleicher Wirkung und alle mengenmäßigen Beschränkungen der Ein- und Ausfuhr im Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander für die in Liste A1 und A2 aufgeführten Erzeugnisse und im Grundsatz für in der Liste B aufgeführten Erzeugnisse des Anhangs IV³¹ aus (Art. 93 Euratom).

Euratom enthält zur Ausfuhr für Stoffe und Bauteile, die nicht in der Liste A1 und A2 bzw. B aufgeführt sind, keine Sonderregelungen (Art. 92 Euratom)³², so dass sich auch diese nach Art. 28 ff. AEUV beurteilt.

28 EuGH, 16.09.1999, C-414/97, Slg. I-5599

29 Anhang I der VO (EG) Nr. 428/2009 umfasst unter der Kategorie O insb. Kernreaktoren und die hierfür konstruierten bzw. hergerichteten Ausrüstung und Bestandteile hierfür; abrufbar unter http://www.ausfuhrkontrolle.info/ausfuhrkontrolle/de/gueterlisten/anhaenge_egdualusevo/anhang_1_kat_0.pdf

30 für den Bereich der Rüstungsgüter: Herrmann, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Band I EUV/AEUV (Stand August 2011), Art. 28 AEUV Rdn. 43

31 abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:084:0001:0112:DE:PDF>

32 Lux, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge, Kommentar nach dem Vertrag von Lissabon, 5. Aufl. 2010, Art. 28 Rdn. 11; Herrmann, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Band I, Art. 28 AEUV Rdn. 42

Warenverkehrsfreiheit als Prüfungsmaßstab

Im Primärrecht ist der Warenbegriff nicht definiert. Dieser ist maßgebend durch die Rechtsprechung des EuGH geprägt. Als Waren gelten hiernach alle beweglichen Sachen, die einen Geldwert aufweisen und mithin Gegenstand von Handelsgeschäften sein können.³³ Rüstungsgüter und Ausrüstungen und Bauteile der Atomtechnologie erfüllen die Merkmale dieses Warenbegriffs. Nach Art. 35 AEUV sind mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten verboten. Als mengenmäßige Ausfuhrbeschränkung gelten Maßnahmen, die die Ausfuhr einer Ware – wie bei einem Ausfuhrverbot – vollständig verbieten oder Ausfuhren nach Menge, Wert oder Zeitraum begrenzen.³⁴

Rechtfertigungsgründe für Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit

Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit sind bei Vorliegen der in Art. 36 AEUV normierten und der anerkannten, maßgebend durch die Judikatur des EuGH geprägten ungeschriebenen Rechtfertigungsgründe zulässig, soweit diese außerdem dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.

Zwei der in Art. 36 AEUV normierten Rechtfertigungsgründe für Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit könnten für ein Exportverbot von Rüstungsgütern und von Atomtechnologie in Betracht kommen. Ein solches Exportverbot könnte aus „Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit“ oder „zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen...gerechtfertigt“ sein (Art. 36 Satz 1 AEUV).

Die **öffentliche Sicherheit** ist betroffen, soweit für die Existenz eines Staates wesentliche Fragen der inneren und äußeren Sicherheit, insb. das „Funktionieren seiner Wirtschaft..., das seiner Einrichtungen und seiner wichtigen öffentlichen Dienste und ...das Überleben seiner Bevölkerung“ in Frage stehen.³⁵ Da diese Voraussetzungen vom EuGH für Ausfuhrverbote von sog. Dual-Use-Gütern vor Inkrafttreten der VO (EG) Nr. 428/2009 bejaht wurden³⁶, liegt es nicht fern, dass Exportverbote für Rüstungsgüter und für für die Kerntechnologie benötigte Bauteile sich grundsätzlich auf diesen Rechtfertigungsgrund stützen ließen. Der EuGH gesteht in seiner Rechtsprechung den Mitgliedstaaten ein weites Ermessen zu, diesen Rechtfertigungsgrund zur Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Werteordnung auszufüllen und auszulegen.³⁷ In einem weiteren Schritt wären allerdings die im Rahmen der öffentlichen Sicherheit zu schützenden nationalen Interessen mit dem Grundsatz des freien Warenverkehrs im Binnenmarkt im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit eines strikten Exportverbotes abzu-

33 EuGH, 10.12.1968, Rs. 7/68, Slg. 1968, S. 633 (642); 26.10.2006, Rs. C-65/05, Slg. 2006, I-10 341; Kingreen, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Kommentar, 2011, AEUV Art. 34-36, Rdn. 120

34 Leible/T. Streinz, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Band I, Art. 35 AEUV Rdn. 5

35 EuGH, 10.07.1984, Rs. 72/83, Slg. 1984, 2727

36 EuGH, 4.10.1991, Rs. C-367/89, Slg. 1991, I-4621

37 EuGH, 14.12.1979, Rs. 34/79, Slg. 1979, 3795

wägen. Bei einer Gesamtbetrachtung spräche daher viel dafür, dass nur ein differenziertes Exportverbot einer solchen Prüfung stand hielte.

Der weitere, in Art. 36 AEUV kodifizierte Rechtfertigungsgrund für Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit „zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen“ ist als Legitimation für ein Exportverbot für Rüstungsgüter und Nukleartechnologie eines Mitgliedstaates nicht von vornherein ausgeschlossen, da nach Art. 36 Satz 1 AEUV grds. auf diesen Grund auch Exportverbote gestützt werden können und die Schutzdimension dieser Vorschrift nicht nur auf das Leben von Menschen, Tieren oder Pflanzen innerhalb eines Mitgliedstaates beschränkt sein soll. Im Rahmen der auch an dieser Stelle durchzuführenden Verhältnismäßigkeitsprüfung wäre zu berücksichtigen, dass nicht bereits der Export von Rüstungsgütern Gefahren für Menschen erzeugt sondern erst eine Situation, in der nicht zweifelsfrei gewährleistet wäre, dass diese Güter nur zu ihrer Nutzung berechnete Streitkräfte erhalten würden. Im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung wäre zu fragen, ob statt eines strikten Exportverbotes nicht Maßnahmen hinreichend wären, die sicherstellen, dass Rüstungsgüter nicht in falsche Hände gelangen. Für den Bereich der Atomtechnologie stünde ein Exportverbot unter dem hier untersuchten Gesichtspunkt unter dem Vorbehalt, dass die ihr zugrunde liegende Risikobewertung nicht auf hypothetischen Annahmen gestützt wird sondern sich auf wissenschaftliche Erkenntnisse stützen kann.³⁸ Andererseits wird geltend gemacht, dass auch bei wissenschaftlich noch nicht eindeutig nachgewiesener Gesundheitsgefahren Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit gerechtfertigt sein können, wenn der drohende Schaden für Leben und Gesundheit und die Wahrscheinlichkeit des Eintritts hoch sind.³⁹

Richterrechtlich hat der EuGH seit seiner *Cassis de Dijon*-Entscheidung⁴⁰ ungeschriebene Rechtfertigungsgründe entwickelt, die „**zwingenden Erfordernisse des Allgemeinwohls/-interesses**“.⁴¹ Es handelt sich hierbei um einen nicht abgeschlossenen Kanon, der weiterhin richterrechtlich fortgebildet wird.⁴² Von den bisher entwickelten Spezifizierungen der zwingenden Erfordernisse des Allgemeinwohls, der Verbraucherschutz, die Lauterkeit des Handelsverkehrs, der Umweltschutz, der Schutz der Systeme sozialer Sicherheit, wirksame steuerliche Kontrolle, kulturelle Zwecke, insb. Medienvielfalt und die Sicherheit des Straßenverkehrs könnte als tragender Grund für ein Exportverbot von Atomtechnologie allenfalls der Aspekt Umweltschutz erwogen werden. Für Exportverbote von Rüstungsgütern erscheinen diese Topoi nicht einschlägig zu sein. Soweit ersichtlich hat sich der EuGH mit einer derartigen Fragestellung noch nicht befasst. Für die Rechtfertigung einer Exportbeschränkung für Kerntechnologie unter dem Aspekt des Umwelt-

38 EuGH, 12.03.1987, Rs. 178/84, Slg. 1987, 1227; 14.07.1994, Rs. C-17/93, Slg. 1994, I -3537; 11.07.2000, Rs. C-473/98, Slg. 2000, 5681; 23.09.2003, Rs. C-192/01, Slg. 2003, I-9693; 5.02.2004, Rs. C-95/01, Slg. 2004, I-1333; 29.04.2004, Rs. C-387/99, Slg. 2004, I-375; 29.04.2004, Rs. C-150/00, Slg. 2004, I-3887

39 Leible/T. Streinz, , in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Band I, Art. 36 AEUV Rdn. 23

40 EuGH, 20.02.1979, Rs. 120/78, Slg. 1979, S. 649, Rdnr. 8.

41 Zur Herleitung solcher zwingenden Erfordernisse des Allgemeininteresses durch den EuGH vgl. Von Wilmsky, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 2009, § 12 IV 1, Rdnr. 12; Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 2010, Rdnr. 843 ff.

42 Haase, Internationales und Europäisches Steuerrecht, 2009, Rdnr. 835.

schutzes als zwingendes Erfordernis des Allgemeinwohls könnte sprechen, dass der Umweltschutz mit Inkrafttreten der Charta der Grundrechte der Europäischen Union in Art. 37 der Charta primärrechtlich verbürgt ist und der EuGH den Mitgliedstaaten einen weiten Einschätzungsspielraum bei der Ausgestaltung einer vorsorgenden Umweltpolitik zugesteht.⁴³

3. Zusammenfassung

Die EU-Mitgliedstaaten können keine nationalen Exportverbote für Rüstungsgüter und von Gütern im Bereich der Atomtechnologie statuieren, soweit diese Güter dem Anwendungsbereich der Dual-Use-Verordnung (Vo (EG) Nr. 428/2009) unterfallen. Regelungen zur Beschränkung der Ausfuhr von Dual-Use-Gütern in Drittländer unterliegen der ausschließlichen Zuständigkeit der EU. Für die Mitgliedstaaten verbleiben in diesem Bereich keine eigene Regelungskompetenzen, so dass diese auch keine restriktiveren Regelungen zur Ausfuhr von Dual-Use-Gütern vorsehen dürfen. Unter den in Art. 22 Abs. 2 VO (EG) Nr. 428/2009 geregelten Voraussetzungen können Mitgliedstaaten auch im Handel zwischen EU-Mitgliedstaaten Genehmigungspflichten vorsehen.

Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) schließt Handelsbeschränkungen im Sinne von Ausfuhr- und Einfuhrzöllen gleicher Wirkung und alle mengenmäßigen Beschränkungen der Ein- und Ausfuhr im Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander für die in Liste A1 und A2 aufgeführten Erzeugnisse und im Grundsatz für in der Liste B im Anhang IV des Euratom-Vertrages aufgeführten Erzeugnisse⁴⁴ aus.

Art. 346 Abs. 1 lit. b) AEUV eröffnet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, eine Ausfuhrbeschränkung für solche Rüstungsgüter vorzusehen, die in der Liste vom 15.04.1958 aufgeführt sind.

Ausfuhrbeschränkungen der Mitgliedstaaten für Rüstungsgüter und Atomtechnologie, die vorstehenden Regelungen nicht unterfallen, sind mit Blick auf die Warenverkehrsfreiheit im Binnenmarkt im Grundsatz nach Art. 35 AEUV verboten, können jedoch gerechtfertigt sein, soweit sie sich auf die Rechtfertigungsgründe des Art. 36 AEUV oder auf die vom EuGH richterrechtlich ungeschriebenen Rechtfertigungsgründe der zwingenden Erfordernisse des Allgemeinwohls/-interesses stützen lassen.

(Dr. Derksen)

43 dazu Kingreen, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Kommentar, AEUV Art. 34-36 Rdn. 214

44 abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:084:0001:0112:DE:PDF>