



Fachbereich EU 6

Die Genehmigungspflicht bei einem Auslandsaufenthalt von mehr als drei Monaten nach § 3 Abs. 2 Wehrpflichtgesetz
Unionsrechtliche Bewertung

**Die Genehmigungspflicht bei einem Auslandsaufenthalt von mehr als drei Monaten nach
§ 3 Abs. 2 Wehrpflichtgesetz**
Unionsrechtliche Bewertung

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 053/26
Abschluss der Arbeit: 6. Mai 2026
Fachbereich: EU 6: Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Einleitung: Die Genehmigungspflicht in § 3 Abs. 2 WPflG	5
2.1.	Die Genehmigungspflicht aus § 3 Abs. 2 WPflG	5
2.2.	Ursprünglicher Zweck der Regelung	6
2.3.	Aussetzung der Wehrpflicht im Jahr 2011	7
2.4.	Teilweise Reaktivierung der Wehrpflicht Ende 2025	8
2.4.1.	Wehrerfassung und Musterung, aber freiwilliger Wehrdienst	8
2.4.2.	Reaktivierung von § 3 Abs. 2 WPflG	9
2.4.3.	Folgen eines Verstoßes gegen § 3 Abs. 2 WPflG	12
2.4.4.	Allgemeinverfügung des BMVg	13
3.	Zur Frage der Anwendbarkeit des EU-Rechts	15
3.1.	EuGH-Rechtsprechung zur Anwendbarkeit des EU-Rechts auf die Militärorganisation	15
3.2.	Schlussfolgerungen für § 3 Abs. 2 WPflG	18
3.3.	Zwischenergebnis	20
4.	Bedeutung von Art. 7 Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38	20
4.1.	Überblick	20
4.2.	Art. 7 RL 2004/38	21
5.	Recht auf Ausreise nach Art. 4 RL 2004/38 i. V. m. Art. 20 f. AEUV sowie Art. 45, 49 AEUV	22
5.1.	Art. 4 RL 2004/38	22
5.2.	Rechtsprechung zum Ausreiserecht aus Art. 4 RL 2004/38 i. V. m. Art. 21 AEUV	23
5.3.	Art. 45 ff. AEUV	24
6.	Beschränkung des EU-Ausreiserechts durch § 3 Abs. 2 WPflG?	26
6.1.	Gesetzliche Regelung in § 3 Abs. 3 WPflG	26
6.2.	Rechtslage durch die Allgemeinverfügung vom 9. April 2026	26
7.	Rechtfertigung von Beschränkungen	27
7.1.	Rechtfertigungstatbestände	27
7.2.	Die gesetzliche Regelung in § 3 Abs. 2 WPflG	29
7.3.	§ 3 Abs. 2 WPflG i. V. m. der Allgemeinverfügung des BMVg	30
8.	Hinweis zu einer verfassungskonformen Auslegung im Wege teleologischer Reduktion	31

1. Fragestellung

Die Fachbereiche WD 3 und EU 6 wurden um eine verfassungs- bzw. unionsrechtliche Bewertung der durch das Wehrdienst-Modernisierungsgesetz (WDMoDG)¹ reaktivierten Regelung in § 3 Abs. 2 Wehrpflichtgesetz (WPflG)² gebeten.³

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit den unionsrechtlichen Aspekten. Die verfassungsrechtliche Bewertung erfolgt durch den Fachbereich WD 3 in der Arbeit zum Aktenzeichen WD 3 - 3000 - 047/26⁴.

Die Arbeit erläutert zunächst die zugrundeliegenden Regelungen des § 3 Abs. 2 WPflG (Ziff. 2.). Anschließend wird auf die folgenden unionsrechtlichen Fragen eingegangen:

- Ist das **EU-Recht** auf diesen Sachverhalt überhaupt **anwendbar**? (Ziff. 3.)
- Welche **Garantien des EU-Rechts** sind einschlägig? Der Auftraggeber nimmt insbesondere Bezug auf die in Art. 7 **Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38/EG**⁵ normierten Garantien für Studierende und Fragen der Gleichbehandlung von Männern und Frauen. (Ziff. 3.2., 4., 5.)
- Liegt eine **Beschränkung** dieser Garantien vor? (Ziff. 6.)
- Falls eine Beschränkung vorliegt, wie kann sie **gerechtfertigt** werden? (Ziff. 7.)

Abschließend werden – hinsichtlich einer etwaigen verfassungskonformen Interpretation von § 3 Abs. 2 WPflG⁶ – Hinweise zu den Grundsätzen der unionsrechtskonformen Auslegung und des Anwendungsvorrangs des EU-Rechts gegeben. (Ziff. 8)

-
- 1 Gesetz zur Modernisierung des Wehrdienstes (Wehrdienst-Modernisierungsgesetz – WDMoDG) vom 22. Dezember 2025 (BGBl. I 2025, Nr. 370).
 - 2 Wehrpflichtgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. August 2011 (BGBl. I S. 1730), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 370) geändert worden ist.
 - 3 Es erfolgt keine Analyse der Regelungen im Zivildienstgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2005 (BGBl. I 2005, S. 1346), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. I 2025, Nr. 370) geändert worden ist.
 - 4 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Genehmigungspflicht für Auslandsaufenthalte nach § 3 Abs. 2 Wehrpflichtgesetz – Materielle Verfassungsmäßigkeit und Vollzugskompetenz des Bundes, WD 3 - 3000 - 047/26, 5. Mai 2026.
 - 5 Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG, [ABl. L 158, 30. April 2004, S. 77 \(konsolidierte Fassung v. 16. Juni 2011\)](#).
 - 6 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Genehmigungspflicht für Auslandsaufenthalte nach § 3 Abs. 2 Wehrpflichtgesetz – Materielle Verfassungsmäßigkeit und Vollzugskompetenz des Bundes, WD 3 - 3000 - 047/26, 5. Mai 2026, S. 10 f.

2. Einleitung: Die Genehmigungspflicht in § 3 Abs. 2 WPflG

2.1. Die Genehmigungspflicht aus § 3 Abs. 2 WPflG

§ 3 Abs. 2 WPflG lautet:

„¹Männliche Personen haben nach Vollendung des 17. Lebensjahres eine Genehmigung des zuständigen Karrierecenters der Bundeswehr einzuholen, wenn sie die Bundesrepublik Deutschland länger als drei Monate verlassen wollen [...]. ²Das Gleiche gilt, wenn sie über einen genehmigten Zeitraum hinaus außerhalb der Bundesrepublik Deutschland verbleiben wollen oder einen nicht genehmigungspflichtigen Aufenthalt außerhalb der Bundesrepublik Deutschland über drei Monate ausdehnen wollen.

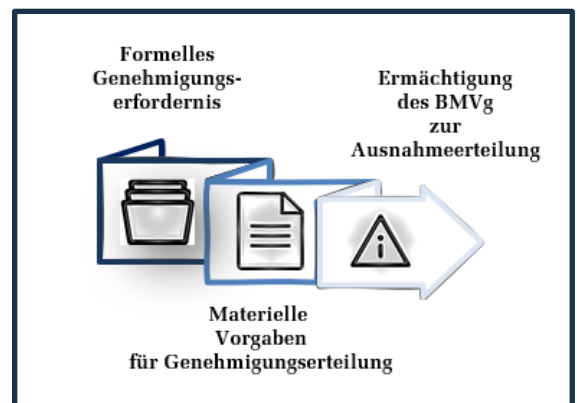
³Die Genehmigung ist für den Zeitraum zu erteilen, in dem die männliche Person für eine Einberufung zum Wehrdienst nicht heransteht. ⁴Über diesen Zeitraum hinaus ist sie zu erteilen, soweit die Versagung für die männliche Person eine besondere – im Bereitschafts-, Spannungs- oder Verteidigungsfall eine unzumutbare – Härte bedeuten würde [...].^[7]

⁵Das Bundesministerium der Verteidigung kann Ausnahmen von der Genehmigungspflicht zulassen.“

§ 3 Abs. 2 WPflG enthält in den Sätzen 1 und 2 formelle Anforderungen an die Einholung einer Genehmigung für einen mehr als dreimonatigen Auslandsaufenthalt. Die Sätze 3 und 4 regeln materielle Vorgaben für die Genehmigungserteilung.⁸ § 3 Abs. 2 Satz 5 WPflG normiert eine Ermächtigung des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg), Ausnahmen von der Genehmigungspflicht zuzulassen.

§ 3 Abs. 2 WPflG gilt nicht für Personen, die ihren ständigen Aufenthalt und ihre Lebensgrundlage bereits i. S. v. § 1 Abs. 2 WPflG außerhalb der Bundesrepublik Deutschland haben. Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG)

ging davon aus, dass es sich bei § 3 Abs. 2 WPflG um eine Maßnahme der Wehrüberwachung



Überblick § 3 Abs. 2 WPflG

7 Nach § 3 Abs. 2 Satz 4 Halbsatz 2 i. V. m. § 12 Abs. 6 WPflG soll die Genehmigungserteilung grundsätzlich nur so lange erfolgen, dass der Wehrpflichtige noch gemäß § 5 Abs. 1 WPflG zum Grundwehrdienst einberufen werden kann.

8 Siehe zu dieser Differenzierung: BVerwG, Urteil vom 22. September 2004, 6 C 1/04, Rn. 22 ff.

handele, die daher – wie die übrigen Maßnahmen der Wehrüberwachung⁹ – mit Vollendung des 32. Lebensjahres ende. Im Schrifttum geht man davon aus, dass die Genehmigungspflicht erst mit dem Ende der Wehrpflicht, also frühestens mit dem Ablauf des 45. Lebensjahres ende.¹⁰

2.2. Ursprünglicher Zweck der Regelung

§ 3 Abs. 2 WPflG wurde in seiner ursprünglichen Fassung im Jahr 1965¹¹ in das seit 1956 geltende Wehrpflichtgesetz eingefügt.¹² Das BVerwG entschied im Jahr 1972, dass die in § 3 Abs. 2 WPflG **geregelter Beschränkung der Ausreisefreiheit notwendige Folge der Verwirklichung der Wehrpflicht aus Art. 12a Abs. 1 Grundgesetz (GG)**¹³ und damit der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung sei, die **wirksame militärische Landesverteidigung** durch die Wehrpflicht, d. h. durch die Heranziehung von Männern über 18 Jahren zum Dienst in den Streitkräften, im Bundesgrenzschutz oder in einem Zivilschutzverband zu gewährleisten.¹⁴ Auch im Schrifttum wird § 3 Abs. 2 WPflG als eine unmittelbar aus der Wehrpflicht resultierende, ihr vorgegreifende Regelung eingestuft.¹⁵

-
- 9 Nach aktuellem Stand sind die Bestimmungen über die Wehrüberwachung aus §§ 24, 24b WPflG nicht reaktiviert. Nach § 24 WPflG müssen Wehrpflichtige binnen einer Woche jede Änderung ihrer Wohnung dem Karrierecenter der Bundeswehr melden, es sei denn, sie sind innerhalb dieser Frist ihrer Meldepflicht nach § 17 Abs. 1 und 2 des Bundesmeldegesetzes nachgekommen. § 24b WPflG regelt ein Aufenthaltsfeststellungsverfahren für den Fall, dass sich der Aufenthaltsort eines Wehrpflichtigen für das auf das Erfassungsverfahren, die Musterrungsvorbereitung oder der Wehrüberwachung nicht feststellen lasse. Dieses ist auch auf die Ermittlung des Wohnorts im Ausland bezogen.
- 10 Vgl. BVerwG, Urteil vom 10. November 1999, 6 C 30/98, Rn. 57; Steinlechner/Walz, Wehrpflichtgesetz, 7. Aufl. 2009, § 3, Rn. 30.
- 11 BGBl. I 1965, S. 162. Im Jahr 1969 wurde sie um das Genehmigungserfordernis für Verlängerungen des Auslandsaufenthalts sowie um die Kriterien für die Einzelfallprüfung (Sätze 2-4) ergänzt. Im Jahr 1994 wurde die Norm auf Personen ab 17 Jahren (statt bisher 18 Jahren) erweitert (BGBl. I 1994, S. 1505). Im Jahr 2019 verlagerte man die Genehmigungszuständigkeit von den Kreiswehersatzämtern auf die Karrierecenter der Bundeswehr, sodass diese als zuständige Genehmigungsbehörden genannt werden (BGBl. I 2019, S. 1147), vgl. im Einzelnen: *Stephan*, Eine verkorkste Norm – Die Genehmigungspflicht für Auslandsreisen im Wehrpflichtgesetz rechtshistorisch betrachtet (§ 3 Abs. 2), [Verfassungsblog v. 21. April 2026](#).
- 12 BGBl. I 1956, S. 651.
- 13 Diese Norm wurde im Jahr 1968 und damit nach der Einführung von § 3 Abs. 2 WPflG in das Grundgesetz angenommen, vgl. Siebzehntes Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24. Juni 1968 (BGBl. I 1968, S. 709).
- 14 BVerwG, Urteil vom 7. Juni 1972, VIII C 191.70, Rn. 21.
- 15 Steinlechner/Walz, Wehrpflichtgesetz, 7. Aufl. 2009, § 3, Rn. 27. Vgl. Bericht des Abgeordneten Rommerskirchen, Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Verteidigung (5. Ausschuss) über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Wehrpflichtgesetzes, [BT-Drs. IV/ 3039](#), S. 2: „Die in dieser Bestimmung enthaltene Genehmigungspflicht ist eine Wehrüberwachungsmaßnahme, die in erster Linie die Fälle umfaßt, in denen der Wehrpflichtige seinen vorübergehenden Aufenthalt im Ausland oder in Deutschland außerhalb des Geltungsbereichs des Wehrpflichtgesetzes nimmt“.

Das BVerwG entschied im Jahr 2004:

„[Es geht in] § 3 Abs. 2 WPflG um die ungehinderte Heranziehung der Wehrpflichtigen zur Wehrpflicht: Die Genehmigungspflicht soll verhindern, dass ohne vorherige wehrbehördliche Prüfung Wehrpflichtige ins Ausland wegziehen und dadurch die Wehrüberwachung und die **Heranziehung zum Wehrdienst** mindestens **erschweren**; ihre **tatsächliche Verfügbarkeit** soll nicht beeinträchtigt werden, ohne dass die Wehrbehörden Gelegenheit zur Überprüfung der maßgeblichen Gründe gehabt haben [...].

Die **Ausreisefreiheit** des Wehrpflichtigen wird mithin **im Interesse seiner tatsächlichen Verfügbarkeit für den Wehrdienst** in der Weise **beschränkt**, dass seine Befugnis zur Verlegung des Aufenthalts ins Ausland von der Genehmigung der Wehrbehörde abhängig gemacht wird; dabei sind in der Vorschrift bestimmte Voraussetzungen genannt, bei deren Erfüllung der Wehrpflichtige einen Anspruch auf Erteilung der Genehmigung hat.“¹⁶

Der Sinn und Zweck von § 3 Abs. 2 WPflG bestehe folglich darin, die „Wehrpflichtigen daran zu hindern, sich durch einen längeren Auslandsaufenthalt dem **Wehrdienst zu entziehen**.“ Halte sich der Wehrpflichtige bspw. zu Studienzwecken im Ausland auf, so würden „die Bemühungen der Wehrersatzbehörden, ihn der **Musterung** oder – im Falle der Einberufung – der **Truppe zuzuführen**, wesentlich erschwert.“¹⁷

Das **BVerwG** ging in Urteilen aus dem Jahr 1972¹⁸ und 1999¹⁹ von der **Verfassungs- und Unionsrechtskonformität des § 3 Abs. 2 WPflG** aus. Die Beschränkung der Ausreisefreiheit sei durch den legitimen Zweck gerechtfertigt, die tatsächliche Verfügbarkeit der Wehrpflichtigen für die Musterung und die Heranziehung zur Truppe sicherzustellen.²⁰

2.3. Aussetzung der Wehrpflicht im Jahr 2011

Im Jahr **2011** wurde die **verpflichtende Einberufung zum Grundwehrdienst** ausgesetzt.²¹ Es entfielen auch die Kreiswehersatzämter mit ihren Strukturen für die Wehrrfassung, Musterung und Einberufung.²² Regelungstechnisch wurde die Aussetzung herbeigeführt, indem in § 2 WPflG festgelegt wurde, dass die §§ 3 ff. WPflG – einschließlich **Genehmigungspflicht aus § 3 Abs. 2** und Grundwehrdienst aus § 5 WPflG – **nur im Spannungs- oder Verteidigungsfall** gelten sollten.

16 BVerwG, Urteil vom 22. September 2004, 6 C 1/04, Rn. 23 f.

17 BVerwG, Urteil vom 22. September 2004, 6 C 1/04, Rn. 21.

18 BVerwG, Urteil vom 7. Juni 1972, VIII C 191.70, Rn. 21.

19 BVerwG, Urteil vom 10. November 1999, 6 C 30/98, 46 ff.

20 BVerwG, Urteil vom 10. November 1999, 6 C 30/98, 56.

21 Gesetz zur Änderung wehrrechtlicher Vorschriften 2011 (Wehrrechtsänderungsgesetz 2011 – WehrRÄndG 2011) vom 28. April 2011 (BGBl. I 2011, S. 678).

22 *Ekhardt*, Neue Wehrpflicht: nur für Männer?, NVwZ 2026, S. 203.

2.4. Teilweise Reaktivierung der Wehrpflicht Ende 2025

Angesichts der veränderten Sicherheitslage hat der Bundesgesetzgeber die **Wehrpflicht** durch das WDMoG **teilweise reaktiviert**. Ziele des WDMoG sind ein Aufwuchs der aktiven Soldatinnen und Soldaten sowie der Reservistinnen und Reservisten. Es geht aber auch um die Herstellung eines **verbesserten Lagebildes** über **Eignung und Bereitschaft** für den **Dienst in den Streitkräften** in den hierfür in Frage kommenden Jahrgängen.²³

2.4.1. Wehrerfassung und Musterung, aber freiwilliger Wehrdienst

Reaktiviert werden Maßnahmen der **Wehrerfassung** und der **Musterung**, vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 WPfLG.²⁴



Überblick zur neuen Struktur des WPfLG

Nach § 15 WPfLG unterfallen **alle** Wehrpflichtigen **zwischen 18 und 45²⁵ Jahren** der **Wehrerfassung**. § 15 WPfLG regelt, dass das Bundesamt für das Personalmanagement der Bundeswehr im automatisierten Abrufverfahren nach dem Bundesmeldegesetzes (BMG)²⁶ u. a. die **gegenwärtige Anschrift Wehrpflichtiger** abrufen und weiterverarbeiten darf, vgl. § 15 Abs. 1 Nr. 6 WPfLG. Da nach § 17 Abs. 1, Abs. 2 BMG der inländische Wohnsitz zu melden und bei Verzug ins Ausland nur eine Abmeldung zu erfolgen hat, gibt die Wehrerfassung nach § 15 WPfLG **keinen Aufschluss zum Wohnort der Wehrpflichtigen Person im Ausland**.

23 [BT-Drs. 21/1853](#), S. 56.

24 [BT-Drs. 21/1853](#), S. 56.

25 Vgl. Steinlechner/Walz, Wehrpflichtgesetz, 7. Aufl. 2009, § 15, Rn. 3.

26 Bundesmeldegesetz vom 3. Mai 2013 (BGBl. I 2013, S. 1084), das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. I 2025, Nr. 370) geändert worden ist.

Die in § 15a WPfIG normierte Pflicht, eine Erklärung über die **Bereitschaft und Fähigkeit** zur **Wehrdienstleistung** abzugeben, und die **Musterungspflicht** gemäß § 16 WPfIG²⁷ gelten nur für männliche Personen ab dem Geburtsjahrgang 2008, vgl. § 2 Abs. 4 WPfIG. Hiervon sind also nur Personen betroffen, die derzeit **höchstens 18 Jahre** sind.²⁸ In der Gesetzesbegründung heißt es, dass damit eine Überlastung der Melde- und Wehersatzbehörden vermieden werde. Zudem bestünden bei den jüngeren Jahrgängen höhere Chancen, dass sie freiwillig den Dienst in den Streitkräften anträten.²⁹

Das geänderte WPfIG setzt weiter allerdings bis auf Weiteres auf **Freiwilligkeit** hinsichtlich der **Ableistung des Wehrdienstes**.³⁰ Nach § 2a WPfIG kann der Bundestag **durch Gesetz die Einsetzung einer Bedarfswehrpflicht** beschließen. Dies ist insbesondere für den Fall vorgesehen, dass die **verteidigungspolitische Lage** oder die **Personallage der Streitkräfte** dies erforderlich macht.³¹

2.4.2. Reaktivierung von § 3 Abs. 2 WPfIG

Das WDMoG hat gemäß § 2 Abs. 3 die Geltung von § 3 Abs. 2 WPfIG reaktiviert, obwohl nach aktueller Rechtslage niemand zum verpflichtenden Wehrdienst herangezogen wird. Da es derzeit

27 Im Gesetzentwurf der Bundesregierung, [BT-Drs. 21/1853](#), S. 10 war vorgesehen, dass die Vorschriften über die Musterung erst am dem 1. Juli 2027 anzuwenden seien. Dieser Passus findet sich im verabschiedeten Gesetz nicht mehr.

28 Die über den Anwendungsbereich der §§ 15a, 16 WPfIG hinausgehende flächendeckende Erfassung jüngerer Jahrgänge bedeutet, dass auf die Daten aller Wehrpflichtigen zurückgegriffen werden kann. Nach der Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zum WDMoG sollen auch sie sukzessive gezielt angesprochen und über die Tätigkeit der Streitkräfte informiert werden. Diese Jahrgänge bildeten ebenfalls ein Potential, um den auf Freiwilligkeit basierenden Aufwuchs zu gewährleisten, vgl. [BT-Drs. 21/1853](#), S. 56.

29 [BT-Drs. 21/1853](#), S. 66. In der Gesetzesbegründung heißt es, dass Personen anderen Geschlechts sowie wehrpflichtige Männer ab dem Geburtsjahrgang 2001 auf der Grundlage von § 58c Soldatengesetz Informationen und einen Online-Fragebogen erhalten, der inhaltlich im Wesentlichen der Bereitschaftserklärung nach § 15a WPfIG entspreche. Sie seien eingeladen, die Fragen freiwillig zu beantworten und damit ihr Interesse an einem Dienst in der Bundeswehr zu bekunden, vgl. [BT-Drs. 21/1853](#), S. 56.

30 Zwar bestimmt der nach § 2 Abs. 3 WPfIG reaktivierte § 3 Abs. 1 Satz 1 WPfIG, dass die Wehrpflicht durch den Wehrdienst (oder im Falle des § 1 des Kriegsdienstverweigerungsgesetzes durch den Zivildienst erfüllt wird). Allerdings werden gemäß § 2 Abs. 3 WPfIG nach derzeitiger Rechtslage weder die Vorschriften zur Einberufung (§ 21 WPfIG) noch die Bestimmungen über die Arten des Wehrdienstes einschließlich Grundwehrdienst und Wehrübungen (§§ 4 ff. WPfIG) reaktiviert.

31 Im Gesetzentwurf war noch die „Einführung eines verpflichtenden Wehrdienstes [...] im Rahmen eines exekutiv-parlamentarischen Entscheidungsprozesses durch Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundestages vorgesehen, vgl. [BT-Drs. 21/1853](#), S. 66.

keine Wehrpflichtigen-Armee gibt, besteht aktuell kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Erfassung³², Musterung³³ und Einberufung.³⁴

Gleichwohl ist der Wortlaut von § 3 Abs. 2 Satz 2 WPflG, da er durch das WModG nicht geändert wurde, weiterhin auf die Gewährleistung der tatsächlichen Verfügbarkeit Wehrpflichtiger für die Heranziehung zum Wehrdienst ausgerichtet (s. Ziff. 2.2.). Deutlich wird dies u. a. an § 3 Abs. 2 Satz 3 WPflG. Danach ist die „Genehmigung [...] für den Zeitraum zu erteilen, in dem die männliche Person für eine Einberufung zum Wehrdienst nicht heransteht.“ Die vorgesehene Befristung setzt voraus, dass der Zeithorizont der Einberufung bestimmbar ist. Nach der Rechtsprechung BVerwG kommt es auf den **nächstmöglichen Einberufungstermin** und darauf an, für welche Dauer und zu welchem Zweck der Wehrpflichtige sich im Ausland aufhalten will.³⁵ Von einem Heranstehen ist nach Auslegung im Schrifttum auszugehen, wenn eine **konkrete Dienstleistung als Soldat zu erwarten ist**.³⁶

Auf der Grundlage des bisherigen Verständnisses der Norm ist derzeit für den Verpflichteten Personenkreis nicht von einem Heranstehen i. S. v. § 3 Abs. 2 Satz 3 WPflG auszugehen. Es besteht daher jeweils ein **Anspruch auf Genehmigungserteilung** nach § 3 Abs. 2 Satz 3 WPflG.³⁷

Das BVerwG hatte zwar in seinem Urteil aus dem Jahr 2004 festgestellt, dass § 3 Abs. 2 WPflG auch die Verfügbarkeit Wehrpflichtiger für die **Musterung** sicherstellen soll (s. Ziff. 2.2.).³⁸ Dies galt allerdings in einem Kontext, in dem die Musterung in unmittelbarem Zusammenhang mit der Einberufung stand. Der Wortlaut des reaktivierten – durch das WModG nicht geänderten – § 16 WPflG legt diesen Zusammenhang zwar weiterhin nahe.³⁹ Die Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung macht hingegen deutlich, worum es bei der Musterung aktuell geht.

-
- 32 Vgl. Steinlechner/Walz, Wehrpflichtgesetz, 7. Aufl. 2009, § 15, Rn. 3, dazu, dass es sich bei Maßnahmen der Wehreffassung vor Aussetzung der Wehrpflicht im Jahr 2011 traditionell um Vorbereitungsmaßnahmen für die Musterung und Einberufung handelte.
- 33 Die Musterung dient gemäß dem – durch das WModG nicht geänderten – § 16 Abs. 2 WPflG dazu, festzustellen, „welche ungedienten Wehrpflichtigen für den Wehrdienst zur Verfügung stehen. Weiterhin können Feststellungen über die Eignung der Wehrpflichtigen für Verwendungen in den Streitkräften getroffen werden [...]“.
- 34 *Endemann*, Nachlässig modernisiert – Zur Genehmigungspflicht nach § 3 Abs. 2 WPflG und der Allgemeinverfügung vom 9. April 2026, [Verfassungsblog v. 20. April 2026](#).
- 35 BVerwG, Urteil vom 22. September 2004, 6 C 1/04, Rn. 25; BVerwG, Beschluss vom 4. August 1997, 8 C 3/97, Rn. 4.
- 36 Steinlechner/Walz, Wehrpflichtgesetz, 7. Aufl. 2009, § 3, Rn. 34.
- 37 So auch: Bundesministerium der Verteidigung, Bekanntmachung über eine allgemeine Ausnahme von der Genehmigungspflicht nach § 3 Absatz 2 des Wehrpflichtgesetzes, 9. April 2026, [BAnz AT 16. April 2026 B3](#), II. Begründung.
- 38 Vgl. *Endemann*, Nachlässig modernisiert – Zur Genehmigungspflicht nach § 3 Abs. 2 WPflG und der Allgemeinverfügung vom 9. April 2026, [Verfassungsblog v. 20. April 2026](#).
- 39 Nach § 16 Abs. 2 WPflG dient die Musterung dazu, festzustellen, „welche ungedienten Wehrpflichtigen für den Wehrdienst zur Verfügung stehen. Weiterhin können Feststellungen über die Eignung der Wehrpflichtigen für Verwendungen in den Streitkräften getroffen werden [...]“.

Es solle ein „**konkreteres Lagebild über die Verfügbarkeit und Fähigkeiten der Wehrpflichtigen gewonnen werden**“. Mit den Musterungsdaten könne bei einer **Aktivierung der Einberufung zum Grundwehrdienst ein Zeitgewinn erzielt werden**, da diese Daten dann nicht erst erhoben werden müssten.⁴⁰ Es geht folglich um Informationsbeschaffung für den Fall der Einsetzung der Bedarfswehrpflicht nach § 2a WPflG oder des Eintritts des Spannungs- oder Verteidigungsfalls.

In der rechtswissenschaftlichen Diskussion wurde vor diesem Hintergrund vorgeschlagen, den Begriff des Heranstehens so zu interpretieren, dass er für Personen erfüllt sei, die sich im Prozess befinden, der auf eine mögliche Einberufung ziele, wozu auch die Feststellung der Tauglichkeit durch die Musterung gehöre.⁴¹ Auch eine Mitteilung des BMVg deutete ursprünglich in die Richtung, dass mit § 3 Abs. 2 WPflG die tatsächliche Verfügbarkeit für die Musterung sichergestellt werden solle: Mit § 3 Abs. 2 WPflG sei eine rechtliche Grundlage geschaffen worden, „um bei Bedarf verpflichtende Elemente des Neuen Wehrdienstes – wie zum Beispiel die seit 1. Januar 2026 verpflichtende Musterung – in der praktischen Umsetzung zu stützen“.⁴² Bei einer solchen Interpretation bliebe allerdings unklar, wie dies mit dem Wortlaut von § 3 Abs. 2 Satz 3 WPflG (Befristung bis zur Einberufung) in Einklang zu bringen wäre. In jedem Fall wäre zu bedenken, dass es sich bei den nach § 16 WPflG **zur Musterung Verpflichteten** um nur einen **kleinen Ausschnitt der nach § 3 Abs. 2 WPflG Verpflichteten handelt**.⁴³

Damit ist festzustellen, dass § 3 Abs. 2 WPflG – jedenfalls bei dem großen Personenkreis, der derzeit nicht der Musterungspflicht unterfällt (alle Personen über 18) – nur eine Informationsfunktion hat. Da jeweils ein gebundener Anspruch auf Genehmigungsteilung bestünde, wäre § 3 Abs. 2 WPflG insoweit ein als **Ausreiseverbot mit Erlaubnisvorbehalt ausgestaltetes Mittel der Informationsbeschaffung**. In der rechtswissenschaftlichen Diskussion heißt es, dass die Personalausweisbehörden über § 3 Abs. 2 WPflG erführen, wer überhaupt länger ins Ausland gehe und deshalb für eine Einberufung zur Bundeswehr nicht mehr zur Verfügung stehe.⁴⁴ Eine Sprecherin des BMVg wird mit den Worten zitiert, dass „Hintergrund und Leitgedanke dieser Regelung [...] eine **für den Bedarfsfall belastbare und aussagekräftige Wehrerfassung**“ sei. Man müsse „**für den Ernstfall wissen, wer sich ggf. längerfristig im Ausland aufhält**.“⁴⁵

40 [BT-Drs. 21/1853](#), S. 3.

41 *Endemann*, Nachlässig modernisiert – Zur Genehmigungspflicht nach § 3 Abs. 2 WPflG und der Allgemeinverfügung vom 9. April 2026, [Verfassungsblog v. 20. April 2026](#).

42 So die Wiedergabe bei zdf.heute, Bundeswehr: Männer müssen längeren Auslandsaufenthalt melden, [4. April 2026](#).

43 Nichts anderes gilt hinsichtlich der verpflichtenden Abgabe der Bereitschaftserklärung nach § 15a WPflG. Hier kommt hinzu, dass diese gemäß § 15a Abs. 2 WPflG mittels eines Online-Fragebogens oder schriftlich abzugeben ist. Dies erfordert grundsätzlich nicht einmal die Anwesenheit in Deutschland.

44 *Heinemann*, Wehrüberwachung ist kein Skandal, [LTO v. 9. April 2026](#).

45 Vgl. *Elzer*, Neue Wehrpflicht-Regel: Männer brauchen Ausreise-Genehmigung – heftige Kritik an Gesetz, [Frankfurter Rundschau v. 7. April 2026](#). Siehe zum Ganzen: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Genehmigungspflicht für Auslandsaufenthalte nach § 3 Abs. 2 Wehrpflichtgesetz – Materielle Verfassungsmäßigkeit und Vollzugskompetenz des Bundes, WD 3 - 3000 - 047/26, 5. Mai 2026, S. 7 f.

§ 3 Abs. 2 WPflG würde damit die Informationsgrundlage ergänzen, die über § 15 WPflG gewährleistet ist und die Aufschluss darüber gibt, ob sich eine Person i. S. v. § 17 Abs. 1 Nr. 2 BMG abgemeldet hat.⁴⁶ In diesem Zusammenhang wird in der rechtswissenschaftlichen Diskussion die **Frage der nach Verhältnismäßigkeit** aufgeworfen: Es dränge sich – wie dies bei Umzügen im Inland nach § 15 WPflG vorgesehen ist – eine **Auskunfts- bzw. Anzeigepflicht als „milderes Mittel“** auf.⁴⁷ Wie im Einzelnen in der Arbeit des Fachbereichs WD 3 (Az. WD 3 - 3000 - 047/26) dargestellt, bestehen daher – vorbehaltlich einer verfassungskonformen Auslegung von § 3 Abs. 2 WPflG – Zweifel hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit des mit der Norm einhergehenden Eingriffs in Art. 2 Abs. 1 GG.⁴⁸

2.4.3. Folgen eines Verstoßes gegen § 3 Abs. 2 WPflG

Verstöße gegen das Genehmigungserfordernis aus § 3 Abs. 2 WPflG werden **seit dem Jahr 2005 nicht mehr als bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeit** eingestuft,⁴⁹ da es sich nach Ansicht des Bundesgesetzgebers nicht um eine „gravierende Rechtsverletzung“ handle.⁵⁰ Zudem verlieren Wehrpflichtige ihren (materiellen) Anspruch auf Genehmigungserteilung nicht, wenn sie gegen das (förmliche) Genehmigungserfordernis verstoßen.⁵¹ Eine Konsequenz bei fehlender Genehmigung ist aber, dass die Wehrpflicht fortbesteht (nicht ruht), wenn Wehrpflichtige ihren ständigen Aufenthalt ins Ausland verlegen, vgl. § 1 Abs. 3 Nr. 2 WPflG.

Zudem bestimmt **§ 7 Abs. 1 Nr. 6 des Passgesetzes (PassG)**⁵², dass der Pass zu versagen ist, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme begründen, dass der Passbewerber als **Wehrpflichtiger**⁵³ eines Geburtsjahrganges, dessen **Erfassung begonnen** hat, ohne die nach § 3 Abs. 2 WPflG erforderliche Genehmigung die Bundesrepublik Deutschland **für länger als drei Monate verlassen** will. Nach § 8 PassG kann ein Pass oder ein ausschließlich als Passersatz bestimmter amtlicher Ausweis

46 Wobei § 3 Abs. 2 WPflG schon ab 17 Jahren, § 15 WPflG hingegen erst ab 18 Jahren gilt.

47 *Endemann*, Nachlässig modernisiert – Zur Genehmigungspflicht nach § 3 Abs. 2 WPflG und der Allgemeinverfügung vom 9. April 2026, [Verfassungsblog v. 20. April 2026](#). Vgl. auch: *Heinemann*, Wehrüberwachung ist kein Skandal, [LTO v. 9. April 2026](#).

48 Siehe Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Genehmigungspflicht für Auslandsaufenthalte nach § 3 Abs. 2 Wehrpflichtgesetz – Materielle Verfassungsmäßigkeit und Vollzugskompetenz des Bundes, WD 3 - 3000 - 047/26, 5. Mai 2026, S. 8 ff.

49 § 45 geändert durch Gesetz über die Neuordnung der Reserve der Streitkräfte und zur Rechtsbereinigung des Wehrpflichtgesetzes (Streitkräftereserve-Neuordnungsgesetz – SkResNOG) (BGBl. I 2005, S. 1106).

50 Vgl. [BT-Drs. 15/4485](#), S. 35; *Endemann*, Nachlässig modernisiert – Zur Genehmigungspflicht nach § 3 Abs. 2 WPflG und der Allgemeinverfügung vom 9. April 2026, [Verfassungsblog v. 20. April 2026](#).

51 BVerwG, Urteil vom 22. September 2004, 6 C 1/04, Rn. 24.

52 Passgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Oktober 2023 (BGBl. I 2023, Nr. 291), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 27. Oktober 2025 (BGBl. I 2025, Nr. 256) geändert worden ist.

53 Da die Wehrpflicht erst mit 18 Jahren beginnt, hätte die Bestimmung für 17-Jährige, die § 3 Abs. 2 WPflG verpflichtet sind, keine Wirkung.

dem Inhaber **entzogen werden**, wenn Tatsachen bekanntwerden, die nach § 7 Abs. 1 die Passver-sagung rechtfertigen würden. Wie unter Ziff. 2.4.1. dargestellt, hat die Erfassung für Wehrpflichtige ab 18 Jahren gemäß § 15 WPflG begonnen.

2.4.4. Allgemeinverfügung des BMVg

Das BMVg hat – gestützt auf § 3 Abs. 2 Satz 5 WPflG – eine **Allgemeinverfügung** erlassen, nach der die **Genehmigungspflicht** und ein **vorheriges Antragerfordernis** nach **§ 3 Abs. 2 Satz 1 WPflG** für einen **unbefristeten Zeitraum nicht gelten**. Das gesetzlich angeordnete förmliche Genehmigungserfordernis aus § 3 Abs. 2 Satz 1 WPflG wird also durch Allgemeinverfügung aufgehoben.

Mit der Suspendierung der Genehmigungspflicht **entfällt** auch die unter Ziff. 2.4.2. identifizierte **Informationsfunktion** von § 3 Abs. 2 WPflG vollständig, denn es gilt **keine ersatzweise Anzeigepflicht**.⁵⁴

Begründet wird dies damit, dass die

„gegenwärtige Weiterentwicklung der Wehrerfassung [...] dem **Aufbau eines aktuellen und belastbaren Überblicks** über den erfassten Personenkreis sowie der Vorbereitung einer lagegerechten Handlungsfähigkeit“ diene. Diese Aufgaben erfordern im gegenwärtigen Stadium aber **nicht**, jeden von § 3 Absatz 2 WPflG **erfassten Auslandsaufenthalt** einer **individuellen Vorabentscheidung zu unterwerfen**.“⁵⁵

Die Allgemeinverfügung wirft verschiedene **rechtliche Fragen** auf:

In der rechtswissenschaftlichen Diskussion werden **Zweifel an der Rechtmäßigkeit** der Allgemeinverfügung formuliert, weil sie das gesetzlich angeordnete Genehmigungserfordernis vollständig aufhebe.⁵⁶ Der Bundesverteidigungsminister begründete dies damit, dass dem Wortlaut

54 Vgl. Klarstellung soll noch diese Woche kommen – Pistorius zur Genehmigungspflicht im Wehrdienstgesetz, [LTO v. 8. April 2026](#): „Auslandsreisen müssen also auch nicht angezeigt oder angemeldet werden“.

55 Bundesministerium der Verteidigung, Bekanntmachung über eine allgemeine Ausnahme von der Genehmigungspflicht nach § 3 Absatz 2 des Wehrpflichtgesetzes, 9. April 2026, [BAnz AT 16. April 2026 B3](#), II. Begründung.

56 *Endemann*, Nachlässig modernisiert – Zur Genehmigungspflicht nach § 3 Abs. 2 WPflG und der Allgemeinverfügung vom 9. April 2026, [Verfassungsblog v. 20. April 2026](#): „Zweifel bleiben [...], weil die Allgemeinverfügung keinen zeitlich begrenzten Sachverhalt regelt, sondern einen rechtlichen Dauerzustand, und damit Merkmale einer Rechtsnorm aufweist.“; *Heinemann*, Ein unnötiger Bruch mit rechtsstaatlichen Prinzipien, [LTO v. 17. April 2026](#): „Hier wird per ministeriellem Verwaltungsakt ein formelles Gesetz ausgehebelt. Das geht nur, sofern das Gesetz hierzu eine Ermächtigung vorsieht – und genau das ist nicht der Fall“; *Heinemann*, Wehrüberwachung ist kein Skandal, [LTO v. 9. April 2026](#): „Ob junge Männer eine Genehmigung brauchen, wenn sie längere Zeit ins Ausland gehen wollen, ist schließlich eine derart wichtige Frage, die nach der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts der parlamentarische Gesetzgeber regeln muss. Und wenn man sich schon ans Werk macht, die Vorschrift zu überarbeiten, könnte vielleicht auch eine bloße Anzeigepflicht der Betroffenen eine praktische Lösung sein, verbunden mit der Möglichkeit der Bundeswehr, die Ausreise nur im Bedarfsfall zu untersagen“.

nach zwar eine Genehmigungspflicht bestehe, diese aber nicht dem Willen des Gesetzgebers entspreche.⁵⁷

Es wird auf die **Rechtsunsicherheit** hingewiesen, die aus den Aufhebungstatbeständen der §§ 48 f. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)⁵⁸ resultiere.⁵⁹ Zum einen gilt, dass nach **§ 48 VwVfG** ein **rechtswidriger** begünstigender Verwaltungsakt zurückgenommen werden kann.⁶⁰ Zum anderen eröffnet **§ 49 VwVfG** die Möglichkeit, rechtmäßige begünstigende Verwaltungsakte mit Wirkung für die Zukunft zu widerrufen. Dies kommt nach § 49 Abs. 2 VwVfG u. a. in Betracht, wenn „die Behörde auf **Grund nachträglich eingetretener Tatsachen** berechtigt wäre, den Verwaltungsakt nicht zu erlassen [...] und wenn ohne den Widerruf das **öffentliche Interesse gefährdet** würde“.⁶¹ In der Allgemeinverfügung heißt es, dass die gegenwärtige Weiterentwicklung der Wehrerfassung und die Vorbereitung einer lagegerechten Handlungsfähigkeit „im gegenwärtigen Stadium“ keiner individuellen Vorabentscheidung bedürfe. Es müsse daher „derzeit“ keine individuelle Genehmigung eingeholt werden.⁶²

Eine weitere Rechtsunsicherheit ergibt sich daraus, dass sich die Allgemeinverfügung nur auf **§ 3 Abs. 2 Satz 1 WPfIG** bezieht. Die Allgemeinverfügung nennt hingegen nicht das förmliche Genehmigungserfordernis nach **§ 3 Abs. 2 Satz 2 Alt. 2 WPfIG**⁶³. Dieses besteht, wenn die Verpflichteten Personen „einen **nicht genehmigungspflichtigen Aufenthalt** außerhalb der Bundesrepublik Deutschland über drei Monate **ausdehnen wollen**“. Die zitierte Begründung der Allgemeinverfügung spricht dafür, dass sie auch für § 3 Abs. 2 Satz 2 WPfIG gilt. Es bleibt aber dabei, dass sich der Tenor nicht ausdrücklich auf § 3 Abs. 2 Satz 2 WPfIG bezieht.

57 Vgl. Klarstellung soll noch diese Woche kommen – Pistorius zur Genehmigungspflicht im Wehrdienstgesetz, [LTO v. 8. April 2026](#).

58 Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 236) geändert worden ist.

59 Lage der Nation, [LdN 475, 22. April 2026](#), 1:21:40.

60 Wie dargestellt, kommt in Betracht, dass die Allgemeinverfügung gegen § 3 Abs. 2 WPfIG verstößt. Möglich wäre zudem, dass § 3 Abs. 2 WPfIG seinerseits gegen das Grundgesetz verstößt.

61 Vgl. zu den Voraussetzungen im Einzelnen: *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Aufl. 2023, § 49 VwVfG, Rn. 58 ff.

62 Bundesministerium der Verteidigung, Bekanntmachung über eine allgemeine Ausnahme von der Genehmigungspflicht nach § 3 Absatz 2 des Wehrpflichtgesetzes, 9. April 2026, [BAnz AT 16. April 2026 B3](#), II. Begründung.

63 § 3 Abs. 2 Satz 2 Alt. 2 WPfIG bezieht sich auf die Ausdehnung eines nach Art. 3 Abs. 2 Satz 1 WPfIG genehmigten Zeitraums und ist in Anbetracht der Allgemeinverfügung derzeit nicht relevant.

3. Zur Frage der Anwendbarkeit des EU-Rechts

Nachfolgend wird anhand der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zur Anwendbarkeit des EU-Rechts im Bereich der mitgliedstaatlichen Militärorganisation (Ziff. 3.1.), untersucht, welche Gesichtspunkte dafür oder dagegen sprechen, § 3 Abs. 2 WPflG am Maßstab des Unionsrechts zu messen (Ziff. 3.2.).

3.1. EuGH-Rechtsprechung zur Anwendbarkeit des EU-Rechts auf die Militärorganisation

Nach der Rechtsprechung des EuGH fallen **Entscheidungen** der Mitgliedstaaten über die **militärische Organisation**, die die Verteidigung ihres Hoheitsgebiets oder ihrer unabdingbaren Interessen zum Ziel haben, „**als solche**“ nicht unter das EU-Recht.⁶⁴

Der rechtliche Hintergrund ist Art. 4 Abs. 2 Satz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV). Nach dieser Norm fällt die nationale Sicherheit weiterhin in die alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten. Folglich liegt es in der ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, geeignete Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer nationalen Sicherheit zu erlassen und in diesem Rahmen Vorkehrungen für die Organisation ihrer Streitkräfte zu treffen.⁶⁵ Zu den Maßnahmen, die nach der Rechtsprechung des EuGH dem Anwendungsbereich des EU-Rechts entzogen sind, zählen insbesondere die Festlegung von **Militäroperationen, Grundausbildung und Trainingsoperationen** unter Berücksichtigung der Bedrohungen, der internationalen Verantwortlichkeiten oder des geopolitischen Kontexts.⁶⁶ Dies umfasst nach den Feststellungen in der Rechtssache (Rs.) C-186/01 (Dory) ferner die Entscheidung Deutschlands, seine **Verteidigung teilweise mit einer aktiven Wehrpflicht zu sichern**.⁶⁷

Allerdings hat der EuGH deutlich gemacht, dass eine alleinige Wahrnehmungszuständigkeit der Mitgliedstaaten, wie sie nach Art. 4 Abs. 2 Satz 3 EUV für die nationale Sicherheit besteht, nicht ausschließt, dass die Mitgliedstaaten **bei der Ausübung dieser Zuständigkeit** gleichwohl an das

64 So EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-742/19, B. K./ Republika Slovenija (Ministrstvo za obrambo), Rn. 38, unter Bezugnahme auf: EuGH, Urteil vom 11. März 2003, Rs. C-186/01, Dory, Rn. 35. Vgl. auch EPRS Briefing, Conscription as an element in European Union preparedness, [PE 769.541, März 2025](#), S. 2: „conscription remains a national competence at the core of state sovereignty“.

65 Schlussanträge GA Henrik Saugmandsgaard Øe vom 28. Januar 2021, Rs. C-742/19, B. K./ Republika Slovenija (Ministrstvo za obrambo), Rn. 41.

66 EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-742/19, B. K./ Republika Slovenija (Ministrstvo za obrambo), Rn. 84.

67 EuGH, Urteil vom 11. März 2003, Rs. C-186/01, Dory, Rn. 36, 39.

EU-Recht gebunden sind.⁶⁸ Selbst wenn die Mitgliedstaaten also die ausschließliche Wahrnehmungszuständigkeit haben, müssen sie bei der *Ausübung* dieser Kompetenzen das EU-Recht beachten, insbesondere die Regelungen zur Freizügigkeit der EU-Bürger⁶⁹ bzw. die Grundfreiheiten⁷⁰. Es ist nach der Rechtsprechung des EuGH

„zwar Sache der Mitgliedstaaten, ihre wesentlichen Sicherheitsinteressen festzulegen und die geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um ihre innere und äußere Sicherheit zu gewährleisten, einschließlich der Entscheidungen hinsichtlich der Organisation ihrer Streitkräfte, doch kann die **bloße Tatsache**, dass eine nationale Maßnahme zum **Schutz der nationalen Sicherheit** getroffen wurde, **nicht dazu führen, dass das Unionsrecht unanwendbar ist** und die Mitgliedstaaten von der erforderlichen Beachtung dieses Rechts entbunden werden.“⁷¹

-
- 68 EuGH, Urteil vom 11. März 2003, Rs. C-186/01, Dory, Rn. 35; Schlussanträge GA Henrik Saugmandsgaard Øe vom 28. Januar 2021, Rs. C-742/19, B. K./ Republika Slovenija (Ministrstvo za obrambo), Rn. 42; *Forsthoff/Eisendle*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, Art. 45 AEUV, Rn. 60. Kritisch etwa: *Maske*, Freiwillige Beschäftigungsmöglichkeiten von Frauen in der Bundeswehr – Zugleich eine Überlegung zu den Kompetenzen der EG im Bereich der Wehrverfassung vor dem Hintergrund des Kreil-Urteils, 2002, S. 132 ff. Vgl. zudem die entsprechenden Urteile zu anderen Rechtsbereichen, in denen die Mitgliedstaaten die ausschließliche Kompetenz haben: EuGH, Urteil vom 25. November 2025, Rs. C-713/23, Wojewoda Mazowiecki, Rn. 40 ff.; Urteil vom 2. März 2010, Rs. C-135/08, Rottmann, Rn. 48; Urteil vom 12. September 2006, Rs. C-145/04, Spanien/ Vereinigtes Königreich, Rn. 78; Urteil vom 12. Juli 2005, Rs. C-403/03, Schmepp, Rn. 19; Urteil vom 2. Oktober 2003, Rs. C-148/02, Garcia Avello, Rn. 25; Urteil vom 24. November 1998, Rs. C-274/96, Bickel und Franz, Rn. 17, sowie weitere Rechtsprechungsbeispiele aus den Bereichen u. a. direkte Steuern, Systeme der sozialen Sicherheit, Verleihung der Staatsangehörigkeit, Verleihung der Schiffsflagge, Zivilprozessrecht, Sport, Systeme staatlicher Enteignung, Bildungspolitik, Kulturpolitik, Personenstandsrecht, Namensrecht, Gesundheitswesen das Strafrecht: *Forsthoff/Eisendle*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, Art. 45 AEUV, Rn. 60.
- 69 Vgl. so ausdrücklich zum Recht der sozialen Sicherheit: EuGH, Urteil vom 25. November 2021, Rs. C-372/20, Finanzamt Österreich (Allocations familiales pour coopérant), Rn. 71 f.; zum Recht der Ehe: EuGH, Urteil vom 25. November 2025, Rs. C-713/23, Wojewoda Mazowiecki, Rn. 47 f.; zum Personenstandsrecht: EuGH, Urteil vom 14. Dezember 2021, Rs. C-490/20, Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“, Rn. 52, und Urteil vom 4. Oktober 2024, Rs. C-4/23, Mirin, Rn. 53: „Beim derzeitigen Stand des Unionsrechts fällt das Personenstandsrecht [...] in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, und das Unionsrecht lässt diese Zuständigkeit unberührt. Bei der Ausübung dieser Zuständigkeit müssen die Mitgliedstaaten jedoch das Unionsrecht und insbesondere die Bestimmungen des AEU-Vertrags über die jedem Unionsbürger zuerkannte Freiheit, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, beachten [...]“; zur Bildung: EuGH, Urteil vom 7. September 2022, Rs. C-391/20, Cilevičs u. a., Rn. 58 ff.
- 70 *Forsthoff/Eisendle*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, Art. 45 AEUV, Rn. 60.
- 71 EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-742/19, B. K./ Republika Slovenija (Ministrstvo za obrambo), Rn. 40 mit Verweis auf EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2020, Privacy International, C-623/17, Rn. 44 und die dort angeführte Rspr. (Hervorhebungen hinzugefügt).

Dies gilt auch für Maßnahmen, die zur **Wahrung der territorialen Unversehrtheit** eines Mitgliedstaats erlassen werden.⁷²

Um zu beurteilen, ob die Mitgliedstaaten bei der Ausübung der Kompetenz zur Organisation der Streitkräfte das EU-Recht zu beachten haben, dürfte es entscheidend darauf ankommen, ob der jeweils durch die Mitgliedstaaten geregelte **Lebenssachverhalt auch in den Regelungsbereich des EU-Rechts fällt**. In diesem Fall kann das EU-Recht auch nationalen Maßnahmen zur Organisation der Streitkräfte gewisse Grenzen setzen.⁷³

In der Rs. C-186/01 (Dory) hat der EuGH eine derartige unionsrechtliche Begrenzung abgelehnt. Der Kläger im Ausgangsverfahren hatte geltend gemacht, dass die **auf Männer beschränkte aktive Wehrpflicht** gegen den unionsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz zwischen Männern und Frauen verstoße. Männer könnten wegen der Wehrpflicht erst später in das Berufsleben einsteigen.⁷⁴ Der Kläger hatte sich hierzu auf das in der Richtlinie 76/207⁷⁵ verankerte Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts beim Beschäftigungszugang berufen. Dieser **Zusammenhang** war nach Einschätzung des EuGH für eine **Anwendbarkeit der Richtlinie zu schwach**, da sich die nationale Regelung zur Wehrpflicht allenfalls indirekt auf den Zugang zur Beschäftigung und zur Berufsbildung in Deutschland auswirkte.⁷⁶

In der Rs. C-273/97 (Sirdar) urteilte der EuGH hingegen, dass nationale Regelungen, die **Frauen von den Streitkräften**, insbesondere von Marinekommando-Einheiten **ausschlossen**, um die Kampfkraft zu gewährleisten, nicht vom Anwendungsbereich des EU-Rechts ausgeschlossen seien.⁷⁷ In der Rs. C-285/98 (Kreil) entschied der EuGH, dass die deutschen Regelungen, die

72 EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-742/19, B. K./ Republika Slovenija (Ministrstvo za obrambo), Rn. 40. Der EuGH begründete dies damit, dass das Primärrecht Ausnahmen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit nur in den Artikeln 36, 45, 52 AEUV (Rechtfertigungsgründe für Beschränkungen der Grundfreiheiten) und den Artikeln 347, 346 AEUV (Maßnahmen im Krisenfall, Ausnahmen für wesentliche Sicherheitsinteressen) vorsehe, die ganz bestimmte außergewöhnliche Fälle betreffen. Aus ihnen lasse sich kein allgemeiner, dem Vertrag immanenter Vorbehalt ableiten, der jede Maßnahme, die im Interesse der öffentlichen Sicherheit getroffen werde, vom Anwendungsbereich des EU-Rechts ausnehme. Würde ein solcher Vorbehalt unabhängig von den besonderen Tatbestandsmerkmalen der Bestimmungen des Vertrages anerkannt, so könnte das die Verbindlichkeit und die einheitliche Anwendung des EU-Rechts beeinträchtigen, vgl. EuGH, Urteil vom 11. Januar 2000, Rs. C-285/98, Tanja Kreil, Rn. 16; Urteil vom 26. Oktober 1999, Rs. C-273/97, Sirdar, Rn. 16; Urteil vom 15. Mai 1986, Rs. 222/84, Johnston, Rn. 26. Skeptisch hinsichtlich dieser Begründung: *Steinkamm*, Frauen zu den Waffen, in: Brücken bauen und begehen, Festschrift für Knut Ipsen zum 65. Geburtstag, Epping u. a., 2000, S. 383 (392 f.).

73 Schlussanträge GA Henrik Saugmandsgaard Øe vom 28. Januar 2021, Rs. C-742/19, B. K./ Republika Slovenija (Ministrstvo za obrambo), Rn. 43.

74 EuGH, Urteil vom 11. März 2003, Rs. C-186/01, Dory, Rn. 22.

75 Richtlinie 76/207/EWG des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in bezug auf die Arbeitsbedingungen, [ABl. L 39 vom 14. Februar 1976, S. 40](#).

76 Vgl. EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-742/19, B. K./ Republika Slovenija (Ministrstvo za obrambo), Rn. 41, unter Verweis auf Schlussanträge GA Henrik Saugmandsgaard Øe vom 28. Januar 2021, Rs. C-742/19, B. K./ Republika Slovenija (Ministrstvo za obrambo), Rn. 44 f.

77 EuGH, Urteil vom 26. Oktober 1999, Rs. C-273/97, Sirdar, Rn. 11-20.

Frauen vom **Dienst an der Waffe ausschlossen** und ihnen nur Zugang zum Sanitäts- und Musikdienst erlaubten, am EU-Recht zu messen seien.⁷⁸ Der EuGH hat in der Rs. C-742/19 (Ministrstvo za obrambo) festgestellt, dass die Regelungen zur Arbeitszeitgestaltung auch auf solche **ständigen Einsatzkräfte** der Armee Anwendung finden, die den **physischen Schutz** von Personen, Einrichtungen, Vermögenswerten und **Territorium gewährleisten**.⁷⁹ Dies liege daran, dass die Arbeitszeitgestaltung ein Bereich sei, der gemäß Art. 153 Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) durch die Richtlinie 2003/88⁸⁰ harmonisiert wurde.⁸¹

3.2. Schlussfolgerungen für § 3 Abs. 2 WPflG

Nach dem Vorstehenden kommt es für die Frage, ob das EU-Recht mitgliedstaatlichen Entscheidungen im Bereich der Militärorganisation gewisse Grenzen setzen kann, darauf an, ob im jeweiligen Fall ein hinreichender Zusammenhang zu einem unionsrechtlichen Regelungsbereich besteht. Dies gilt im Grundsatz auch für die bis 2011 wirksame Entscheidung Deutschlands, eine Wehrpflicht zur Grundlage der Personalstärke der Streitkräfte zu machen.⁸² Im Schrifttum wird diese in der Rs. C-742/19 (Ministrstvo za obrambo) zum Ausdruck gebrachte Differenzierung so umschrieben, dass zwischen der Organisationsentscheidung *als solcher* und den *Modalitäten* militärischen Organisation (bspw. Arbeitszeiten) zu unterscheiden sei. Letztere könne durch das Unionsrecht begrenzt sein, sofern die betroffenen Personen in den persönlichen und sachlichen Anwendungsbereich unionsrechtliche Regelungen fielen.⁸³

§ 3 Abs. 2 WPflG diene ursprünglich dazu, die Verfügbarkeit des Personalbedarfs für die Wehrpflichtigen-Armee sicherzustellen. In der aktuellen Rechtslage würde die Norm eine vorsorgliche Informationsgewinnung über den zu Verfügung stehenden Personenkreis im Bedarfs- bzw. Ernstfall ermöglichen (s. Ziff. 2.2., 2.4.2.). Dies könnte dafür sprechen, dass es hier um die Modalitäten der militärischen Organisation geht. Etwas anderes könnte gelten, wenn die Beschränkung der Ausreisefreiheit nach § 3 Abs. 2 WPflG „eine unvermeidbare Konsequenz“⁸⁴ der Entscheidung über Organisation der Streitkräfte wäre, sodass die Norm als Streitkräfteorganisationsentscheidung „als solche“ anzusehen wäre.⁸⁵ Eine derart enge Verbindung zwischen § 3 Abs. 2 WPflG

78 EuGH, Urteil vom 11. Januar 2000, Rs. C-285/98, Tanja Kreil, Rn. 10-19.

79 EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-742/19, B. K./ Republika Slovenija (Ministrstvo za obrambo), Rn. 18.

80 Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, [Abl. L 299 vom 18. November 2003, S. 9](#).

81 EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-742/19, B. K./ Republika Slovenija (Ministrstvo za obrambo), Rn. 42.

82 Vgl. Schlussanträge GA Henrik Saugmandsgaard Øe vom 28. Januar 2021, Rs. C-742/19, B. K./ Republika Slovenija (Ministrstvo za obrambo), Rn. 45.

83 Gaudin/Blanquet/Andriantsimbazovina/Fines, Les grands arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne, 2. Aufl. 2023, S. 173, Rn. 16.

84 So die Formulierung des EuGH: EuGH, Urteil vom 11. März 2003, Rs. C-186/01, Dory, Rn. 41.

85 Vgl. in diese Richtung: BVerwG, Urteil vom 7. Juni 1972, VIII C 191.70, Rn. 21: § 3 Abs. 2 WPflG als notwendige Folge der Verwirklichung der (aktiven) Wehrpflicht). Vgl. auch: Steinlechner/Walz, Wehrpflichtgesetz, 7. Aufl. 2009, § 3, Rn. 27.

und der Streitkräfteorganisation erscheint jedenfalls derzeit fraglich, da keine aktive Wehrpflicht besteht und das BMVG eine Suspendierung der Norm für geboten hält. Die Norm betrifft zudem einen **unionsrechtlichen Regelungsbereich**, soweit es um die Ausreise der nach § 3 Abs. 2 WPflG Verpflichteten in **andere Mitgliedstaaten der EU** geht. Bei den Verpflichteten handelt es sich um Unionsbürger i. S. v. Art. 20 Abs. 1 Satz 2 AEUV. Diese haben im Rahmen der **Freizügigkeit** das Recht auf **Ausreise in einen anderen Mitgliedstaat** (s. ausführlich Ziff. 5.). Dies spricht dafür, dass die Ausgestaltung von § 3 Abs. 2 WPflG unionsrechtlichen Grenzen unterliegen kann, sofern es nicht ausschließlich um die Ausreise in Drittstaaten geht.

Das **BVerwG** war in seinem Urteil vom 10. November 1999 allerdings zu einem anderen Ergebnis gekommen. Es hatte die **Anwendbarkeit des EU-Rechts** u. a. mit der Begründung **abgelehnt**, dass bei der Wehrpflicht – anders als in Fällen, in denen es um eine Berufsarmee gehe – nur der militärische Aspekt betroffen sei. Es fehle der wirtschaftlich-soziale Aspekt und damit der Berührungspunkt mit den klassischen Regelungsbereichen des EU-Rechts. Die vom BVerwG vorgenommene Differenzierung findet sich in der hier ausgewerteten Rechtsprechung des EuGH jedenfalls nicht ausdrücklich. Die Frage, ob es sich um eine Berufsarmee handelt, könnte bspw. für die Frage eine Rolle spielen, ob die EU-Vorschriften über Arbeitnehmer auf die Beschäftigung in den Streitkräften anzuwenden sind. Im Übrigen kommt es nach der unter Ziff. 3.1. ausgewerteten Rechtsprechung nur darauf an, ob **Regelungsbereiche des EU-Rechts betroffen** sind. Dies sind hier die **Freizügigkeitsgarantien der EU-Bürger**.

Selbst wenn man vor diesem Hintergrund von einer Anwendbarkeit des EU-Rechts ausgeht, **bedeutet** das **nicht**, dass der **Souveränitätssensibilität der Verteidigungspolitik keine Rechnung getragen** würde. Soweit mitgliedstaatliche Entscheidungen über die Organisation der Streitkräfte in den Anwendungsbereich des EU-Rechts fallen, bleibt es nach der Rechtsprechung des EuGH bei der in Art. 4 Abs. 2 Satz 2 EUV verankerten Pflicht der EU, die **grundlegenden Funktionen des Staates zu achten**.⁸⁶ Daher dürfe – so der EuGH in seiner Entscheidung zur Rs. C-742/19 (Ministrstvo za obrambo) – das Unionsrecht **nicht** in einer Weise **ausgelegt und angewandt** werden, die das **ordnungsgemäße Funktionieren der Streitkräfte**⁸⁷ und damit auch die grundlegenden Funktionen des Staates, nämlich die Wahrung seiner territorialen Unversehrtheit und den Schutz der nationalen Sicherheit, **beeinträchtigen würden**.⁸⁸ Der EuGH folgert daraus, dass die Besonderheiten, die jeder Mitgliedstaat der Arbeitsweise seiner Streitkräfte vorbehält, vom EU-Recht gebührend zu berücksichtigen sind.⁸⁹

In diesem Zusammenhang sei noch auf den Aspekt der **Ungleichbehandlung zwischen Männern und Frauen** hingewiesen. Der EuGH hat in der Rs. C-186/01 (Dory) die Beschränkung der Wehrpflicht auf Männer nicht in Frage gestellt. Diese bedeute zwar in der Regel für die Betroffenen

86 EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-742/19, B. K./ Republika Slovenija (Ministrstvo za obrambo), Rn. 43.

87 So: Schlussanträge GA Henrik Saugmandsgaard Øe vom 28. Januar 2021, Rs. C-742/19, B. K./ Republika Slovenija (Ministrstvo za obrambo), Rn. 48. Der Generalanwalt ging in seinen Schlussanträgen zur Rs. C-742/19 davon aus, dass die EU der Pflicht zur Achtung der grundlegenden staatlichen Funktionen insbesondere beim Erlass und der Auslegung des EU-Sekundärrechts Rechnung zu tragen habe, vgl. ebenda, Rn. 47 m. w. N.

88 EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-742/19, B. K./ Republika Slovenija (Ministrstvo za obrambo), Rn. 43.

89 Vgl. EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-742/19, B. K./ Republika Slovenija (Ministrstvo za obrambo), Rn. 44 f.

eine Verzögerung in ihrer beruflichen Laufbahn,⁹⁰ sei aber eine unvermeidbare Konsequenz der Entscheidung des Mitgliedstaats hinsichtlich der militärischen Organisation. Es „wäre ein Eingriff in die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten, wenn nachteilige Auswirkungen auf den Zugang zur Beschäftigung zur Folge hätten, dass der betroffene Mitgliedstaat gezwungen wäre, die im Wehrdienst bestehende Verpflichtung auf Frauen auszudehnen und ihnen somit dieselben Nachteile beim Zugang zur Beschäftigung aufzuerlegen oder die Wehrpflicht abzuschaffen.“ Sollte daher auch die Beschränkung der Ausreisefreiheit eine „unvermeidbare Konsequenz“ der auf Männer beschränkten Wehrpflicht sein, dürfte dies Beschränkung aus Sicht des EU-Rechts nicht zu beanstanden sein. Sollte sie hingegen als Beschränkung unionsrechtlicher Garantien einzustufen sein, die zur Flankierung der (unionsrechtskonform) auf Männer beschränkten Wehrpflicht nicht erforderlich ist, würde sie aus diesem Grund – nicht wegen der Geschlechterungleichbehandlung – dem EU-Recht entgegenstehen.

3.3. Zwischenergebnis

Die Frage, ob eine Regelung wie § 3 Abs. 2 WPflG am EU-Recht zu messen ist, ist – soweit ersichtlich – unionsgerichtlich nicht entschieden. Auf Grundlage der vom EuGH entwickelten Maßstäbe zur Anwendbarkeit des Unionsrechts auf die militärische Organisation der Mitgliedstaaten sprechen sowohl Argumente für als auch gegen eine Anwendbarkeit des Unionsrechts im vorliegenden Fall.

Für die weitere Darstellung wird zugrunde gelegt, dass § 3 Abs. 2 WPflG in den Anwendungsbereich des EU-Rechts fällt. Abschließend könnte über diese Frage jedoch nur der EuGH entscheiden.

4. Bedeutung von Art. 7 Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38

Der Auftraggeber hat die Frage aufgeworfen, ob eine Regelung wie § 3 Abs. 2 WPflG mit der Freizügigkeitsrichtlinie, insbesondere mit **Art. 7 RL 2004/38** und dem dort **verankerten Mobilitätsrecht für Studierende** vereinbar ist.

Nachfolgend wird zunächst ein Überblick über die Freizügigkeitsrichtlinie gegeben (Ziff. 4.1.). Ziff. 4. 2. geht näher auf Art. 7 RL 2004/38 ein.

4.1. Überblick

Die Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38 bildet eine der wichtigen sekundärrechtlichen Konkretisierungen des im AEUV niedergelegten Freizügigkeitsrechts der Unionsbürger.

Nach Art. 20 AEUV ist jeder Staatsangehörige eines Mitgliedstaats gleichzeitig auch Unionsbürger. Unionsbürger haben Art. 20 Abs. 2 UAbs. 1 Buchst. a, Art. 21 AEUV das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten – „vorbehaltlich der im [Primärrecht] und den Durchführungsbe-

90 EuGH, Urteil vom 11. März 2003, Rs. C-186/01, Dory, Rn. 40.

stimmungen vorgesehenen **Beschränkungen und Bedingungen**“ – frei zu bewegen und aufzuhalten (Freizügigkeit).⁹¹ Die primärrechtlichen Gewährleistungen der Freizügigkeit sind als grundrechtliche Gewährleistung in Art. 45 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) verankert. Die Normen werden vom EuGH identisch ausgelegt.⁹²

Die Freizügigkeitsrichtlinie legt solche Beschränkungen und Bedingungen fest. Gleichzeitig zielt sie darauf ab, das unionsbürgerliche Freizügigkeitsrecht für Arbeitnehmer, Selbstständige, Studierende und andere beschäftigungslose Personen zu vereinfachen und zu verstärken, vgl. Erwägungsgrund (ErwG) 3 RL 2004/38.⁹³

4.2. Art. 7 RL 2004/38

Art. 7 RL 2004/38 regelt, unter welchen Bedingungen Unionsbürger (und ihre Familienangehörigen) ein **Recht auf Aufenthalt für mehr als drei Monate** in einem **anderen Mitgliedstaat** als ihrem Herkunftsmitgliedstaat haben. Dieser wird als „**Aufnahmemitgliedstaat**“ bezeichnet.

Ein solches **Aufenthaltsrecht im Aufnahmemitgliedstaat** besteht nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. c RL 2004/38 u. a. für Studierende, wenn sie bei einer privaten oder öffentlichen Universität zur Absolvierung ihrer Ausbildung eingeschrieben sind, über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz im Aufnahmemitgliedstaat verfügen und der zuständigen nationalen Behörde glaubhaft machen, dass sie über ausreichende Existenzmittel verfügen. Nach Art. 8 Abs. 1, Abs. 2 RL 2004/38 kann der **Aufnahmemitgliedstaat verlangen**, dass sich Unionsbürger für Aufenthalte von über drei Monaten bei den zuständigen Behörden **anmelden**, wobei unverzüglich eine Anmeldebescheinigung auszustellen ist (mit Namen, Anschrift und Anmeldezeitpunkt). Die Nichterfüllung der Anmeldepflicht kann mit verhältnismäßigen und nichtdiskriminierenden Sanktionen geahndet werden.

Bereits aus dem Wortlaut von Art. 7 RL 2003/38 folgt, dass es um Rechte des Unionsbürgers **gegenüber dem Aufnahmemitgliedstaat, nicht gegenüber seinem Herkunftsmitgliedstaat** geht.⁹⁴ § 3 Abs. 2 WPflG wäre daher – die Anwendbarkeit des EU-Rechts zugrunde gelegt – nicht an Art. 7 RL 2004/38 zu messen.

91 EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, Rn. 63 f.; Urteil vom 11. November 2014, Rs. C-333/13, Dano, Rn. 59 m. w. N.

92 Vgl. etwa: EuGH, Urteil vom 22. Februar 2024, Rs. C-491/21, Direcția pentru Evidența Persoanelor, Rn. 49 ff.

93 EuGH, Urteil vom 22. Februar 2024, Rs. C-491/21, Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date, Rn. 37.

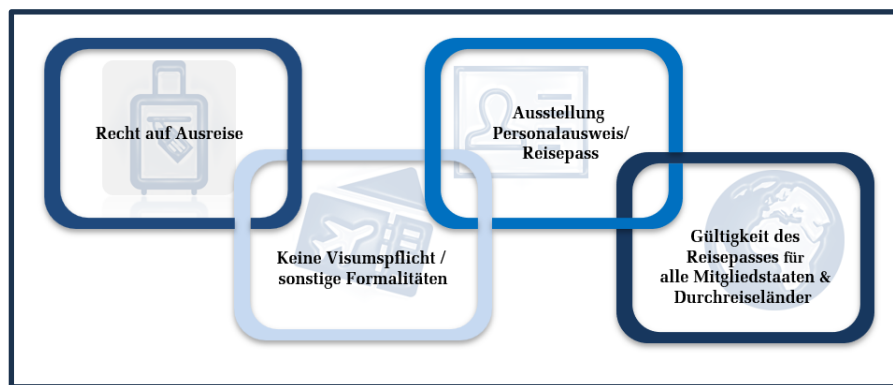
94 Vgl. auch EuGH, Urteil vom 25. November 2015, Rs. C-713/23, Wojewoda Mazowiecki, Rn. 37; Urteil vom 5. Juni 2018, Rs. C-673/16, Coman u. a., Rn. 20 m. w. N. aus der Rspr.

5. Recht auf Ausreise nach Art. 4 RL 2004/38 i. V. m. Art. 20 f. AEUV sowie Art. 45, 49 AEUV

In der Rechtsprechung des EuGH ist jedoch anerkannt, dass Unionsbürger **gegen ihren Herkunftsmitgliedstaat** ein Recht auf Ausreise zur Wahrnehmung ihrer (wirtschaftlichen) **Freizügigkeitsrechte** haben.⁹⁵

5.1. Art. 4 RL 2004/38

Sekundärrechtlicher Anknüpfungspunkt ist Art. 4 RL 2004/38. Die Norm enthält Rechte des Unionsbürgers, die sich ausdrücklich gegen den eigenen **Herkunftsmitgliedstaat** richten.



Überblick über Art. 4 RL 38/2004

Art. 4 RL 2004/38 lautet:

„(1) Unbeschadet der für die Kontrollen von Reisedokumenten an den nationalen Grenzen geltenden Vorschriften haben alle Unionsbürger, die einen gültigen Personalausweis oder Reisepass mit sich führen, und ihre Familienangehörigen, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen und die einen gültigen Reisepass mit sich führen, das **Recht, das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu verlassen** und sich in einen **anderen Mitgliedstaat zu begeben**.

(2) Für die Ausreise von Personen gemäß Absatz 1 darf **weder ein Visum noch eine gleichartige Formalität verlangt** werden.

(3) Die **Mitgliedstaaten stellen ihren Staatsangehörigen** gemäß ihren Rechtsvorschriften einen **Personalausweis oder einen Reisepass aus**, der ihre Staatsangehörigkeit angibt, und verlängern diese Dokumente.

(4) Der Reisepass muss **zumindest für alle Mitgliedstaaten** und die **unmittelbar zwischen den Mitgliedstaaten liegenden Durchreiseländer** gelten. Sehen die Rechtsvorschriften eines

⁹⁵ Vgl. *Musil*, in: *Musil/Weber-Grellet*, 2. Aufl. 2022, Art. 45 AEUV, Rn. 22.

Mitgliedstaats keinen Personalausweis vor, so ist der Reisepass mit einer Gültigkeit von mindestens fünf Jahren auszustellen oder zu verlängern.“⁹⁶

5.2. Rechtsprechung zum Ausreiserecht aus Art. 4 RL 2004/38 i. V. m. Art. 21 AEUV

Die in Art. 4 Abs. 3, Abs. 4 RL 2004/38 verankerte Pflicht, den eigenen Staatsangehörigen einen Reisepass oder bzw. und⁹⁷ einen Personalausweis auszustellen, der zumindest für alle Mitgliedstaaten und Durchreiseländer gilt, dient nach der Rechtsprechung des EuGH dazu, ihnen die Ausübung des Freizügigkeitsrechts aus Art. 21 AEUV zu ermöglichen.⁹⁸

Der EuGH hat in den Rs. C-430/10 (Gaydarov), C-434/10 (Aladzhov) und C-33/07 (Jipa) zum Recht auf Verlassen des Herkunftsmitgliedstaats gemäß Art. 4 Abs. 1 RL 2004/38 i. V. m. Art. 21 AEUV entschieden. Hier ging es um Fälle, in denen dem jeweiligen Unionsbürger die **Ausreise verboten** wurde.⁹⁹ Nach Auffassung des EuGH müssen sich **Unionsbürger** auch **gegenüber ihrem jeweiligen Herkunftsmitgliedstaat** auf die mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte berufen können, insbesondere auf das **Freizügigkeitsrecht** gemäß Art. 21 AEUV.¹⁰⁰ Das Recht auf Freizügigkeit umfasse das Recht, sich in einen anderen Mitgliedstaat als den Herkunftsmitgliedstaat zu begeben, und das **Recht, den Herkunftsmitgliedstaat zu verlassen**.¹⁰¹ Der EuGH entschied:

„Die [...] **Grundfreiheiten** wären ihrer **Substanz beraubt**, wenn der Herkunftsmitgliedstaat seinen eigenen Staatsangehörigen **ohne stichhaltige Rechtfertigung verbieten** könnte, **sein Hoheitsgebiet zu verlassen**, um sich in das eines anderen Mitgliedstaats zu begeben.“¹⁰²

96 Hervorhebungen hinzugefügt.

97 Vgl. EuGH, Urteil vom 22. Februar 2024, Rs. C-491/21, Direcția pentru Evidența Persoanelor, wonach Mitgliedstaaten, Staatsangehörigen, die Ausstellung eines innerhalb der Union als Reisedokument geltenden Personalausweises nicht allein deshalb verweigert dürfen, sie außerhalb ihres Herkunftsmitgliedstaats wohnen.

98 Vgl. EuGH, Urteil vom 12. März 2026, Rs. C-43/24, Shipova, Rn. 34 m. w. N. aus der Rspr. Vgl. etwa: EuGH, Urteil vom 22. Februar 2024, Rs. C-491/21, Direcția pentru Evidența Persoanelor, Rn. 38: „Außerdem sind die Mitgliedstaaten beim gegenwärtigen Stand des Unionsrechts zwar für die Ausstellung von Personalausweisen zuständig, doch ist darauf hinzuweisen, dass sie diese Befugnis unter Beachtung des Unionsrechts und insbesondere der Vertragsbestimmungen über das durch Art. 21 Abs. 1 AEUV jedem Unionsbürger zuerkannte Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, ausüben müssen“.

99 Vgl. auch EuGH, Urteil vom 4. Oktober 2012, Rs. C-249/11, Byankov, Rn. 79, wonach ein unbefristetes Aufenthaltsverbot „geradezu die Negation der durch den Unionsbürgerstatus verliehenen Freiheit dar[stelle], sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten“.

100 EuGH, Urteil vom 17. November 2011, Rs. C-430/10, Gaydarov, Rn. 24; Urteil vom 17. November 2011, Rs. C-434/10, Aladzhov, Rn. 24; Urteil vom 10. Juli 2008, Rs. C-33/07, Jipa, Rn. 17.

101 EuGH, Urteil vom 17. November 2011, Rs. C-430/10, Gaydarov, Rn. 25; Urteil vom 17. November 2011, Rs. C-434/10, Aladzhov, Rn. 25; Urteil vom 17. November 2011, Rs. C-434/10, Aladzhov, Rn. 25; Urteil vom 10. Juli 2008, Rs. C-33/07, Jipa, Rn. 18.

102 EuGH, Urteil vom 17. November 2011, Rs. C-430/10, Gaydarov, Rn. 25; Urteil vom 10. Juli 2008, Rs. C-33/07, Jipa, Rn. 18.

Soweit ersichtlich, gibt es keine Rechtsprechung zur Auslegung von Art. 4 Abs. 2 RL 2004/38 (Verbot von Ausreiseformalitäten).

5.3. Art. 45 ff. AEUV

Die vorzitierte Rechtsprechung zu Art. 21 AEUV und Art. 4 RL 2004/38 nimmt Bezug auf entsprechende Urteile zu den **Grundfreiheiten** aus Art. 45 AEUV (Arbeitnehmerfreizügigkeit), Art. 49 AEUV (Niederlassungsfreiheit) und aus Art. 56 f. AEUV (Dienstleistungsfreiheit).¹⁰³

Im Gegensatz zu Art. 21 AEUV sind die Grundfreiheiten nur einschlägig, wenn der Betroffene eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben möchte.¹⁰⁴ In der hier in Rede stehenden Konstellation dürften in erster Linie die Arbeitnehmer- und die Niederlassungsfreiheit in Betracht kommen. Die Dienstleistungsfreiheit steht nach der Rechtsprechung des EuGH insbesondere mit dem Angebot von Diensten in Verbindung, die nicht in stabiler und kontinuierlicher Weise von einer Niederlassung vom Empfängerstaat aus angeboten werden.¹⁰⁵

Nach der Rechtsprechung des EuGH sollen die Grundfreiheiten den Unionsbürgern die **Ausübung beruflicher Tätigkeiten** aller Art **im EU-Gebiet erleichtern**.¹⁰⁶ Die Unionsbürger haben das unmittelbar **aus dem Primärrecht abgeleitete Recht, ihr Herkunftsland zu verlassen**, um sich zur **Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit** in das Gebiet eines **anderen Mitgliedstaats** zu begeben und sich dort aufzuhalten.¹⁰⁷ Art. 45 AEUV steht daher jeder Maßnahme entgegen, die Unionsbürger (ohne Rechtfertigung) daran hindert oder davon abhält, ihren Herkunftsmitgliedstaat

103 Vgl. dazu: *Sagan/Kreuschitz*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, Art. 45 AEUV, Rn. 35: Wenn auch das Recht auf Ausreise und auf Einreise nicht ausdrücklich im Vertrag erwähnt ist, so folgt es doch zwangsläufig aus dem Recht, sich frei zu bewegen [...], und dem Aufenthaltsrecht [...]. Alle diese Rechte ergeben sich unmittelbar aus dem Vertrag und sind in der RL 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, [...], näher ausgestaltet.

104 Sofern ein Sachverhalt mehrere Freiheiten betrifft, beschränkt der EuGH seine Prüfung grundsätzlich auf die hauptsächlich betroffene Freiheit, vgl. EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2023, Rs. C-333/21, *European Superleague Company*, Rn. 243; Urteil vom 7. September 2022, Rs. C-391/20, *Cilevičs u. a.*, Rn. 50.

105 EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2023, Rs. C-333/21, *European Superleague Company*, Rn. 245; Urteil vom 7. September 2022, Rs. C-391/20, *Cilevičs u. a.*, Rn. 52 f.

106 EuGH, Urteil vom 6. März 2010, Rs. C-325/08, *Olympique Lyonnais*, Rn. 33; Urteil vom 1. April 2008, Rs. C-212/06, *Gouvernement de la Communauté française und Gouvernement wallon*, Rn. 44; Urteil vom 11. Januar 2007, Rs. C-208/05, *ITC*, Rn. 31; Urteil vom 17. März 2005, Rs. C-109/04, *Kranemann*, Rn. 25; Urteil vom 27. Januar 2000, Rs. C-190/98, *Graf*, Rn. 20 f.; Urteil vom 26. Januar 1999, Rs. C-18/95, *Terhoeve*, Rn. 37; Urteil vom 15. Dezember 1995, Rs. C-415/93, *Bosmann*, Rn. 94.

107 EuGH, Urteil vom 1. April 2008, Rs. C-212/06, *Gouvernement de la Communauté française und Gouvernement wallon*, Rn. 44; Urteil vom 11. Januar 2007, Rs. C-208/05, *ITC*, Rn. 32; EuGH, Urteil vom 27. Januar 2000, Rs. C-190/98, *Graf*, Rn. 22; Urteil vom 26. Januar 1999, Rs. C-18/95, *Terhoeve*, Rn. 38; Urteil vom 15. Dezember 1995, Rs. C-415/93, *Bosmann*, Rn. 95

zu verlassen, um von ihrem Recht auf Arbeitnehmerfreizügigkeit Gebrauch zu machen.¹⁰⁸ Diese Erwägungen gelten auch für die in Art. 49 AEUV verankerte Niederlassungsfreiheit. Diese verbietet es dem Herkunftsmitgliedstaat, die Niederlassung seiner Staatsangehörigen in einem anderen Mitgliedstaat zu beeinträchtigen.¹⁰⁹ Folglich stehen die **Art. 45 AEUV** und **Art. 49 AEUV jeder nationalen Maßnahme entgegen**, die geeignet ist, die Ausübung der Grundfreiheiten durch die Unionsbürger **zu behindern oder weniger attraktiv zu machen**.¹¹⁰ Die Grundfreiheiten wären – so der EuGH – andernfalls ihrer Substanz beraubt.¹¹¹ In der Rechtsprechung des EuGH wurden Beschränkungen der Ausreisefreiheit insbesondere hinsichtlich ausdrücklicher Ausreiseverbote¹¹² und bei finanziellen Benachteiligungen¹¹³ angenommen.¹¹⁴

Unbeachtlich sind hingegen staatliche Maßnahmen, die zu **ungewiss und indirekt** wirken, als dass sie die Freizügigkeit beeinträchtigen könnten.¹¹⁵ Der EuGH nahm dies in der Rs. C-190/98 (Graf) bei einer nationalen Regelung an, nach der Arbeitnehmer nur dann Anspruch auf eine Abfindung hatten, wenn das Arbeitsverhältnis durch den Arbeitgeber aufgelöst wurde. Der Kläger im Ausgangsverfahren hatte geltend gemacht, dass ihn diese Regelung von der Ausübung seiner Arbeitnehmerfreizügigkeit abhalten könnte. Der EuGH entschied aber, dass die Entstehung des Abfindungsanspruchs von einem hypothetischen zukünftigen Ereignis abhängt und daher keine Beeinträchtigung vorliegt.¹¹⁶

-
- 108 EuGH, Urteil vom 4. Oktober 2024, Rs. C-650/22, Diarra/FIFA, Rn. 86; Urteil vom 21. Dezember 2023, Rs. C-680/21, Royal Antwerp Football Club, Rn. 136; Urteil vom 6. März 2010, Rs. C-325/08, Olympique Lyonnais, Rn. 34; Urteil vom 11. Januar 2007, Rs. C-208/05, ITC, Rn. 33; Urteil vom 17. März 2005, Rs. C-109/04, Kranemann, Rn. 26; Urteil vom 26. Januar 1999, Rs. C-18/95, Terhoeve, Rn. 39.
- 109 EuGH, Urteil vom 27. September 1988, Rs. C-81/87, Daily Mail and General Trust, Rn. 16.
- 110 EuGH, Urteil vom 1. April 2008, Rs. C-212/06, Gouvernement de la Communauté française und Gouvernement wallon, Rn. 45.
- 111 Vgl. EuGH, Urteil vom 15. Dezember 1995, Rs. C-415/93, Bosmann, Rn. 95 Urteil vom 14. Juli 1994, Rs. C-379/92, Peralta, Rn. 31; Urteil vom 27. September 1988, Rs. C-81/87, Daily Mail and General Trust, Rn. 16.
- 112 Vgl. EuGH, Urteil vom 17. November 2011, Rs. C-430/10, Gaydarov; Urteil vom 17. November 2011, Rs. C-434/10, Aladzhev; Urteil vom 10. Juli 2008, Rs. C-33/07, Jipa.
- 113 Vgl. EuGH, Urteil vom 1. April 2008, Rs. C-212/06, Gouvernement de la Communauté française und Gouvernement wallon; Urteil vom 17. März 2005, Rs. C-109/04, Kranemann; Urteil vom 11. Januar 2007, Rs. C-208/05, ITC; Urteil vom 30. September 2003, Rs. C-224/01, Köbler, Rn. 74; Urteil vom 26. Januar 1999, Rs. C-18/95, Terhoeve.
- 114 Vgl. *Forsthoff/Eisendle*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, Art. 45 AEUV, Rn. 56.
- 115 EuGH, Urteil vom 27. Januar 2000, Rs. C-190/98, Graf.
- 116 EuGH, Urteil vom 27. Januar 2000, Rs. C-190/98, Graf, Rn. 25.

6. Beschränkung des EU-Ausreiserechts durch § 3 Abs. 2 WPflG?

Fraglich ist, ob **§ 3 Abs. 2 WPflG** i. S. d. Erläuterungen unter Ziff. 5. geeignet ist, die nach dieser Bestimmung Verpflichteten von der Ausübung ihrer Freizügigkeitsrechte abzuhalten, diese Ausübung zu behindern oder sie weniger attraktiv zu machen.¹¹⁷ Dabei kommt es auch darauf an, ob die Wirkungen der Norm zu ungewiss und zu indirekt sind, als dass sie als Beeinträchtigung eingestuft werden könnten.

6.1. Gesetzliche Regelung in § 3 Abs. 3 WPflG

Solange der verpflichtende Grundwehrdienst galt und § 3 Abs. 2 WPflG die tatsächliche Verfügbarkeit hierfür absicherte, stellte die Norm – die Anwendbarkeit des EU-Rechts unterstellt – einen Eingriff in die Ausreisefreiheit derjenigen dar, die zur Einberufung zum Wehrdienst „heranstanden“.¹¹⁸ Denn ihnen konnte die Ausreise bzw. der fortgesetzte Auslandsaufenthalt versagt werden.

Auch nach der teilweisen Reaktivierung der Wehrpflicht durch das WDMoG dürfte das **gesetzliche Genehmigungserfordernis** aus § 3 Abs. 2 WPflG als solches geeignet sein, die Ausübung der unionsbürgerlichen Freizügigkeitsrechte zu behindern bzw. weniger attraktiv zu machen. Denn nach dem Wortlaut der Norm müssten wehrpflichtige Personen ab 17 Jahren vor der Ausreise zunächst die Genehmigungsentscheidung abwarten. Andernfalls könnte ihnen der Pass versagt oder entzogen werden.¹¹⁹

6.2. Rechtslage durch die Allgemeinverfügung vom 9. April 2026

Fraglich ist aber, ob die **beschränkende Wirkung** mit der **Allgemeinverfügung vom 9. April 2026 entfallen** ist. Es bedarf derzeit keiner Antragstellung und keiner Genehmigung vor dem Verlassen Deutschlands. Dies spricht **gegen** das Vorliegen einer **Beeinträchtigung**.

Für das Vorliegen einer Beeinträchtigung könnten folgende Gesichtspunkte sprechen: Das **gesetzliche Genehmigungserfordernis bleibt bestehen**.¹²⁰ Es wurde lediglich eine behördliche Ausnahme erteilt, die mit den unter Ziff. 2.4.4. dargestellten **Unsicherheiten** verbunden ist. Diese betreffen die Frage, ob auch das förmliche Genehmigungserfordernis aus **§ 3 Abs. 2 Satz 3 Alt. 2**

117 Vgl. auch: *Musil*, in: *Musil/Weber-Grellet*, 2. Aufl. 2022, Art. 45 AEUV, Rn. 23.

118 Vgl. BVerwG, Urteil vom 10. November 1999, 6 C 30/98, Rn. 54. Das Gericht prüft hier die Rechtfertigung eines Eingriffs in Art. 21 AEUV, was einen solchen Eingriff voraussetzt. Siehe auch: *Steinlechner/Walz*, Wehrpflichtgesetz, 7. Aufl. 2009, § 3, Rn. 28.

119 Auch wenn ein Reisepass für Reisen innerhalb der EU nicht erforderlich ist, handelt es sich hierbei um eine negative Rechtsfolge, die jedenfalls nach dem Gesetzeswortlaut des Passgesetzes auch eintreten würde, wenn es um eine Ausreise in das EU-Ausland ginge.

120 Vgl. in diesem Sinne auch: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Verfassungsrechtliche Fragen zur Genehmigungspflicht für Auslandsaufenthalte nach § 3 Abs. 2 Wehrpflichtgesetz, WD 3 - 3000 - 047/26, 5. Mai 2026, S. 5, zum Eingriff in die Allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG: „Jede generelle oder individuelle Regelung eines Grundrechtsverpflichteten im Schutzbereich – insbesondere durch Genehmigungsvorbehalte – stellt einen Eingriff dar“.

WPflG suspendiert wird. Weitere Unsicherheiten ergeben sich hinsichtlich des **Fortbestands der Allgemeinverfügung**: In Betracht kommt eine Rücknahme mit Wirkung für die Zukunft¹²¹ für den Fall, dass die Allgemeinverfügung rechtswidrig sein sollte. Denkbar erscheint ferner ein Widerruf für die Zukunft, sofern das BMVg zu der Einschätzung gelangt, dass die Weiterentwicklung der Wehrrfassung zu einem bestimmten Zeitpunkt doch erfordert, alle von § 3 Abs. 2 WPflG erfassten Auslandsaufenthalte einer individuellen Vorabentscheidung zu unterwerfen. Dies dürfte jedenfalls bei einer Aktivierung der Bedarfspflicht der Fall sein.

Auf der Grundlage der hier analysierten Rechtsprechung des EuGH lässt sich **nicht abschließend beurteilen**, ob diese Unsicherheiten die Ausübung des Freizügigkeitsrechts in **rechtlich erheblicher Weise weniger attraktiv** machen. Nach aktuellem Stand lässt sich die Aufhebung der Allgemeinverfügung als zukünftiges hypothetischen Ereignis einstufen. Dieses könnte zu ungewiss und indirekt sein, um als Beeinträchtigung der Freizügigkeit eingestuft zu werden. Abschließend könnte darüber nur der EuGH entscheiden.

7. Rechtfertigung von Beschränkungen

Die Frage nach der unionsrechtlichen Rechtfertigung stellt sich nur, wenn eine nationale Maßnahme das EU-Recht beeinträchtigt.

Nach der Darstellung unter Ziff. 6. ist davon auszugehen, dass die gesetzliche Bestimmung in § 3 Abs. 2 WPflG als solche eine rechtfertigungsbedürftige Beschränkung des unionsrechtlichen Ausreiserechts darstellen würde. Auf der Grundlage der dargestellten EuGH-Rechtsprechung lässt sich hingegen nicht abschließend beurteilen, ob auch die durch die Allgemeinverfügung geschaffene Rechtslage eine Beeinträchtigung darstellen könnte, weil sie Ausreisen derzeit in rechtlich erheblicher Weise weniger attraktiv macht.

Nachfolgend werden vorsorgliche beide Konstellationen darauf geprüft (s. Ziff. 7.2., 7.3.), ob für sie unionsrechtliche Rechtfertigungstatbestände (s. dazu Ziff. 7.1.) eingreifen würden.

7.1. Rechtfertigungstatbestände

Das Recht der Unionsbürger auf Freizügigkeit besteht **nicht uneingeschränkt**. Es kann den im Primär- und Sekundärrecht vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen unterworfen werden.¹²²

Als Maßstab für die Rechtfertigung von Beeinträchtigungen der Ausreisegewährleistungen aus Art. 4 RL 2004/38 kommt grundsätzlich Art. 27 RL 2004/38 in Betracht.¹²³ Diese Norm bezieht

121 Vgl. *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 10. Aufl. 2023, § 48 VwVfG, Rn. 106 f.

122 EuGH, Urteil vom 17. November 2011, Rs. C-430/10, *Gaydarov*, Rn. 29; Urteil vom 17. November 2011, Rs. C-434/10, *Aladzhev*, Rn. 28; Urteil vom 10. Juli 2008, Rs. C-33/07, *Jipa*, Rn. 21.

123 Vgl. etwa: EuGH, Urteil vom 17. November 2011, Rs. C-434/10, *Aladzhev*, Rn. 30; Urteil vom 10. Juli 2008, Rs. C-33/07, *Jipa*, Rn. 22.

sich allerdings auf Konstellationen, in denen der Betroffene aufgrund seines individuellen Verhaltens eine Gefahr für die öffentlichen Sicherheit darstellt.¹²⁴ § 3 Abs. 2 WPflG zielt nicht auf einen derartigen Schutz vor Personen ab.

Das Primärrecht erkennt darüber hinaus allgemein an, dass Maßnahmen zum **Schutz der öffentlichen Sicherheit** Beschränkungen der Freizügigkeit bzw. der Grundfreiheiten rechtfertigen können.¹²⁵ Dabei kann es um Maßnahmen der inneren und äußeren Sicherheit gehen.¹²⁶ Nach der Rechtsprechung des EuGH verfügen die Mitgliedstaaten insoweit grundsätzlich über einen gewissen Ermessensspielraum.¹²⁷ Dabei gilt, dass Maßnahmen zum Schutz der **nationalen Sicherheit** i. S. v. Art. 4 Abs. 2 Satz 3 EUV mit dem zentralen Anliegen in Zusammenhang stehen müssen, die wesentlichen Funktionen des Staates und die grundlegenden Interessen der Gesellschaft zu schützen.¹²⁸ Das EU-Recht darf den Mitgliedstaaten keine Vorgaben machen, die das **ordnungsgemäße Erfüllung grundlegender Funktionen des Staates** i. S. v. Art. 4 Abs. 2 Satz 2 EUV behindern würde. Insbesondere dürfen die EU-Vorschriften nicht so ausgelegt werden, dass sie die Streitkräfte an der Erfüllung ihrer Aufgaben hindern und damit die Wahrung der territorialen Unversehrtheit und den Schutz der nationalen Sicherheit des Mitgliedstaats beeinträchtigen (s. Ziff. 3.2.).¹²⁹ Zudem übersteigt nach der Rechtsprechung des EuGH die Bedeutung des Ziels der nationalen Sicherheit im Licht von Art. 4 Abs. 2 EUV das allgemeine Ziel, die öffentliche Sicherheit zu schützen. Maßnahmen, die dem Schutz der nationalen Sicherheit dienen, sind daher geeignet, schwerere Grundrechtseingriffe zu rechtfertigen als solche, die allgemein zum Schutz der öffentlichen Sicherheit ergriffen werden.¹³⁰

124 EuGH, Urteil vom 17. November 2011, Rs. C-434/10, Aladzhev, Rn. 42; Urteil vom 17. November 2011, Rs. C-434/10, Aladzhev, Rn. 28; Urteil vom 10. Juli 2008, Rs. C-33/07, Jipa, Rn. 24.

125 Vgl. für die Grundfreiheiten: Art. 45 Abs. 2 AEUV, Art. 52 Abs. 1 AEUV (i. V. m. Art. 62 AEUV); vgl. für die Freizügigkeit aus Art. 21 AEUV: EuGH, Urteil vom 13. April 2010, Rs. C-73/08, Bressol u. a., Rn. 33, 48; *Hatje*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 21 AEUV, Rn. 15; *Kluth*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 21 AEUV, Rn. 23 ff. Weitere Rechtfertigungstatbestände im Zusammenhang mit der öffentlichen Sicherheit können sich aus Art. 346 f. AEUV ergeben. Diese dürften vorliegend aber nicht einschlägig sein.

126 Vgl. etwa: EuGH, Urteil vom 4. April 2017, Rs. C-544/15, Fahimian, Rn. 39 m. w. N. aus der Rspr.: „Die öffentliche Sicherheit kann [...] sowohl durch die Beeinträchtigung des Funktionierens der Einrichtungen des Staates und seiner wichtigen öffentlichen Dienste sowie die Gefährdung des Überlebens der Bevölkerung als auch durch die Gefahr einer erheblichen Störung der auswärtigen Beziehungen oder des friedlichen Zusammenlebens der Völker oder eine Beeinträchtigung der militärischen Interessen berührt werden“; Urteil vom 11. Januar 2000, Rs. C-285/98, Tanja Kreil, Rn. 15.

127 EuGH, Urteil vom 26. Oktober 1999, Rs. C-273/97, Sirdar, Rn. 27.

128 EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2020, verb. Rs. C-511/18, C-512/18 und C-520/18, La Quadrature du Net u. a. Rn. 135.

129 EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-742/19, B. K./ Republika Slovenija (Ministrstvo za obrambo), Rn. 43.

130 EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2020, verb. Rs. C-511/18, C-512/18 und C-520/18, La Quadrature du Net u. a. Rn. 136.

Die vorstehenden Erwägungen sprechen für eine zurückgenommene unionsrechtliche Prüfung, die nationalem Ermessen Raum gibt. Sofern das EU-Recht anwendbar ist (s. Ziff. 3.), sind dennoch – mit ggf. zurückgenommener Kontrollintensität – die Vorgaben des Grundsatzes der **Verhältnismäßigkeit** zu beachten. Danach müssen Maßnahmen geeignet sein, die Verwirklichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten und dürfen nicht über das hinausgehen, was zu Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.¹³¹

7.2. Die gesetzliche Regelung in § 3 Abs. 2 WPflG

Im Folgenden wird zunächst analysiert, ob § 3 Abs. 2 WPflG isoliert betrachtet (ohne die Allgemeinverfügung) als gerechtfertigte Beschränkung des unionsrechtlichen Freizügigkeitsrechts angesehen werden kann.

Das BVerwG hat sich mit Urteil vom 10. November 1999 – und damit vor Aussetzung der Wehrpflicht – zur Vereinbarkeit von § 3 Abs. 2 WPflG mit Art. 21 AEUV (ehemals Art. 18 EGV¹³²) positioniert. Das Gericht ging davon aus, dass die Genehmigungspflicht aus § 3 Abs. 2 WPflG zur Gewährleistung der äußeren Sicherheit erforderlich sei. Das EU-Recht akzeptiere die Entscheidung Deutschlands, die Aufgabe der **militärischen Landesverteidigung** einer **Wehrpflichtigen-Armee** zu übertragen. Zur **Sicherung** bzw. **Durchsetzung dieser allgemeinen Wehrpflicht** habe der Bundesgesetzgeber eine **Genehmigungspflicht** für Auslandsaufenthalte Wehrpflichtiger **für geeignet und erforderlich** halten dürfen.¹³³ Die Regelung sei auch **verhältnismäßig**. Denn die Genehmigungspflicht sei zeitlich durch die Dauer der Wehrüberwachung begrenzt.¹³⁴ Zudem habe der Wehrpflichtige einen Anspruch auf Erteilung der Genehmigung, solange er für eine Einberufung zum Wehrdienst nicht heranstehende und wenn ein Härtefall vorliege. Die in § 3 Abs. 2 WPflG getroffene Gesamtregelung stelle demnach sicher, dass die Versagung der Genehmigung **nur in dem für die Durchsetzung der Wehrpflicht erforderlichen Maße** und dies auch nur dann erfolge, wenn aner kennenswerte Belange des Wehrpflichtigen nicht überwögen.¹³⁵

Diese Erwägungen dürften auf eine Konstellation übertragbar sein, in der die Bedarfswehrpflicht nach § 2a WPflG reaktiviert würde. Dann würde die Genehmigungspflicht wieder dazu dienen, die tatsächliche Verfügbarkeit der Wehrpflichtigen für die Wehrpflichtigen-Armee sicherzustellen.

Wie unter Ziff. 2.4.2. dargestellt, kann § 3 Abs. 2 WPflG nach aktueller Rechtslage die Funktion einer vorsorglichen Informationsbeschaffung für den Bedarfs- bzw. Ernstfall erfüllen. In Betracht käme ggf., dass die Norm die tatsächliche Verfügbarkeit für die Musterung i. S. v. § 16 WPflG si-

131 EuGH, Urteil vom 26. Oktober 1999, Rs. C-273/97, Sirdar, Rn. 26; Urteil vom 15. Dezember 1995, Rs. C-415/93, Bosmann, Rn. 104 m. w. N. aus der Rspr.

132 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung vom 2. Oktober 1997.

133 BVerwG, Urteil vom 10. November 1999, 6 C 30/98, Rn. 56.

134 S. Ziff. 2.1. dazu, dass man im Schrifttum von einer Geltung bis zum 45. Lebensjahr ausgeht.

135 BVerwG, Urteil vom 10. November 1999, 6 C 30/98, Rn. 57. A. a. *Steinlechner*, NZWehRR 1992, S. 229 ff.

chern könnte. Wie im Einzelnen unter Ziff. 2.4.2 dargestellt, begegnet eine solche Auslegung jedoch Bedenken. Sie beträfe zudem nur einen kleinen Ausschnitt der nach § 3 Abs. 2 WPflG Verpflichteten (Geburtsjahrgänge ab 2008). Mit Blick auf die Informationsbeschaffungsfunktion stellt sich die Frage, ob eine **Anzeigepflicht ein milderer Mittel** wäre (s. Ziff. 2.4.2.).¹³⁶

Das EU-Recht räumt den Mitgliedstaaten zwar einen Ermessensspielraum bei Fragen der Streitkräfteorganisation ein und achtet insofern die grundlegenden Funktionen des Mitgliedstaates (s. Ziff. 7.1.). Die Ausgestaltung von § 3 Abs. 2 WPflG als Ausreiseverbot mit Erlaubnisvorbehalt, bei der ein Anspruch auf Genehmigungserteilung besteht (§ 3 Abs. 2 Satz 3 WPflG), aber gleichwohl die Verweigerung oder Entziehung des Passes droht, wenn die Genehmigung nicht vorab eingeholt wurde, dürfte aber auch unter diesen zurückhaltenden Prüfungsmaßstab fraglich sein. Zu beachten ist insofern, dass das BMVg derzeit nicht von der Notwendigkeit einer Anzeigepflicht ausgeht (s. Ziff. 2.4.4.).

7.3. § 3 Abs. 2 WPflG i. V. m. der Allgemeinverfügung des BMVg

Hinsichtlich der durch die Allgemeinverfügung des BMVg geschaffenen Rechtslage besteht nur dann eine Rechtfertigungsbedürftigkeit, wenn diese überhaupt als Beeinträchtigung der unionsbürgerlichen Ausreisefreiheit einzustufen sein sollte (s. Ziff. 6.2.). Geht man von einer Beeinträchtigung aus, stellt sich die Frage, wie diese zu rechtfertigen wäre.

Das BMVg legt die Gesamtregelung in § 3 Abs. 2 WPflG so aus, dass die Ermächtigung zur Ausnahmeerteilungen (§ 3 Abs. 2 Satz 5 WPflG) die Möglichkeit (und ggf. verfassungsrechtliche Pflicht) umfasst, generelle Ausnahmen von der Genehmigungspflicht zu erteilen. Dies gelte, solange es „die gegenwärtige Weiterentwicklung der Wehrrfassung“ zum „Aufbau eines aktuellen belastbaren Überblicks über den erfassten Personenkreis sowie der Vorbereitung einer lagegerechten Handlungsfähigkeit“ nicht erfordern, jeden von § 3 Abs. 2 WPflG erfassten Auslandsaufenthalt einer individuellen Vorabentscheidung zu unterwerfen.¹³⁷ Durch § 3 Abs. 2 Satz 5 WPflG würde die Norm nach dieser Lesart zu einem flexiblen Instrument, mit dem durch die Exekutive nach Sach- bzw. Bedarfslage schnell reagiert werden und die Genehmigungspflicht ggf. reaktiviert werden könnte. Hierin könnte ein legitimer Zweck liegen, der letztlich der Funktionsfähigkeit der Streitkräfte dienen könnte.

Fraglich ist aber, ob sich die Sachlage tatsächlich so ändern kann, dass die exekutive Reaktivierung der Genehmigungspflicht ohne die Einsetzung der Bedarfswehrpflicht nach § 2a WPflG erforderlich würde. Denn auch wenn sich die Personal- und Sicherheitslage negativ entwickeln

136 Siehe entsprechend zu Art. 2 GG: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Genehmigungspflicht für Auslandsaufenthalte nach § 3 Abs. 2 Wehrpflichtgesetz – Materielle Verfassungsmäßigkeit und Vollzugskompetenz des Bundes, WD 3 - 3000 - 047/26, 5. Mai 2026, S. 8 ff.

137 Bundesministerium der Verteidigung, Bekanntmachung über eine allgemeine Ausnahme von der Genehmigungspflicht nach § 3 Absatz 2 des Wehrpflichtgesetzes, 9. April 2026, [BAnz AT 16. April 2026 B3](#), II. Begründung.

sollten, bliebe es nach derzeitiger Rechtslage dabei, dass niemand zur Einberufung heranstünde.¹³⁸ Die Folge wäre, dass wiederum jeweils Ansprüche auf Genehmigungserteilung bestünden und sich daher erneut die Frage stellen würde, ob eine bloße Anzeigepflicht das mildere Mittel wäre, s. Ziff. 7.2. Sollte hingegen der Spannungs- oder Verteidigungsfall eintreten, würde § 3 Abs. 2 WPflG reaktiviert und damit auch die tatsächliche Verfügbarkeit der Wehrpflichtigen in Deutschland absichern, vgl. § 2 Abs. 2 WPflG.

Vor diesem Hintergrund erscheint es fraglich, ob die derzeitige Konstruktion, bei der das Genehmigungserfordernis gesetzlich reaktiviert, aber durch Allgemeinverfügung (vorerst) suspendiert wird, für das ordnungsgemäße Funktionieren der Streitkräfte erforderlich ist. Wie dargestellt, verbleibt den Mitgliedstaaten insofern nach dem EU-Recht aber ein gewisser Ermessensspielraum. **Abschließend könnte nur der EuGH entscheiden**, wie weit dieser in einer derartigen Konstellation reicht.

8. Hinweis zu einer verfassungskonformen Auslegung im Wege teleologischer Reduktion

In der Arbeit des Fachbereichs WD 3 (WD 3 - 3000 - 047/26) wird erwogen, § 3 Abs. 2 WPflG verfassungskonform, d. h. teleologisch reduziert, so auszulegen, dass nur eine Anzeige, keine Genehmigung bei der Ausreise ins Ausland erforderlich wäre.¹³⁹

Aus EU-rechtlicher Sicht ist insofern darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten zur **unionsrechtskonformen Auslegung** des nationalen Rechts verpflichtet sind.¹⁴⁰ Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH findet dieser Grundsatz im Gebot der Rechtssicherheit seine Grenzen und darf nicht zu einer Auslegung *contra legem* des nationalen Rechts herangezogen werden.¹⁴¹ Ob dies der Fall ist, haben die **nationalen Gerichte** unter Berücksichtigung der **im nationalen Recht anerkannten Auslegungsmethoden** zu entscheiden.¹⁴²

Unter Berücksichtigung der Erwägungen unter Ziff. 6. könnte es – die Anwendbarkeit des EU-Rechts unterstellt (s. Ziff. 3.) – auch unionsrechtlich angezeigt sein, die Genehmigungspflicht in § 3 Abs. 2 WPflG als Anzeigepflicht auszulegen. Die nationalen Gerichte müssten insofern ent-

138 Etwas anderes würde gelten, wenn man davon ausgeht, dass diejenigen, die derzeit zur Musterung verpflichtet sind, „zur Einberufung heranstehen“. Dies wäre aber nur ein kleiner Ausschnitt des nach § 3 Abs. 2 WPflG verpflichteten Personenkreises, s. Ziff. 2.4.2.

139 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Genehmigungspflicht für Auslandsaufenthalte nach § 3 Abs. 2 Wehrpflichtgesetz – Materielle Verfassungsmäßigkeit und Vollzugskompetenz des Bundes, WD 3 - 3000 - 047/26, 5. Mai 2026, S. 10 f.

140 EuGH, Urteil vom 9. April 2024, Rs. C-582/21, FY/ Profi Credit Polska S. A. w Bielsku Białej, Rn. 57.

141 Vgl. EuGH, Urteil vom 9. April 2024, Rs. C-582/21, FY/ Profi Credit Polska S. A. w Bielsku Białej, Rn. 63; Urteil vom 15. Januar 2014, C-176/12, Association de médiation sociale, Rn. 39, jeweils m. w.N. aus der Rechtsprechung. BVerfG, Beschluss vom 26. September 2011, 2 BvR 2216/06, 2 BvR 469/0, Rn. 47.

142 EuGH, Urteil vom 9. April 2024, Rs. C-582/21, FY/ Profi Credit Polska S. A. w Bielsku Białej, Rn. 62 m. w. N. aus der Rechtsprechung.

scheiden, ob sie die Norm im Einklang mit den nationalen Auslegungsgrundsatz unionsrechtskonform auslegen können. Sollte dies nicht der Fall sein, müssten sie die Norm unangewendet lassen.¹⁴³

* * *

143 Vgl. EuGH, Urteil vom 18. Januar 2022, Rs. C-261/20, Thelen Technopark Berlin GmbH, Rn. 30.