



Ausarbeitung

Rüstungsexport im Recht der Europäischen Union

Rüstungsexport im Recht der Europäischen Union

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 162/18
Abschluss der Arbeit: 1. November 2018
Fachbereich: PE 6 – Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa 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 Europa 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. Diese Ausarbeitung dient lediglich der bundestagsinternen Unterrichtung, von einer Weiterleitung an externe Stellen ist abzusehen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Zum Begriff Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter	4
3.	Zuständigkeit der EU für den Export von Rüstungsgütern	4
3.1.	Vorbemerkung zur Zuständigkeit	4
3.2.	Ausschließliche Zuständigkeit der EU im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik	5
3.3.	Maßnahme im Rahmen der GASP	5
3.4.	Restriktive Maßnahme	6
3.5.	Ausnahmen bei wesentlichen Sicherheitsinteressen	7
3.5.1.	Anwendungsbereich von Art. 346 AEUV	7
3.5.2.	Anwendbarkeit auf den Rüstungsexport in Drittstaaten	8
3.5.3.	Sonderfall: GASP	8
3.6.	Geteilte Zuständigkeit von EU und Mitgliedstaaten	9
4.	Für den Export von Rüstungsgütern einschlägige unionsrechtliche Regelungen	9
4.1.	Richtlinie 2009/49/EG zur Vereinfachung der Bedingung für die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern	9
4.2.	Verordnung (EU) Nr. 258/2012	10
4.3.	Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern	11
5.	Fazit	15

1. Fragestellung

Die Ausarbeitung untersucht die Vorgaben und Leitlinien zum Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern im Recht der Europäischen Union (EU).

2. Zum Begriff Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter

Unter dem Begriff Rüstungsgüter werden solche Waren verstanden, die in Teil I Abschnitt A der Ausfuhrliste der Außenwirtschaftsverordnung (AWV)¹ aufgeführt sind und nur mit einer gültigen Ausfuhrgenehmigung ausgeführt werden dürfen (§ 8 Abs. 1 Nr. 1 AWV). Erfasst werden hiernach Güter, die vorrangig oder ausschließlich einer militärischen Verwendung dienen, d.h. Waffen und Munition jeglicher Art sowie Zubehör, Ersatzteile oder Befestigungsvorrichtungen für Waffen, gepanzerte Fahrzeuge, Schutzvorrichtungen oder Schutzkleidung sowie einschlägige Software oder Technologien. Eine besondere Kategorie der allgemeinen Rüstungsgüter bilden Kriegswaffen, d.h. die in der Anlage zum Kriegswaffenkontrollgesetz² aufgeführten Gegenstände, Stoffe und Organismen, die zur Kriegsführung bestimmt sind. Auf der Ebene des Unionsrechts werden die vom Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern erfasste Ausrüstung in der Gemeinsamen Militärgüterliste der Europäischen Union³ detailliert aufgeführt. Dem Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 428/2009⁴ unterfallen Dual-Use Gütern, d.h. Wirtschaftsgüter, die für zivile Zwecke produziert wurden, aber auch im militärischen Bereich verwendet werden können.

3. Zuständigkeit der EU für den Export von Rüstungsgütern

3.1. Vorbemerkung zur Zuständigkeit

Zunächst bedarf es der Klärung, ob für Regelungen zum Export von Rüstungsgütern die EU oder die Mitgliedstaaten die Regelungskompetenz besitzen. Wären hierfür die Mitgliedstaaten (ausschließlich) zuständig, könnten sie eine derartige Regelung prinzipiell erlassen, müssten dabei allerdings – soweit einschlägig – europarechtliche Vorgaben beachten. Wenn hingegen die Union für diese Frage ausschließlich zuständig ist, darf ein Mitgliedstaat eine derartige Regelung nicht erlassen, sofern er nicht von der EU hierzu ermächtigt wird oder Rechtsakte der EU durchführt (Art. 2 Abs. 1 Hs. 2 AEUV). Besteht eine zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit, können die Mitgliedstaaten tätig werden, solange und soweit die EU hierzu keine

¹ Außenwirtschaftsverordnung vom 2.8.2013 (BGBl. I S. 2865), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 13.12.2017 (BAnz AT 20.12.2017 V1).

² Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. November 1990 (BGBl. I S. 2506), zuletzt geändert durch Artikel 6 Absatz 2 des Gesetzes vom 13. April 2017 (BGBl. I S. 872).

³ Gemeinsame Militärgüterliste der Europäischen Union des Rates vom 26. Februar 2018, ABL. C 98/1, abrufbar unter: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XG0315\(01\)&qid=1536740610897&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XG0315(01)&qid=1536740610897&from=DE).

⁴ 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 134 vom 29. Mai 2009, S. 1, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0428&qid=1495616113477&from=DE>.

Regelungen erlassen hat (Art. 2 Abs. 2 S. 2 AEUV). Bei parallelen Zuständigkeiten können hingegen die Union und die Mitgliedstaaten Maßnahmen erlassen. Die Zuständigkeit wird durch den Sachbereich bestimmt, zu dem eine Regelung gehört. Regelungen zum Export von Rüstungsgütern können verschiedenen Sachbereichen zugeordnet werden: der gemeinsamen Handelspolitik, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) oder den restriktiven Maßnahmen (Art. 215 AEUV). Welches Politikgebiet einschlägig ist hängt von der konkreten Begründung ab, auf die eine Regelung zum Export von Rüstungsgütern gestützt wird.

3.2. Ausschließliche Zuständigkeit der EU im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik

Art. 3 Abs. 1 lit. e) AEUV weist der EU die ausschließliche Zuständigkeit für die gemeinsame Handelspolitik zu.

Grundsätzlich fallen Regelungen zum Export von Rüstungsgütern in den Bereich der gemeinsamen Handelspolitik, zu der gemäß Art. 207 Abs. 1 AEUV der Export von Waren und Dienstleistungen in Staaten außerhalb der Union zählt. Da laut EuGH die Natur von Produkten sie nicht dem Geltungsbereich der gemeinsamen Handelspolitik entzieht,⁵ dürfte viel dafür sprechen, dass auch Bestimmungen bezüglich des Exports von Rüstungsgütern grundsätzlich in den Bereich der gemeinsamen Handelspolitik fallen. So entschied der EuGH 1995, dass *„eine Maßnahme, die die Verhinderung oder Beschränkung der Ausfuhr bestimmter Güter wie der in der Vorlagefrage beschriebenen bewirkt, dem Bereich der gemeinsamen Handelspolitik nicht mit der Begründung entzogen werden [kann], daß mit ihr außen- und sicherheitspolitische Zwecke verfolgt würden.“*⁶

Die ausschließliche Zuständigkeit der Union führt zu einer generellen Sperrwirkung gegenüber den Mitgliedstaaten, so dass diese keine Rechtsakte in diesem Bereich erlassen dürfen, es sei denn, sie wurden hierzu von der Union ermächtigt oder sie führen Rechtsakte der Union durch (vgl. Art. 2 Abs. 1 Hs. 2 AEUV).⁷

3.3. Maßnahme im Rahmen der GASP

Vorgaben zum Export von Rüstungsgütern können als Maßnahme der GASP beschlossen werden. Hierfür streitet, dass die EU im Jahr 2000 Kontrollbestimmungen (Verbot oder Genehmigungspflicht) für die technische Unterstützung bestimmter militärischer Endverwendungen als Gemeinsame Aktion 2000/401/GASP im Rahmen der GASP festgelegt hat,⁸ die in Deutschland mit der Regelung in §§ 49 ff. AWV umgesetzt worden sind.⁹ Zudem hat der Rat im Gemeinsamen

⁵ EuGH, Urt. v. 17.10.1995, Rs. C-83/94 (Leifer), Rn. 10 f.

⁶ EuGH, Urt. v. 17.10.1995, Rs. C-70/94 (Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen), Rn. 10.

⁷ Vgl. Obwexer, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 2 AEUV, Rn.16.

⁸ Gemeinsame Aktion 2000/401/GASP des Rates vom 22. Juni 2000 betreffend die Kontrolle von technischer Unterstützung in bezug auf bestimmte militärische Endverwendungen, ABl. vom 30. Juni 2000, L 159/216, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:159:0216:0217:DE:PDF>.

⁹ Hocke/Sachs/Pelz, Außenwirtschaftsrecht, 2017, § 49 AWV, Rn. 1.

Standpunkt 2008/944/GASP¹⁰ für die beim Transfer von Militärtechnologie und Militärgütern von allen Mitgliedstaaten zu befolgende Mindeststandards festgelegt. Unionsseitig beschlossene Exportregelungen können mithin dem Bereich der GASP, der alle Bereiche der Außenpolitik sowie sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union umfasst, unterfallen. Mit Blick auf Art. 40 EUV, wonach eine Maßnahme, die auf Grundlage des AEUV erlassen werden könnte, die EU diese nicht auf eine unter die GASP fallende Rechtsgrundlage stützen darf,¹¹ bestehen erhebliche Abgrenzungsprobleme, ob Maßnahmen zur Rüstungsbeschränkung auf Art. 29 EUV oder auf eine Kompetenznorm des AEUV zu stützen sind. Nach Maßgabe des Art. 40 EUV darf eine Maßnahme nicht auf eine GASP-Kompetenz des EUV gestützt werden, „*wenn ihr Hauptzweck sowohl ihrer Zielsetzung als auch ihrem Inhalt nach in der Umsetzung einer nach dem EG-Vertrag der Gemeinschaft zugewiesenen Politik besteht und sie somit wirksam auf der Grundlage des EG-Vertrags [nunmehr AEUV] hätten erlassen werden können...*“.¹² Vor diesem Hintergrund ließen sich Regelungen zum Export von Rüstungsgütern nur auf Art. 29 EUV stützen, wenn damit sowohl hinsichtlich Zielsetzung als dem Inhalt eines solchen Vorhabens nach sein Hauptzweck politische Ziele auf dem Gebiet der GASP verfolgt werden.

3.4. Restriktive Maßnahme

Art. 215 AEUV öffnet die gemeinsame Handelspolitik im Bereich der Embargomaßnahmen für die GASP.¹³ Gemäß Art. 215 Abs. 1 AEUV erlässt der Rat restriktive Maßnahmen, wenn ein Beschluss im Rahmen der GASP die Aussetzung, Einschränkung oder vollständige Einstellung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem oder mehreren Drittländern vorsieht.¹⁴ Art. 215 AEUV normiert mithin ein zweistufiges Verfahren, in dem er einen intergouvernementalen GASP-Beschluss mit supranationalem Unionsrecht verknüpft.¹⁵ Auf Grundlage des Art. 215 AEUV und vorangehender GASP-Beschlüsse kann die EU ein Waffenembargo verhängen.¹⁶ Allerdings ist Art. 215 AEUV ausweislich seines Titels auf restriktive Maßnahmen ausgelegt. Er dient

¹⁰ Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP des Rates vom 8. Dezember 2008 betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern, ABl. L 335 vom 13. Dezember 2008, S. 99, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008E0944&qid=1507800765256&from=DE>.

¹¹ Vgl. dazu EuGH, Urt. v. 20.05.2008, Rs. C-91/05, Rn. 77.

¹² EuGH, Urt. v. 20.05.2008, Rs. C-91/05, Rn. 60.

¹³ Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 40 EUV, Rn. 7.

¹⁴ Niestedt, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 3. Egl. Oktober 2013, 50. Systematische Darstellung von Embargo- und Sanktionsmaßnahmen, Rn. 58.

¹⁵ Osteneck, in: Schwarze, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 215 AEUV, Rn. 15.

¹⁶ Bungenberg, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 215 Rn. 17; Schneider/Terhechte, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 53. Egl. Mai 2014, Art. 215 AEUV, Rn. 37; Kokott, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 215 AEUV, Rn. 13.

nach Ansichten in der Literatur der Ausübung von Druck auf einen oder mehrere Drittstaaten oder natürliche bzw. juristische Personen sowie Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten, um ein im Rahmen der GASP definiertes, also nicht rein handelspolitisches, Ziel zu erreichen.¹⁷

3.5. Ausnahmen bei wesentlichen Sicherheitsinteressen

Auch soweit die EU im Rahmen ihrer Zuständigkeit Regelungen zum Export von Rüstungsgütern trifft, eröffnet Art. 346 Abs. 1 lit. b) AEUV den Mitgliedstaaten dazu eigenständige Entscheidungsbefugnisse. „Jeder Mitgliedstaat kann die Maßnahmen ergreifen, die seines Erachtens für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich sind, soweit sie die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit betreffen; [...]“.“

3.5.1. Anwendungsbereich von Art. 346 AEUV

Gemäß Art. 346 Abs. 1 lit. b) AEUV kann ein Mitgliedstaat Maßnahmen ergreifen, die von den auf EU-Ebene getroffenen Maßnahmen abweichen oder über diese hinausgehen. Zur Rechtfertigung unilateraler Maßnahmen müssen die auf EU-Ebene getroffenen Maßnahmen zur Wahrung der wesentlichen Sicherheitsinteressen des betreffenden Mitgliedstaats nicht ausreichen. Zur gerichtlichen Kontrolle der Maßnahme ist vom jeweiligen Mitgliedstaat zudem substantiiert darzulegen, welche spezifischen Sicherheitsinteressen genau einen nationalen Alleingang erfordern.¹⁸

Mit Blick auf die Anwendung von Art. 346 Abs. 1 lit. b) AEUV ist anzumerken, dass die dogmatische Einordnung der Norm variiert. Einige Autoren sehen in der Norm die Begründung einer parallelen oder geteilten Kompetenz von Union und Mitgliedstaaten im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik unter sicherheitspolitischen Aspekten.¹⁹ Danach lässt die Ermöglichung von unilateralen Schutzmaßnahmen der Mitgliedstaaten die ausschließliche Zuständigkeit der EU gemäß Art. 3 Abs. 1 lit. e) AEUV iVm Art. 207 AEUV unberührt, begründet in dem von Art. 346 AEUV erfassten Bereich jedoch eine geteilte Zuständigkeit von EU und Mitgliedstaaten.²⁰ Andere Autoren sehen in der Norm die Grundlage (einer Rechtfertigung) für ein nationales Abweichen von den Bestimmungen des Unionsrechts.²¹ Ungeachtet dieser dogmatischen Unterschiede besteht insoweit Einigkeit, dass Art. 346 Abs. 1 lit. b) AEUV den Mitgliedstaaten den Erlass von nationa-

¹⁷ Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 215 AEUV, Rn. 20; Kokott, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 215 AEUV, Rn. 14.

¹⁸ Vgl. EuGH, Rs. C-284/05 (Kommission/Finnland), Rn. 47; EuGH, Rs. C-38/06 (Kommission/Portugal), Rn. 64; EuGH, Rs. C-246/12 P (Ellinika Nafpigeia/Kommission), Rn. 18.

¹⁹ Kokott, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 346 AEUV, Rn. 1; Karpenstein, in: Schwarze, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 346 AEUV, Rn. 2 und 12.

²⁰ Vgl. Kokott, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 346 AEUV, Rn. 1.

²¹ Dittert, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 346 AEUV, Rn. 25; Weiß, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 57. Egl. August 2015, Art. 207 AEUV, Rn. 90; Boysen, in: von Arnould, Europäische Außenbeziehungen, 2014, § 9, Rn. 45. Einen Rechtfertigungsgrund bejaht auch Karpenstein, in: Schwarze, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 346 AEUV, Rn. 2.

len Regelungen im Bereich des Rüstungsexports unter Abweichung von den Vorgaben des Unionsrechts ermöglicht.²² Demnach können Maßnahmen, die den Handel mit Rüstungsgütern betreffen, unter den Voraussetzungen des Art. 346 Abs. 1 lit. b) AEUV durch die Mitgliedstaaten vorgenommen werden.

3.5.2. Anwendbarkeit auf den Rüstungsexport in Drittstaaten

Der Anwendungsbereich von Art. 346 Abs. 1 lit. b) AEUV bezieht sich dem Wortlaut nach auf Maßnahmen betreffend die Produktion und den Handel mit bestimmten, durch den Rat festgelegten²³ Rüstungsgütern. Die Bestimmung ermöglicht den Mitgliedstaaten den Erlass von nationalen, von unionsrechtlichen Maßnahmen abweichenden Maßnahmen, sofern diese aus Sicht eines Mitgliedstaates erforderlich sind, um seine wesentlichen Sicherheitsinteressen zu wahren. Die Ausrüstung von Drittstaaten berührt in aller Regel wesentliche Sicherheitsinteressen eines Staates. Folglich tangiert nach Ansicht der Literatur der Export von Waffen und eindeutig militärischen Zwecken dienendem Material immer die Sicherheitsinteressen eines Staates.²⁴ In diese Richtung geht auch die Argumentation des EuGH, der angesichts der Schwierigkeit, die Sicherheitslage eines Staates isoliert zu betrachten, zu dem Ergebnis gekommen ist, „*dass die Gefahr einer erheblichen Störung der auswärtigen Beziehungen oder des friedlichen Zusammenlebens der Völker die Sicherheit eines Mitgliedstaats beeinträchtigen kann*“²⁵ und folgerte daraus bereits für Dual-use-Güter, „*daß ein Mitgliedstaat ausnahmsweise gemäß Artikel 11 der Verordnung nationale Maßnahmen zur Beschränkung der Ausfuhr von Dual-use-Waren in Drittländer erlassen kann, wenn er dies für erforderlich hält, um die Gefahr einer erheblichen Störung der auswärtigen Beziehungen oder des friedlichen Zusammenlebens der Völker, die die öffentliche Sicherheit eines Mitgliedstaats im Sinne dieser Bestimmung beeinträchtigen kann, zu verhindern.*“²⁶

3.5.3. Sonderfall: GASP

In der Literatur ist umstritten, ob Art. 346 Abs. 1 lit. b) AEUV auch auf Maßnahmen im Bereich der GASP Anwendung findet. So vertritt beispielsweise *Jaeckel* die Ansicht, dass Mitgliedstaaten

²² Wegener, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 346 AEUV, Rn. 6; Jaeckel, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 46. Egl, Stand: Oktober 2011, Art. 346 AEUV, Rn. 3; Karpenstein, in: Schwarze, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 346 AEUV, Rn. 1.

²³ Aufgestellt durch Beschluss Nr. 255/58 des Rates, einsehbar in der schriftlichen Anfrage E-1323/2001 vom 3. Mai 2001, ABl. C 364 E, S. 85 sowie in Auszügen in den Rats-Dok. 14538/08 und Rats-Dok. 14538/4/08 REV 4; vgl. hierzu EuG, Rs. T-26/01 (Fioocchi Munizioni/Kommission), Rn. 61; EuGH, Rs. C-337/05 (Kommission/Italien), Rn. 47 f.

²⁴ Jaeckel, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 46. Egl. Oktober 2011, Art. 346 AEUV, Rn. 14.

²⁵ EuGH, Rs. C-83/94 (Leifer), Rn. 28.

²⁶ EuGH, Rs. C-83/94 (Leifer), Rn. 30.

sich nicht auf Art. 346 Abs. 1 lit. b) AEUV berufen können, um von GASP-Maßnahmen abzuweichen.²⁷ *Dittert* geht hingegen davon aus, dass Art. 346 Abs. 1 lit. b) AEUV auch zur nationalen Abweichung von GASP-Maßnahmen berechtigt.²⁸ Diese Ansicht findet eine Stütze im Wortlaut des Art. 346 Abs. 1 lit. b) AEUV, denn gemäß Art. 346 Abs. 1 lit. b) AEUV stehen die Vorschriften der Verträge (damit ist neben dem AEUV auch der EUV, in dem die Bestimmungen zur GASP enthalten sind, umfasst) Maßnahmen der Mitgliedstaaten für die Wahrung ihrer wesentlichen Sicherheitsinteressen nicht entgegen.

3.6. Geteilte Zuständigkeit von EU und Mitgliedstaaten

Geht man von der Deutung des Art. 346 Abs. 1 lit. b) AEUV aus, nach der diese Norm eine zwischen der EU und den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit schafft,²⁹ könnte eine Beschränkung der Befugnis der Mitgliedstaaten in dem von Art. 346 Abs. 1 lit. b) AEUV erfassten Bereich zur Einführung nationaler Regelungen zum Export von Rüstungsgütern dann bestehen, wenn und soweit die EU von ihren Zuständigkeiten in diesem Bereich Gebrauch gemacht hat und hierdurch ein eigenständiges Handeln der Mitgliedstaaten gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 2 AEUV gesperrt wäre.³⁰

4. Für den Export von Rüstungsgütern einschlägige unionsrechtliche Regelungen

4.1. Richtlinie 2009/49/EG zur Vereinfachung der Bedingung für die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern

Für den Bereich des Handels mit Rüstungsgütern innerhalb der Union hat der Unionsgesetzgeber die Richtlinie 2009/43/EG³¹ (im Folgenden: RL 2009/43/EG) erlassen. Die Richtlinie dient der Harmonisierung von Vorschriften und Verfahren für die Verbringung von Verteidigungsgütern in der Union (vgl. Art. 1 Abs. 1 RL 2009/43/EG).

Dies betrifft insbesondere das Genehmigungsverfahren für die Verbringung dieser Güter (vgl. Art. 4 ff. RL 2009/43/EG).

Art. 10 RL 2009/43/EG sieht Ausfuhrbeschränkungen vor. Die Vorschrift bezieht sich aber nur auf bereits in der Genehmigung enthaltene Ausfuhrbeschränkungen, nicht aber über die Modalitäten der Ausfuhr und damit zusammenhängende Beschränkungen. Die RL 2009/43/EG verfolgt

²⁷ Jaeckel, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 46. Egl. Oktober 2011, Art. 346 AEUV, Rn. 10.

²⁸ Dittert, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 346 AEUV, Rn. 1.

²⁹ Siehe oben 3.5.1.

³⁰ Vgl. Obwexer, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 2 AEUV, Rn. 25; Callies, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 2 AEUV, Rn. 11.

³¹ Richtlinie 2009/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 06. Mai 2009 zur Vereinfachung der Bedingung für die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern, ABl. L 146 vom 10.6.2009, S. 1, konsolidierte Fassung abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02009L0043-20160928&qid=1495639077630&from=DE>.

auch nicht das Ziel, die Modalitäten der Ausfuhr von Verteidigungsgütern in andere Mitgliedstaaten zu regeln. Dementsprechend sah bereits der Entwurf der Kommission lediglich eine Vereinheitlichung der Genehmigungsverfahren innerhalb der Gemeinschaft vor.³² Zudem berührt die Richtlinie nicht die Politik der Mitgliedstaaten bezüglich solcher Rüstungsgüter, die durch das Gebiet der Union lediglich durchgeführt werden.³³ Sie soll auch nicht die Anwendung von Bestimmungen beschränken, die aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung erforderlich sind.³⁴ Aus der RL 2009/43/EG ergeben sich somit keine Beschränkungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf den Erlass von staatlichen Regelungen, die die Ausfuhr von Verteidigungsgütern betreffen, die aus Sicht der Mitgliedstaaten aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung erforderlich sind.

4.2. Verordnung (EU) Nr. 258/2012

Die Verordnung (EU) Nr. 258/2012³⁵ regelt die Genehmigungserfordernisse und Grundsätze des Genehmigungsverfahrens für die Ausfuhr der in Anhang 1 dieser Verordnung aufgeführten Feuerwaffen, ihrer Teile, wesentlicher Komponenten und Munition sowie die Fälle, in denen die Mitgliedstaaten die Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung verweigern müssen.

Artikel 4 I Verordnung (EU) Nr. 258/2012 statuiert das Erfordernis einer Genehmigung für die Ausfuhr der in Anhang 1 aufgeführten Feuerwaffen, ihrer Teile, wesentlicher Komponenten und Munition.

Artikel 7 (1) dieser Verordnung verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, vor Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung für Feuerwaffen, deren Teile, wesentliche Komponenten und Munition zu überprüfen, dass

- das Einfuhrdrittland die jeweilige Einfuhr genehmigt hat und
- gegebenenfalls die Durchfuhrdrittländer spätestens vor dem Versand schriftlich mitgeteilt haben, dass sie keine Einwände gegen die Durchfuhr haben.

Nach Artikel 10 Abs. 1 der Verordnung berücksichtigen die Mitgliedstaaten bei der Entscheidung darüber, ob eine Ausfuhrgenehmigung nach dieser Verordnung erteilt wird, alle sachdienlichen Erwägungen, unter anderem gegebenenfalls

³² Vgl. 2007/0279 (COD), S. 2.

³³ Erwägungsgrund 6 RL 2009/43/EG.

³⁴ Erwägungsgrund 10 RL 2009/43/EG.

³⁵ Verordnung (EU) Nr. 258/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 zur Umsetzung des Artikels 10 des Protokolls der Vereinten Nationen gegen die unerlaubte Herstellung von Schusswaffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten und Munition und gegen den unerlaubten Handel damit, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (VN-Feuerwaffenprotokoll) und zur Einführung von Ausfuhrgenehmigungen für Feuerwaffen, deren Teile, Komponenten und Munition sowie von Maßnahmen betreffend deren Einfuhr und Durchfuhr, ABl. L 94/1, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0258&qid=1536842308745&from=DE>.

- ihre Verpflichtungen und Bindungen als Partei einschlägiger internationaler Ausfuhrkontrollvereinbarungen oder einschlägiger internationaler Verträge
- Überlegungen der nationalen Außen- und Sicherheitspolitik, einschließlich der Aspekte, die im Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP erfasst sind
- Überlegungen über die beabsichtigte Endverwendung, den Empfänger, den identifizierten Endempfänger und die Gefahr einer Umlenkung.

Nach Artikel 11 (1) der Verordnung sind die Mitgliedstaaten vorbehaltlich strengerer nationaler Regelungen gehalten, die Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung zu verweigern, wenn der Antragsteller wegen einer Handlung, die eine Straftat im Sinne des Artikels 2 Absatz 2 des Rahmenbeschlusses des Rates 2002/584/JI vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten darstellt, oder wegen einer sonstigen Handlung vorbestraft ist, sofern diese eine Straftat darstellt, die mit einer Höchstfreiheitsstrafe von mindestens vier Jahren oder einer härteren Strafe bedroht ist. Die Mitgliedstaaten erklären zudem eine Ausfuhrgenehmigung für ungültig, setzen sie aus, ändern sie ab, widerrufen sie oder nehmen sie zurück, wenn die Voraussetzungen für ihre Erteilung nicht gegeben sind oder nicht mehr gegeben sind.³⁶

4.3. Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern

Der Gemeinsame Standpunkt 2008/944/GASP betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern³⁷ verpflichtet die Mitgliedstaaten zur wirklichen Waffenausfuhrkontrolle sowie zur Überprüfung von Anträgen auf Ausfuhrgenehmigung für die in der Gemeinsamen Militärgüterliste³⁸ (Art. 12 Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP) aufgeführten Gegenstände anhand der in Art. 2 dieses Rechtsaktes aufgeführten Kriterien.

Ogleich es sich bei dem Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP um einen Beschluss i.S.d. Art. 25 b ii) EUV und Art. 29 S. 1 EUV handelt und Beschlüsse nach Art. 288 IV AEUV in all ihren Teilen verbindlich sind, wird der Anwendungsvorrang und die unmittelbare Anwendbarkeit dieser Regelung vielfach im Schrifttum verneint,³⁹ während nach Ansicht anderer Stimmen in

³⁶ Zu den Einzelheiten wird auf die Verordnung (EU) Nr. 258/2012 verwiesen.

³⁷ Fn. 10.

³⁸ Gemeinsame Militärgüterliste der Europäischen Union, vom Rat am 26. Februar 2018 angenommen, ABl. L 98/1, abrufbar unter [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XG0315\(01\)&qid=1536845260370&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XG0315(01)&qid=1536845260370&from=DE).

³⁹ Regelsberger/Kugelmann, in Streinz: EUV/AEUV, Art. 25 EUV Rn. 5; Pechstein, JZ 2010, 425 (429) verneint generell die unmittelbare Anwendbarkeit und den Anwendungsvorrang des intergouvernementalen GASP-Rechts; diese entfalte im Grundsatz nur die nach den jeweiligen mitgliedstaatlichen Verfassungsordnungen dem Völkerrecht zugewiesenen Wirkungen.

der Literatur Art. 24 S. 2 EUV für die Mitgliedstaaten eine Rechtspflicht begründen soll, ihre nationale Außen- und Sicherheitspolitik an dem Gemeinsamen Standpunkt des Rates auszurichten,⁴⁰ so dass die Art der Bindung von Mitgliedstaaten nach Art. 29 S. 2 EUV an die dort genannten Standpunkte der Union insb. mangels höchstrichterlicher Entscheidungen hierzu noch nicht abschließend geklärt ist.

Nach Artikel 1 Abs. 1 Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP prüft jeder Mitgliedstaat die ihm vorgelegten Anträge auf Ausfuhrgenehmigung für Gegenstände der in Artikel 12 genannten Gemeinsamen Militärgüterliste der EU in jedem Einzelfall anhand der Kriterien nach Artikel 2.

Artikel 2 normiert hierzu folgende Kriterien:

Kriterium 1: Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, insbesondere der vom VN-Sicherheitsrat oder der Europäischen Union verhängten Sanktionen, der Übereinkünfte zur Nichtverbreitung und anderen Themen sowie sonstiger internationaler Verpflichtungen.

Demgemäß wird eine Ausfuhrgenehmigung verweigert, wenn ihre Erteilung im Widerspruch stünde unter anderem zu

- a) den internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten sowie ihren Verpflichtungen zur Durchsetzung von Waffenembargos der Vereinten Nationen, der Europäischen Union oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa;
- b) den internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen, dem Übereinkommen über biologische und Toxinwaffen und dem Chemiewaffenübereinkommen;
- c) der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, keinerlei Antipersonenminen auszuführen;
- d) den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Rahmen der Australischen Gruppe, des Träger-technologie-Kontrollregimes, des Zangger-Ausschusses, der Gruppe der Kernmaterial-Lieferländer (NSG), des Wassenaar-Arrangements und des Haager Verhaltenskodex gegen die Proliferation ballistischer Raketen.

Kriterium 2: Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts durch das Endbestimmungsland

Die Mitgliedstaaten bewerten demgemäß die Haltung des Empfängerlandes zu den einschlägigen Grundsätzen der internationalen Menschenrechtsübereinkünfte und

⁴⁰ Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 29 EUV Rn. 6 f.; Kaufmann-Biehler, in Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union (EL 41 Juli 2010), Art. 29 EUV Rn. 19.

a) verweigern eine Ausfuhrgenehmigung, wenn eindeutig das Risiko besteht, dass die Militärtechnologie oder die Militärgüter, die zur Ausfuhr bestimmt sind, zur internen Repression benutzt werden könnten;

b) lassen besondere Vorsicht und Wachsamkeit bei der Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen an Länder walten, in denen von den zuständigen Gremien der Vereinten Nationen, der Europäischen Union oder des Europarates schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen festgestellt wurden, und nehmen dabei eine Einzelfallprüfung unter Berücksichtigung der Art der Militärtechnologie oder der Militärgüter vor.

Die Mitgliedstaaten bewerten die Haltung des Empfängerlandes zu den einschlägigen Grundsätzen der Übereinkünfte des humanitären Völkerrechts und

c) verweigern eine Ausfuhrgenehmigung, wenn eindeutig das Risiko besteht, dass die Militärtechnologie oder die Militärgüter, die zur Ausfuhr bestimmt sind verwendet werden, um schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht zu begehen.

Kriterium 3: Innere Lage im Endbestimmungsland als Ergebnis von Spannungen oder bewaffneten Konflikten

Die Mitgliedstaaten verweigern eine Ausfuhrgenehmigung für Militärtechnologie oder Militärgüter, die im Endbestimmungsland bewaffnete Konflikte auslösen bzw. verlängern würden oder bestehende Spannungen oder Konflikte verschärfen würden.

(4) Kriterium 4: Aufrechterhaltung von Frieden, Sicherheit und Stabilität in einer Region

Die Mitgliedstaaten verweigern eine Ausfuhrgenehmigung, wenn eindeutig das Risiko besteht, dass der angegebene Empfänger die Militärtechnologie oder die Militärgüter, die zur Ausfuhr bestimmt sind, zum Zwecke der Aggression gegen ein anderes Land oder zur gewaltsamen Durchsetzung eines Gebietsanspruchs benutzt.

Bei der Abwägung dieser Risiken berücksichtigen die Mitgliedstaaten unter anderem

a) das Bestehen oder die Wahrscheinlichkeit eines bewaffneten Konflikts zwischen dem Empfängerland und einem anderen Land;

b) Ansprüche auf das Hoheitsgebiet eines Nachbarlandes, deren gewaltsame Durchsetzung das Empfängerland in der Vergangenheit versucht bzw. angedroht hat;

c) die Wahrscheinlichkeit, dass die Militärtechnologie oder die Militärgüter zu anderen Zwecken als für die legitime nationale Sicherheit und Verteidigung des Empfängerlandes verwendet wird;

d) das Erfordernis, die regionale Stabilität nicht wesentlich zu beeinträchtigen.

(5) Kriterium 5: Nationale Sicherheit der Mitgliedstaaten und der Gebiete, deren Außenbeziehungen in die Zuständigkeit eines Mitgliedstaats fallen, sowie nationale Sicherheit befreundeter und verbündeter Länder

Hiernach berücksichtigen die Mitgliedstaaten

- a) die möglichen Auswirkungen der Militärtechnologie oder der Militärgüter, die zur Ausfuhr bestimmt sind, auf ihre Verteidigungs- und Sicherheitsinteressen sowie auf die anderer Mitgliedstaaten und befreundeter oder verbündeter Länder, wobei sie anerkennen, dass hierdurch die Berücksichtigung der Kriterien betreffend die Achtung der Menschenrechte und die Aufrechterhaltung von Frieden, Sicherheit und Stabilität in einer Region nicht beeinträchtigt werden darf;
- b) das Risiko, dass diese Militärtechnologie oder diese Militärgüter gegen ihre eigenen Streitkräfte oder die anderer Mitgliedstaaten oder befreundeter oder verbündeter Länder eingesetzt werden.

Kriterium 6: Verhalten des Käuferlandes gegenüber der internationalen Gemeinschaft, unter besonderer Berücksichtigung seiner Haltung zum Terrorismus, der Art der von ihm eingegangenen Bündnisse und der Einhaltung des Völkerrechts

Die Mitgliedstaaten berücksichtigen unter anderem das bisherige Verhalten des Käuferlandes in Bezug auf

- a) eine Unterstützung oder Förderung des Terrorismus und der internationalen organisierten Kriminalität;
- b) die Einhaltung seiner internationalen Verpflichtungen, insbesondere im Hinblick auf die Nichtanwendung von Gewalt, und der Bestimmungen des humanitären Völkerrechts;
- c) sein Engagement im Bereich der Nichtverbreitung und anderen Bereichen der Rüstungskontrolle und Abrüstung, insbesondere die Unterzeichnung, Ratifizierung und Durchführung der bei Kriterium 1 unter Buchstabe b aufgeführten einschlägigen Rüstungskontroll- und Abrüstungsübereinkommen.

(7) Kriterium 7: Risiko der Abzweigung von Militärtechnologie oder Militärgütern im Käuferland oder der Wiederausfuhr von Militärgütern unter unerwünschten Bedingungen

Bei der Beurteilung der Auswirkungen der Militärtechnologie oder der Militärgüter, die zur Ausfuhr bestimmt sind, auf das Empfängerland und des Risikos, dass diese Technologie oder Güter auf Umwegen zu einem unerwünschten Endverwender oder zu einer unerwünschten Endverwendung gelangen könnten, wird Folgendes berücksichtigt:

- a) die legitimen Interessen der Verteidigung und der inneren Sicherheit des Empfängerlandes, einschließlich einer etwaigen Beteiligung an friedenserhaltenden Maßnahmen der Vereinten Nationen oder anderer Art;
- b) die technische Fähigkeit des Empfängerlandes, diese Technologie oder diese Güter zu benutzen;
- c) die Fähigkeit des Empfängerlandes, wirksame Ausfuhrkontrollen durchzuführen;

d) das Risiko, dass solche Technologie oder solche Güter mit unerwünschtem Ziel wieder ausgeführt werden, und die bisherige Befolgung etwaiger Wiederausfuhrbestimmungen bzw. vorheriger Genehmigungspflichten, die vom Ausfuhrmitgliedstaat gegebenenfalls festgelegt wurden, durch das Empfängerland;

e) das Risiko, dass solche Technologie oder solche Güter zu terroristischen Vereinigungen oder einzelnen Terroristen umgeleitet werden;

f) die Gefahr eines Reverse Engineering oder eines unbeabsichtigten Technologietransfers.

Kriterium 8: Vereinbarkeit der Ausfuhr von Militärtechnologie oder Militärgütern mit der technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Empfängerlandes, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Staaten bei der Erfüllung ihrer legitimen Sicherheits- und Verteidigungsbedürfnisse möglichst wenige Arbeitskräfte und wirtschaftliche Ressourcen für die Rüstung einsetzen sollten

Die Mitgliedstaaten beurteilen anhand von Informationen aus einschlägigen Quellen, wie z. B. Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, Weltbank, Internationaler Währungsfonds und Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, ob die geplante Ausfuhr die nachhaltige Entwicklung des Empfängerlandes ernsthaft beeinträchtigen würde. Sie prüfen in diesem Zusammenhang den jeweiligen Anteil der Rüstungs- und der Sozialausgaben des Empfängerlandes und berücksichtigen dabei auch jedwede EU- oder bilaterale Hilfe.

5. Fazit

Sowohl die EU als auch unter den Voraussetzungen des Art. 346 Abs. 1 lit. b) AEUV die Mitgliedstaaten haben die Zuständigkeit für Maßnahmen wie explizite Vorgaben für den Export von Rüstungsgütern. Für den Bereich des Handels mit Rüstungsgütern innerhalb der Union hat der Unionsgesetzgeber die Richtlinie 2009/43/EG erlassen. Die Verordnung (EU) Nr. 258/2012 regelt die Genehmigungserfordernisse und Grundsätze des Genehmigungsverfahrens für die Ausfuhr der in Anhang 1 dieser Verordnung aufgeführten Feuerwaffen, ihrer Teile, wesentlicher Komponenten und Munition sowie die Fälle, in denen die Mitgliedstaaten die Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung verweigern müssen. Der Gemeinsame Standpunkt 2008/944/GASP betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern normiert Vorgaben für die Mitgliedstaaten zur wirksamen Waffenausfuhrkontrolle sowie zur Überprüfung von Anträgen auf Ausfuhrgenehmigung für die in der Gemeinsamen Militärgüterliste aufgeführten Gegenstände anhand von explizit in diesem Rechtsakt ausformulierten Leitlinien.