



Sachstand

Zur innerstaatlichen Geltung des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP

Zur innerstaatlichen Geltung des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 002/19
Abschluss der Arbeit: 4. Februar 2019
Fachbereich: PE 6: Fachbereich 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.

1.	Fragestellung	4
2.	Zur Verbindlichkeit des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern	4
2.1.	Zur Rechtsverbindlichkeit des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP	4
2.2.	Zur Rechtsverbindlichkeit der Regelungen des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP	7
2.3.	Kompetenzen der Mitgliedstaaten für Rüstungsexportentscheidungen durch Befreiung von unionsrechtlichen Vorgaben nach Art. 346 Abs. 1 lit. b) AEUV	8
3.	Überprüfbarkeit der Anwendung des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP in gerichtlichen Verfahren	9
3.1.	Überprüfung der Anwendung des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP durch die Gerichtsbarkeit der Europäischen Union	9
3.1.1.	Kontrolldichte der Überprüfung von GASP-Beschlüssen	9
3.1.2.	Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die Anwendung des Gemeinsamen Standpunktes 2008/944/GASP	10
3.1.3.	Besonderes Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 348 Abs. 2 AEUV	11
3.2.	Der Gemeinsame Standpunkt 2008/944/GASP als Prüfungsmaßstab für deutsche Gerichte	11

1. Fragestellung

Der Fachbereich wird ergänzend zu den in der Ausarbeitung PE 6 162/18 (**Anlage**) bereitgestellten Informationen um Auskunft gebeten, ob der Gemeinsame Standpunkt 2008/944/GASP innerstaatliche Geltung beansprucht, ob diesem gegenüber dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten Anwendungsvorrang zukommt und welche Kläger sich hierauf in gerichtlichen Streitfällen berufen können.

2. Zur Verbindlichkeit des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern

Hinsichtlich der Frage der innerstaatlichen rechtlichen Geltung des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP¹ ist zu unterscheiden zwischen der Rechtsverbindlichkeit dieses auf Art. 29 Vertrag über die Europäische Union (EUV) gestützten Rechtsaktes (2.1.), der Verbindlichkeit der hierin getroffenen Regelungen (2.2.) und der durch Art. 346 Abs. 1 lit. b) Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) eröffneten Option, davon abweichende Maßnahmen zu ergreifen (2.3.).

2.1. Zur Rechtsverbindlichkeit des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP

Der Gemeinsame Standpunkt 2008/944/GASP ist als Beschluss i.S.d. Art. 25 b ii) EUV und Art. 29 S. 1 EUV erlassen worden. Dies spricht dafür, dass dieser Rechtsakt nach Art. 288 Abs. 4 AEUV, da hiernach Beschlüsse in allen Teilen verbindlich sind, die Mitgliedstaaten als unmittelbar anwendbares Recht rechtlich bindet. Umstritten ist allerdings, ob Beschlüssen im Kompetenzbereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) Anwendungsvorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten zukommt.²

Teile der Literatur entnehmen Art. 29 S. 2 EUV eine Rechtspflicht der Mitgliedstaaten, ihre nationale Außen- und Sicherheitspolitik an dem Gemeinsamen Standpunkt des Rates auszurichten.³ Reichweite und Intensität dieser Bindung hingen wesentlich vom Inhalt des jeweiligen Beschlusses ab. In diesem Kontext wird auch darauf hingewiesen, dass Beschlüsse aufgrund ihrer gegenüber den als Handlungsform der GASP nach Art. 24 Abs. 1 S. 3 EUV nicht zugelassenen Gesetzgebungsakten eingeschränkten Weite ihrer Geltung ohnehin nur unmittelbare Wirkung für die

¹ 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>.

² Zum Anwendungsvorrang des Unionsrechts gegenüber dem Recht der Mitgliedstaaten vgl. EuGH, Rs. 6/64 (Costa Enel), S. 1259 (1270); EuGH, verb. Rs. C-188/10 und C-189/10 (Melki und Abdehi), Rn. 43; EuGH, Rs. 106/77 (Simmenthal), Rn. 16 ff.; EuGH, Rs. C-213/89 (Factortame), Rn. 19.

³ 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; differenziert zu dieser Problematik Regelsberger/Kugelmann, in Streinz: EUV/AEUV, Art. 25 EUV, 3. Aufl. 2018, Rn. 5 ff.

Mitgliedstaaten, nicht aber die Bürger entfalten würden.⁴ Mit dieser Einschränkung würde nach dieser Deutung Beschlüssen im Bereich der GASP rechtlicher Anwendungsvorrang zukommen.⁵

Soweit ersichtlich, hat sich die Rechtsprechung des EuGH noch nicht mit dieser Frage befasst.

Der Anwendungsvorrang von GASP-Beschlüssen gegenüber dem Recht der Mitgliedstaaten wird von Teilen der Literatur und der Rechtsprechung verneint.⁶ GASP-Beschlüsse werden hiernach nicht als supranationales, sondern als intergouvernementales Recht angesehen. Anders als die auf einer Kompetenz im AEUV gestützten Rechtsakte der EU, denen Anwendungsvorrang vor dem nationalen Recht zukomme, erzeuge das intergouvernementale Recht der GASP⁷ nur völkerrechtliche, mithin zwischenstaatliche Bindungswirkungen, führe daher zu keiner unmittelbaren (innerstaatlichen) Anwendbarkeit und habe daher auch keinen Anwendungsvorrang.⁸ GASP-Rechtsakte sollen zwar im vertikalen Verhältnis der EU zu den Mitgliedstaaten Rechtswirkungen dergestalt erzeugen, dass letztere zur Einhaltung von GASP-Beschlüssen verpflichtet seien, ohne dass diese allerdings innerstaatliche Geltung und Vorrang zum nationalen Recht beanspruchten.⁹ Auch das BVerfG vertritt in seiner Lissabon-Entscheidung diese Ansicht, was zwei Aussagen darin verdeutlichen:

„Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, einschließlich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, unterfällt auch nach dem Vertrag von Lissabon nicht dem supranationalen Recht¹⁰....Im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sind keine Rechtsakte vorgesehen, auf die die Erklärung Nr. 17 zum Vorrang anwendbar wäre. Der Vertrag vermittelt der Europäischen Union keine Hoheitsrechte, die einen supranationalen "Durchgriff" in die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen gestatten.“¹¹

Im Wesentlichen stützt sich diese Rechtsauffassung auf folgende Argumente. Sie verweist auf den von den Mitgliedstaaten betonten Willen zur uneingeschränkten Fortführung des intergouvernementalen Charakters der GASP.¹² Verwiesen wird auf die Erklärung Nr. 4 der Schlussakte

⁴ Regelsberger/Kugelmann, in Streinz: EUV/AEUV, Art. 25 EUV, 3. Aufl. 2018, Rn. 9.

⁵ Regelsberger/Kugelmann, in Streinz: EUV/AEUV, Art. 25 EUV, 3. Aufl. 2018, Rn. 9.

⁶ Pechstein, JZ 2010, S. 425 (427 ff.); Terhechte, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 25 EUV Rn. 6.

⁷ Als für die Intergouvernementalität der GASP kennzeichnend wird angesehen, dass keine Kompetenzen auf die EU übertragen worden sind; vgl. Thym, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2009, S. 479 m.w.N. in Fußn. 178.

⁸ Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 11. Aufl. 2018, Rn. 62.

⁹ Thym, in: von Arnauld (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht. Band 10. Europäische Außenbeziehungen, 2015, § 16 Rn. 24 ff.

¹⁰ BVerfGE 123, 267 ff., Rn. 390.

¹¹ BVerfGE 123, 267 ff., Rn. 342.

¹² Pechstein, JZ 2010, S. 425 (429).

zum Vertrag von Amsterdam. Hiernach sollten die Art. 24 und 38 EUV in der Fassung des Amsterdamer Vertrages und die Übereinkünfte aufgrund dieser Artikel „keine Übertragung von Zuständigkeiten von den Mitgliedstaaten auf die Europäische Union“ bedeuten.¹³ In den von der Regierungskonferenz beim Abschluss des Vertrags von Lissabon abgegebenen Erklärungen Nr. 13 und 14 wird hervorgehoben, „dass die Bestimmungen des Vertrags über die Europäische Union betreffend die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik [...] weder die derzeit bestehenden Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Formulierung und Durchführung ihrer Außenpolitik noch ihre nationale Vertretung in Drittländern und internationalen Organisationen berühren.“¹⁴ Erklärungen der Mitgliedstaaten sind allerdings anders als Protokolle und Anhänge nicht integraler Bestandteil des Unionsrechts (Art. 51 EUV). Daher könnte trotz dieser Erklärungen mit Einführung des Art. 24 Abs. 1 EUV eine Zuständigkeitsübertragung im Bereich der GASP auf die EU vorgenommen worden sein.¹⁵

Der intergouvernementale Charakter der GASP wird darüber hinaus auch aus dem Festhalten an dem Einstimmigkeitsprinzip in diesem Politikfeld (Art. 24 Abs. 1 UA 2 S. 3 und Art. 31 Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 EUV) sowie daraus gefolgt, dass hiernach Gesetzgebungsakte als Handlungsform ausgeschlossen sind.¹⁶ Ein weiteres Anzeichen hierfür wird in der begrenzten Jurisdiktion der europäischen Gerichtsbarkeit¹⁷ und der fehlenden Möglichkeit, Verstöße gegen GASP-Regeln zu sanktionieren, gesehen.¹⁸

Dies verdeutlicht: Nach derzeitigem Diskussionsstand ist umstritten und – vor dem Hintergrund fehlender einschlägiger Rechtsprechung des EuGH – nicht abschließend geklärt, ob GASP-Beschlüssen wie dem Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP über eine Bindungswirkung der Mitgliedstaaten hinaus in dem Maße, in dem Beschlüsse nach Art. 288 Abs. 4 AEUV zu Rechtswirkungen führen, auch innerstaatliche Geltung mit Anwendungsvorrang zukommt. Diese Rechtsfrage ist präjudiziert dafür, ob für Rüstungsexportentscheidungen vorbehaltlich möglicherweise durch Art. 346 Abs. 1 lit. b) AEUV eröffnete Freiräume, hiervon abzuweichen, die Regeln des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP als unmittelbar anwendbares Recht mit Anwendungsvorrang vor nationalem Recht zu beachten oder diese (allein) auf das einschlägige nationale Recht zu stützen sind. Eine Bindungswirkung der Mitgliedstaaten an diesen Rechtsakt reduzierte sich im letzteren Fall darauf, diesen in nationales Recht umzusetzen oder bei der Anwendung des nationalen Gesetzes – zur Ausfüllung von Beurteilungs- oder Ermessensspielräumen – zu berücksichtigen.

¹³ ABl.EG 1997 Nr. C 340, 131.

¹⁴ Erklärungen Nr. 13 und 14 zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, ABl.EU 2007 Nr. C 306, 337; konsolidierte Fassung ABl.EU 2012 C 326, 337.

¹⁵ Regelsberger/Kugelmann, in Streinz: EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 25 EUV Rn. 8.

¹⁶ Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 11. Aufl. 2018. Rn. 62.

¹⁷ Pechstein, JZ 2010, S. 425 (428).

¹⁸ Regelsberger/Kugelmann, in Streinz: EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 25 EUV Rn. 5.

2.2. Zur Rechtsverbindlichkeit der Regelungen des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP

Der Gemeinsame Standpunkt 2008/944/GASP statuiert eine Genehmigungspflicht für die Ausfuhr von Rüstungsgütern.

Nach Art. 1 Abs. 1 des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP¹⁹ prüft jeder Mitgliedstaat die ihm vorgelegten Anträge auf Ausfuhr genehmigung der in Artikel 12 genannten Gemeinsamen Militärgüterliste der EU genannten Gegenstände in jedem Einzelfall anhand der Kriterien nach Artikel 2. Dem Genehmigungserfordernis unterliegen alle in der Gemeinsamen Militärgüterliste der EU²⁰ erfassten Positionen.

In materieller Hinsicht enthält der Gemeinsame Standpunkt 2008/944/GASP Kriterien für Rüstungsexportentscheidungen. Genannt werden Gründe, nach denen Ausfuhr genehmigungen zu verweigern sind, und Kriterien, die im Rahmen solcher Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen sind, ohne selbst festzulegen, ob entsprechenden Exportanträgen zu entsprechen ist oder derartige Anträge abzulehnen sind.

Die Mitgliedstaaten sind nach Art. 2 des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP verpflichtet, eine Ausfuhr genehmigung zu verweigern, wenn ihre Erteilung im Widerspruch stünde zu internationalen Verpflichtungen zur Durchsetzung von Waffenembargos²¹, zur Nichtverbreitung von ABC-Waffen,²² Antipersonenminen²³ oder ballistischer Raketen²⁴ oder das Risiko begründete, dass exportierte Rüstungsgüter zur internen Repression benutzt werden,²⁵ im Endbestimmungsland bewaffnete Konflikte auslösen oder verschärfen würden,²⁶ diese bei schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht,²⁷ zum Zwecke der Aggression gegen ein anderes Land oder bei der gewaltsamen Durchsetzung eines Gebietsanspruchs zum Einsatz kommen.²⁸

¹⁹ 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, 99.

²⁰ ABl. C 98 vom 15.3.2018, 1.

²¹ Art 2 I lit. a) Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP.

²² Art 2 I lit. b) Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP.

²³ Art 2 I lit. c) Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP.

²⁴ Art 2 I lit. d) Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP.

²⁵ Art 2 II lit. a) Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP.

²⁶ Art 2 III Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP.

²⁷ Art 2 II lit. c) Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP.

²⁸ Art 2 IV Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP.

Andere Kriterien dort verpflichten dazu, diese zu berücksichtigen, ohne dabei die Entscheidung zu determinieren, ob Rüstungsgüter exportiert werden dürfen.

2.3. Kompetenzen der Mitgliedstaaten für Rüstungsexportentscheidungen durch Befreiung von unionsrechtlichen Vorgaben nach Art. 346 Abs. 1 lit. b) AEUV

Art. 346 I lit. b) AEUV eröffnet einem Mitgliedstaat die Möglichkeit, eigene Maßnahmen zu ergreifen, die seines Erachtens für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich sind, soweit diese die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit betreffen.

Noch nicht abschließend geklärt ist, ob Art. 346 I lit. b) AEUV auch für Maßnahmen im Bereich der GASP Anwendung findet.²⁹

Dafür spricht der Wortlaut des Art. 346 I AEUV, da hiernach die Vorschriften der Verträge – davon 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 entgegenstehen.

Der Anwendungsbereich von Art. 346 I lit. b) AEUV bezieht sich dem Wortlaut dieser Norm nach auf Maßnahmen betreffend die Produktion und den Handel mit bestimmten, durch den Rat festgelegten Rüstungsgütern.³⁰ Die Bestimmung ermöglicht den Mitgliedstaaten den Erlass von nationalen, von unionsrechtlichen Maßnahmen abweichenden Maßnahmen, sofern diese aus Sicht eines Mitgliedstaats erforderlich sind, um seine wesentlichen Sicherheitsinteressen zu wahren. Der Export von Waffen und eindeutig militärischen Zwecken dienendem Material dürfte immer die Sicherheitsinteressen eines Staates berühren.³¹ Dies scheint auch der EuGH so zu sehen, in dem er angesichts der Schwierigkeit, die Sicherheitslage eines Staates isoliert zu betrachten, darauf hinweist, dass „*die Gefahr einer erheblichen Störung der auswärtigen Beziehungen oder des friedlichen Zusammenlebens der Völker die Sicherheit eines Mitgliedstaats beeinträchtigen kann.*“³²

Auf der Rechtsfolgenseite werden die den Mitgliedstaaten nach Art. 346 I lit. b) AEUV gestatteten Maßnahmen nicht näher beschrieben. Diese können hiernach – zumindest im Grundsatz – vom

²⁹ Jaeckel, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 346 AEUV (EL 46 Oktober 2011) Rn. 10 vertritt die Ansicht, dass Mitgliedstaaten sich nicht auf Art. 346 I lit. b) AEUV berufen können, um von GASP-Maßnahmen abzuweichen; a.A. Dittert, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 346 AEUV Rn. 1.

³⁰ Aufgestellt durch Beschluss Nr. 255/58 des Rates, einsehbar in der schriftlichen Anfrage E-1323/2001 vom 3.5.2001, ABl. C 364 E, 85 sowie in Auszügen in den Rats-Dok. 14538/08 und Rats-Dok. 14538/4/08 REV 4; vgl. hierzu EuG, T-26/01, Rn. 61 (Fiocchi Munizioni/Kommission); EuGH, C-337/05, Rn. 47 f. (Kommission/Italien).

³¹ Jaeckel, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 346 AEUV (EL 46 Oktober 2011) Rn. 14.

³² EuGH, C-83/94, Rn. 28 (Leifer).

Unionsrecht abweichende Rechtsvorschriften zum Handel mit und zur Herstellung von Rüstungsgütern einführen oder beibehalten.³³ Die Mitgliedstaaten können hiernach von den Vorgaben des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP abweichen³⁴, soweit dies zur Wahrung ihrer wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich ist.³⁵

Da – wie die in Art. 346 I lit. b) AEUV verwandte Formulierung „seines Erachtens“ verdeutlicht – die Wahrung nationaler Sicherheitsinteressen einer Einschätzungsprärogative der Mitgliedstaaten und insoweit die Berufung hierauf nur einer Missbrauchskontrolle unterliegt, lassen sich die den Mitgliedstaaten nach Art. 346 I lit. b) AEUV gestatteten Maßnahmen kaum eingrenzen.

Soweit – wie beim Handel mit Rüstungsgütern – bereits umfangreiche unionsrechtliche Regelungen bestehen, ließe sich allenfalls eine eingehende Darlegung von Gründen einfordern, weshalb die wesentlichen Sicherheitsinteressen eines Mitgliedstaates davon abweichende Regelungen erforderlich machen.³⁶ Vor diesem Hintergrund sollen nach Stimmen im Schrifttum durch diese Vorschrift in erster Linie Freiräume für gegenüber unionsrechtlichen Vorgaben restriktivere mitgliedstaatliche Ausfuhrbeschränkungen für Rüstungsgüter eröffnet sein.³⁷

3. Überprüfbarkeit der Anwendung des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP in gerichtlichen Verfahren

3.1. Überprüfung der Anwendung des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP durch die Gerichtsbarkeit der Europäischen Union

3.1.1. Kontrolldichte der Überprüfung von GASP-Beschlüssen

Maßnahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sind im Grundsatz der gerichtlichen Überprüfung europäischer Gerichte entzogen.³⁸ Davon sehen die Unionsverträge zwei Ausnahmen vor: Zum einen ist der EuGH für die Kontrolle der Einhaltung der Kompetenzabgrenzung der GASP nach Art. 40 EUV zu anderen Politikbereichen zuständig, und zum anderen für die

³³ Kokott, in: Streinz: EUV/AEUV, Art. 346 AEUV, 3. Aufl. 2018, Rn. 1; Karpenstein, in Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 346 AEUV Rn. 12.

³⁴ Karpenstein, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 346 AEUV Rn. 12 und Fn. 49.

³⁵ Dittert, in: von der Groeben, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 346 AEUV Rn. 26.

³⁶ Dittert, in: von der Groeben, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 346 AEUV Rn. 31.

³⁷ Karpenstein, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 346 AEUV Rn. 11.

³⁸ Nach Art. 24 I UA 2 letzter Satz EUV und Art. 275 I AEUV sind Bestimmungen im Bereich der GASP und die auf ihrer Grundlage erlassenen Rechtsakte der gerichtlichen Überprüfung grundsätzlich entzogen; vgl. EuGH, C-455/14 P (H/Rat und Kommision).

Überwachung der Rechtmäßigkeit von Beschlüssen über restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen, die der Rat auf der Grundlage der Bestimmungen über die GASP erlassen hat.³⁹

Die Unionsgerichte prüfen einen GASP-Beschluss aufgrund der gerichtlichen Kompetenzbegrenzung nach Art. 24 UA 1 S. 6 EUV, Art. 275 Abs. 1 AEUV demgemäß nicht vollumfänglich auf seine Rechtmäßigkeit.⁴⁰ Der Prüfungsumfang hinsichtlich eines solchen Rechtsaktes ist neben der Einhaltung der Vorgaben des Art. 40 EUV auf die Vorschriften begrenzt, welche natürliche oder juristische Personen als Grundrechtsträger betreffen.⁴¹ Prüfungsmaßstab für den EuGH sind im letzteren Fall allein die Grundrechte betroffener Personen.⁴² Ein GASP-Beschluss ist nur in dem Umfang zu überprüfen, soweit er Personen betrifft, die sich auf Grundrechte berufen können. Da Beschlüsse im Rahmen der GASP anders als gesetzliche Regelungen nur eine unmittelbare Wirkung gegenüber Mitgliedstaaten entfalten, nicht aber gegenüber Bürgern,⁴³ sah die europäische Rechtsprechung – soweit ersichtlich – bislang nur bei Sanktionsregelungen eine die unionsgerichtliche Überprüfungszuständigkeit eröffnende Grundrechtsrelevanz, obgleich auch dort ein Eingriff in die Grundrechte der von Sanktionsbeschlüssen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik betroffenen Personen erst durch die vom Rat auf Grundlage eines GASP-Beschlusses erlassenen Verordnung (Art. 215 Abs. 2 AEUV) erfolgt.

Der Gemeinsame Standpunkt 2008/944/GASP selbst unterliegt nicht der unionsgerichtlichen Kontrollkompetenz, da dieser keine Regelungen enthält, die die Grundrechtssphäre von natürlichen oder juristischen Personen berühren.

3.1.2. Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die Anwendung des Gemeinsamen Standpunktes 2008/944/GASP

Art. 263 Abs. 4 AEUV eröffnet natürlichen und juristischen Personen die Möglichkeit, Nichtigkeitsklage „gegen die an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen sowie gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter“ zu erheben, soweit ein Kläger von einem Rechtsakt unmittelbar und individuell betroffen ist.

Da der Gemeinsame Standpunkt 2008/944/GASP keine Regelungen enthält, die individuelle Rechte, namentlich die Grundrechte von natürlichen oder juristischen Personen, berühren, nach der zweiten Variante des Art. 263 Abs. 4 AEUV im Übrigen nicht als „Rechtsakt mit Verordnungscharakter“ zu qualifizieren ist, dürfte regelmäßig das Verfahrenserfordernis der Klagebefugnis für eine unionsgerichtliche Überprüfung dieses Rechtsaktes oder seiner Anwendung fehlen.

³⁹ EuGH, C-72/15 (Rosneft).

⁴⁰ EuGH, C-348/12 P (Rat/Kala Naft Co.), Rn. 99; EuG, T-509/10 (Kala Naft Co./Rat), Rn. 36 bis 38.

⁴¹ Tamblé, EuR 2016, S. 666 (673).

⁴² EuGH, verb. Rs. [C-584/10](#) P, [C-593/10](#) P und [C-595/10](#) P (Kommission u. a./Kadi), Rn. 97; EuGH, Rs. [C-348/12](#) P (Rat/Kala Naft Co.), Rn. 65.

⁴³ Regelsberger/Kugelmann, in Streinz: EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 25 EUV, Rn. 9.

Da die Anwendung des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP oder deren fehlende Berücksichtigung regelmäßig im Rahmen von Rüstungsexportentscheidungen der zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten erfolgt, sind für den Rechtsschutz hiergegen die Gerichte der Mitgliedstaaten zuständig (3.2.). Diesen ist auch die Möglichkeit eröffnet, in einem Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV) Auslegungsfragen zu im Rahmen der GASP erlassenen Rechtsakte dem EuGH vorzulegen. Diese bislang streitige Frage dürfte durch die Rosneft-Entscheidung des EuGH⁴⁴ geklärt sein. Der Gerichtshof legte hierin dar, dass die ihm obliegende Kontrolle der Einhaltung der Kompetenzgrenzen für GASP-Rechtsakte nach Art. 40 EUV und von Sanktionen gegen natürliche oder juristische Personen auch im Rahmen von Vorabentscheidungsverfahren ausgeübt werden könne. Er führte hierzu aus, dass

„der Gerichtshof gemäß Art. 267 AEUV für die Vorabentscheidung über die Gültigkeit einer auf der Grundlage der Vorschriften über die GASP erlassenen Handlung [...] zuständig ist, sofern Gegenstand des Vorabentscheidungsersuchens die Kontrolle der Einhaltung von Art. 40 EUV durch diesen Beschluss oder die Überwachung der Rechtmäßigkeit restriktiver Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen ist.“⁴⁵

3.1.3. Besonderes Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 348 Abs. 2 AEUV

Die Kommission und die Mitgliedstaaten können – abweichend vom Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 bzw. 259 AEUV ohne Vorverfahren – den Gerichtshof anrufen, soweit diese der Überzeugung sind, dass ein anderer Mitgliedstaat die in den Artikeln 346 und 347 AEUV vorgeesehenen Befugnisse missbraucht. In diesem Verfahren überprüft der EuGH unter Wahrung des weiten Einschätzungsspielraums der Mitgliedstaaten,⁴⁶ ob ein Mitgliedstaat seinen durch diese Normen eröffneten Entscheidungsspielraum, von unionsrechtlichen Vorgaben abzuweichen, überschritten hat.⁴⁷ In diesem Verfahren kann der EuGH mithin zu der Frage angerufen werden, ob ein Mitgliedstaat die Nichteinhaltung von Vorgaben des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP auf Art. 346 Abs. 1 lit. b) AEUV stützen kann, weil dies seines Erachtens für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich ist, oder ob dieser die durch diese Norm eröffnete Befugnis missbraucht.

3.2. Der Gemeinsame Standpunkt 2008/944/GASP als Prüfungsmaßstab für deutsche Gerichte

Eine vorrangige innerstaatliche Anwendung des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP ist keine zwingende Voraussetzung dafür, dass dieser als Prüfungsmaßstab in der Rechtsprechung

⁴⁴ EuGH, C-72/15.

⁴⁵ EuGH, C-72/15, Rn. 81.

⁴⁶ Frenz, Frankfurter Kommentar EUV, GRC, AEUV, Art. 348 AEUV, Rn. 16.

⁴⁷ Zu den Einzelheiten vgl. Dittert, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 346 AEUV, Rn. 11 ff..

der Gerichte der Mitgliedstaaten Anwendung findet. Ohne dass dieser Regelung Anwendungsvorrang zukommt, kann diese bei der Auslegung des nationalen Rechts Berücksichtigung finden. Dies ist kennzeichnend für die Rechtsprechung zum deutschen Außenwirtschaftsrecht.

Die deutschen Verwaltungsgerichte überprüfen zwar (die Ablehnung von) Rüstungsexportgenehmigungen (auch) anhand der Kriterien des Art. 2 Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP. Die Vorgaben dieses europäischen Rechtsakts dienen dabei allerdings – soweit ersichtlich – allein der Auslegung des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG). Beschränkungen können hiernach bei Rüstungsexportgeschäften vorgenommen werden, weil eines der hierfür im deutschen Außenwirtschaftsrecht maßgebenden Kriterien, die Verhütung einer erheblichen Störung der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 AWG), nicht erfüllt ist, das an der Beachtung der Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP festgemacht wird.⁴⁸ Das VG Frankfurt⁴⁹ formulierte dies in einer Entscheidung zu einer verweigerten Ausfuhr genehmigung zu einem Rüstungsexportgeschäft wie folgt:

„Eine erhebliche Störung der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland kann dadurch ausgelöst werden, dass die geplante Ausfuhr mit dem Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP [...] nicht vereinbar ist. Denn wenn die geplante Ausfuhr dem Gemeinsamen Standpunkt zuwiderläuft, müsste die Bundesrepublik Deutschland ernsthaft damit rechnen, dass andere EU-Mitgliedstaaten gegenüber der Bundesrepublik Deutschland Vorwürfe erheben, weil diese ihre Exportkontrollpraxis nicht an den gemeinsamen Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern ausrichtet und damit kein verlässlicher Partner mit einem effektiven Exportkontrollsyste darstellt...“

Hinsichtlich des Kriteriums der *erheblichen Störung der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland* besteht nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung eine gerichtlich nicht weiter überprüfbare Einschätzungsprärogative der Exekutive.

„Gleichwohl ist es aus rechtlichen Gründen nicht zu beanstanden, wenn die Bundesregierung die ihr eingeräumte Einschätzungsprärogative dahingehend in Anspruch nimmt, ihre nationale Außenwirtschaftspolitik in eigenständiger Weise auszurichten und etwa an den weiterhin geltenden Grundsätzen des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP vom 08.12.2008 zu orientieren. Insofern geht das Gericht davon aus, dass die Antragsgegnerin in der aktuellen Situation im Sinne des § 49 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG berechtigt wäre, die Ausfuhr genehmigungen nicht zu erteilen.“⁵⁰

⁴⁸ VGH Hessen, 26.07.2013, 6 A/ 13.Z, Rn. 29; VG Frankfurt, 26.08.2014, 5 L 2135/14.F, Rn. 31.

⁴⁹ VG Frankfurt, 29.11.2012, 1 K 675/12.F, Rn. 22.

⁵⁰ VG Frankfurt, 26.08.2014, 5 L 2135/14.F, Rn. 31.

Im Übrigen können die von den zuständigen Behörden in Deutschland getroffenen Entscheidungen zum Rüstungsexport nur von solchen natürlichen oder juristischen Personen vor den dafür zuständigen Verwaltungsgerichten angefochten werden, die geltend machen können, hierdurch in ihren Rechten verletzt zu sein (§ 42 Abs. 2 VwGO).

- Fachbereich Europa -