SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS

vom 18. Mai 1995 *

1. In diesen beiden Rechtssachen (Rechtssache C-70/94, Werner, und Rechtssache C-83/94, Leifer) geht es um die Ausfuhr von „Dual-use"-Waren aus der Gemeinschaft, d. h. Waren, die sowohl für zivile als auch für militärische Zwecke verwendet werden können. In der Rechtssache Werner hat das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main dem Gerichtshof die Frage vorgelegt, ob nationale Vorschriften, die die Ausfuhr bestimmter Waren einer Genehmigungspflicht unterwerfen, mit Artikel 113 des Vertrages vereinbar sind. Diese Frage stellt sich in einem Verfahren, in dem es um die Ausfuhr eines Vakuuminduktionsofens nach Libyen geht. In der Rechtssache Leifer ist vor dem Landgericht Darmstadt ein Strafverfahren gegen Peter Leifer, Reinhold Otto Krauskopf und Otto Holzer im Zusammenhang mit der ungenehmigten Ausfuhr bestimmter Waren in den Irak eröffnet worden. In beiden Fällen sind die wesentlichen Streitfragen die, ob Beschränkungen der vorliegenden Art von den Mitgliedstaaten einseitig auferlegt werden können oder ob sie der ausschließlichen Zuständigkeit der Gemeinschaft unterliegen, und allgemeiner gesagt, ob derartige nationale Maßnahmen mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar oder danach gerechtfertigt sind.

Rechtssache Werner

2. Die Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH ist ein deutsches Unternehmen, das zwischen 1979 und 1982 in Libyen eine Reparaturwerkstatt mit Gießerei einschließlich einer Reihe von Öfen zum Schmelzen von Gußeisen, Aluminium und Kupfer errichtete. Zur Lösung eines Problems mit der Gußqualität von Aluminium, so trägt die Firma vor, erhielt sie den Auftrag, einen Vakuum-, Induktions-, Schmelz- und Gießofen sowie Induktionsspulen für diesen Ofen zu liefern. Am 17. September 1991 beantragte die Firma bei den zuständigen nationalen Behörden die Erteilung einer Genehmigung zur Ausfuhr dieser Waren nach Libyen. Mit Bescheid vom 31. Oktober 1991 lehnte das Bundesamt für Wirtschaft die Erteilung einer solchen Genehmigung mit der Begründung ab, daß die Lieferung von Waffen nach Libyen die nach § 7 Absatz 1 Ziffern 2 und 3 des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) [1] zu schützenden Belange erheblich gefährden würde.

3. § 7 Absatz 1 AWG lautet:

* Originalsprache: Englisch.

1 — Außenwirtschaftsgesetz vom 28. April 1961, BGBl. I S. 481, zuletzt geändert durch Artikel 3 § 1 des Gesetzes über die Errichtung eines Bundesausfuhramtes vom 28. Februar 1992, BGBl. I S. 376.

„Rechtsgeschäfte und Handlungen im Außenwirtschaftsverkehr können beschränkt werden, um

1. die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zu gewährleisten,

2. eine Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker zu verhüten oder

3. zu verhüten, daß die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland erheblich gestört werden."

4. Diese Bestimmung ist in Verbindung mit § 2 Absatz 1 AWG zu lesen, wonach Rechtsverordnungen vorschreiben können, daß Rechtsgeschäfte und Handlungen einer Genehmigung bedürfen oder verboten sind. § 2 Absatz 2 enthält eine Verhältnismäßigkeitsregel, wonach Beschränkungen das notwendige Maß nicht übersteigen und in die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung so wenig wie möglich eingreifen dürfen. Er schreibt außerdem vor, daß Beschränkungen abgeschlossene Verträge nur berühren dürfen, wenn der angestrebte Zweck erheblich gefährdet wird. § 27 AWG enthält die Ermächtigung zum Erlaß der vorgesehenen Rechtsverordnungen. Nach § 5 der auf der Grundlage dieser Bestimmungen des AWG erlassenen Außenwirtschaftsverordnung (AWV) bedarf die Ausfuhr der in Teil I Abschnitte A, B und C der Ausfuhrliste (Anlage AL zur AWV) genannten Waren der Genehmigung.

5. Durch die 76. Verordnung vom 11. September 1991 wurde die Ausfuhrliste in Anlage AL folgendermaßen geändert:

„1. Nach Nr. 1203 wird folgende Nr. 1204 eingefügt:

1204

Vakuum- oder Schutzgasöfen, geeignet für Betriebstemperaturen von mehr als 1073 K (800° C), besonders konstruierte Bestandteile, Regel- und Steuereinrichtungen hierfür sowie besonders entwickelte Software für solche Öfen. Bestandteile oder Einrichtungen, wenn Käufer- oder Bestimmungsland Libyen ist.

2. Nach Nummer 1355 wird folgende Nummer 1356 eingefügt:

1356

Wickelmaschinen, deren Bewegung zum Positionieren, Wickeln und Aufrollen koordinierbar oder programmierbar sind, geeignet für die Fertigung von Verbundwerkstoffstrukturen, sowie Steuereinrichtungen zum Koordinieren oder Programmieren, besonders konstruierte Bestandteile, besonders konstruiertes Zubehör und besonders entwickelte Software hierfür, wenn Käufer- oder Bestimmungsland Libyen ist."

6. Anläßlich dieser Änderung erklärte der Bundesminister für Wirtschaft, daß die oben beschriebenen Waren von Libyen für die Herstellung von Raketen verwendet werden könnten. Es wird behauptet, daß Libyen versuche, Mittelstreckenraketen herzustellen, die Länder wie Israel und Italien erreichen könnten. Aus den Erklärungen der deutschen Regierung in dieser Rechtssache ergibt sich, daß die genannten Änderungen durch die Versuche der Firma Fritz Werner, den betreffenden Ofen auszuführen, veranlaßt worden sind.

7. Gegen den Bescheid über die Verweigerung der Ausfuhrgenehmigung legte die Firma Fritz Werner Widerspruch ein. Sie trug vor, daß der angefochtene Bescheid gegen die Verordnung (EWG) Nr. 2603/69 des Rates zur Festlegung einer gemeinsamen Ausfuhrregelung (im folgenden: Ausfuhrverordnung) [2] verstoße. Sie trug außerdem vor, daß die betreffenden Waren für die Herstellung von Raketen nicht geeignet seien.

8. Der Widerspruch wurde am 30. November 1992 vom Bundesausfuhramt zurückgewiesen. Das Bundesausfuhramt meinte, daß die Weigerung, eine Ausfuhrgenehmigung zu erteilen, nicht gegen die Ausfuhrverordnung verstoßen habe. Die dritte Begründungserwägung in der Präambel dieser Verordnung sehe vor, daß Ausfuhren nach dritten Ländern dann durch die Mitgliedstaaten beschränkt werden könnten, wenn diese nach dem Vertrag Maßnahmen treffen könnten. Insoweit kann sich die Bundesrepublik Deutschland nach Ansicht des Bundesausfuhramtes auf Artikel 223 Absatz 1 Buchstabe b des Vertrages stützen, der bestimmte Maßnahmen zulasse, soweit sie für die Wahrung wesentlicher Sicherheitsinteressen erforderlich seien. Das Bundesausfuhramt stellte außerdem fest, daß der betreffende Ofen im libyschen Raketenprogramm verwendet werden könne und daß Informationen vorlägen, wonach eine solche Verwendung tatsächlich beabsichtigt sei.

2 — ABl. 1969, L 324, S. 25, zuletzt geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 3918/91 des Rates, ABl. 1991, L 372, S. 31.

9. Am 12. Februar 1993 erhob die Firma Fritz Werner gegen den Widerspruchsbescheid Klage beim Verwaltungsgericht Frankfurt am Main. Vor diesem Gericht wurden Argumente zu den Artikeln 36, 113 und 223 des Vertrages und zur Ausfuhrverordnung ausgetauscht. Das vorlegende Gericht erwähnt ferner die Artikel 224 und 228a des Vertrages, obwohl die letztgenannte Bestimmung, die durch den Vertrag über die Europäische Union eingefügt wurde, in der entscheidungserheblichen Zeit noch nicht galt. Es äußert Zweifel an der Vereinbarkeit der deutschen Vorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht und legt dem Gerichtshof folgende Frage vor:

Steht Artikel 113 des EG-Vertrages nationalen außenwirtschaftlichen Bestimmungen entgegen, wonach die Ausfuhr eines Vakuuminduktionsofens nach Libyen einer Genehmigung bedarf, die vorliegend verweigert wurde, mit der Begründung, dies sei zum Schutze der öffentlichen Sicherheit des Mitgliedstaats wegen einer zu befürchtenden Störung des Netzes der auswärtigen Beziehungen erforderlich?

10. Im Text seiner Frage erwähnt das vorlegende Gericht lediglich Artikel 113 des Vertrages; doch geht aus dem Vorlagebeschluß klar hervor, daß das Gericht im wesentlichen um Aufklärung über die Vereinbarkeit der deutschen Ausfuhrkontrollvorschriften, die in dem ihm vorliegenden Fall angewandt wurden, mit dem Gemeinschaftsrecht im allgemeinen ersucht. Es ist zweckmäßig, die aufgeworfenen Fragen nach der Schilderung des Hintergrundes der Rechtssache Leifer zu prüfen.

Rechtssache Leifer

11. Den Angeklagten des Ausgangsverfahrens wird u. a. vorgeworfen, Anlagen, Anlagenteile und Chemikalien in den Jahren 1984 bis 1988 ohne die erforderliche Ausfuhrgenehmigung unter Verstoß gegen §§ 5 und 5a der Außenwirtschaftsverordnung (die, wie bereits erwähnt, der Durchführung des Außenwirtschaftsgesetzes dient) in Verbindung mit bestimmten anderen Vorschriften des deutschen Rechts in den Irak geliefert zu haben.

12. In ihren schriftlichen Erklärungen trägt die deutsche Regierung weitere Einzelheiten über den Erlaß und den Inhalt der fraglichen Bestimmungen vor. Sie erklärt, daß sie 1984 Hinweise darauf erhalten habe, daß der Irak chemische Waffen entwickele und sich bestimmte Einrichtungen von einer deutschen Firma beschafft habe, die in seinem Chemiewaffenprogramm verwendet werden sollten. Es habe sich jedoch gezeigt, daß die deutschen Ausfuhrkontrollvorschriften damals chemische Waffen nur unzureichend erfaßt hätten, und zwar sowohl was die

Chemikalien selbst als auch was Anlagen oder Anlagenteile betreffe, die zur Herstellung solcher Waffen verwendet werden könnten. Deshalb habe die deutsche Regierung die 52. Verordnung vom 14. Mai 1984 [3] erlassen, die Nr. 1710 in die Ausfuhrliste (Anlage AL zur AWV) eingefügt habe, so daß fünf weitere Chemikalien von der Genehmigungspflicht des § 5 AWV erfaßt gewesen seien. Unter diesen Substanzen befinde sich Phosphorchloridoxid ($POCL_3$), eine der Waren, wegen deren Ausfuhr in den Irak Herr Leifer angeklagt sei. Außerdem habe die deutsche Regierung die 53. und die 56. Verordnung vom 6. August 1984 [4] erlassen, durch die ein neuer Abschnitt D über Anlagen, Anlagenteile und sonstige zur Herstellung bestimmter Chemikalien gedachte Ausrüstungsgegenstände der Ausfuhrliste angefügt und ein neuer § 5a in die AWV aufgenommen worden sei, der die Ausfuhr der in Abschnitt D genannten Waren nach Staaten, die nicht Mitgliedsländer der OECD seien, der Genehmigungspflicht unterwerfe.

13. Außerdem ist zu bemerken, daß die ungenehmigte Ausfuhr von Waren, die nach den §§ 5 und 5a AWV der Genehmigungspflicht unterliegen, gemäß den §§ 34 und 70 AWG in der während der entscheidungserheblichen Zeit geltenden Fassung strafbar ist, sofern diese Ausfuhr die Sicherheit der Bundesrepublik beeinträchtigt, das friedliche Zusammenleben der Völker stört oder die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik erheblich stört (das sind die in § 7 Absatz 1 AWG erwähnten Gründe).

14. Im Verfahren vor dem Landgericht Darmstadt hat Herr Leifer, dem sich Herr Holzer angeschlossen hat, eine Aussetzung des Verfahrens in der Hauptsache und eine Vorlage an den Gerichtshof beantragt und erwirkt. Das vorlegende Gericht führt aus, daß es insbesondere nach Kenntnisnahme vom Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates über die Kontrolle bei der Ausfuhr bestimmter Güter und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck und bestimmter Nuklearerzeugnisse und Technologien [5] erhebliche Zweifel daran habe, daß die Bundesrepublik Deutschland befugt sei, ein Genehmigungsverfahren für den Handel mit dritten Ländern sowie daran anknüpfende strafrechtliche Sanktionen einzuführen. Es legt dem Gerichtshof daher folgende Fragen vor:

1. a) Ist Artikel 113 EWG-Vertrag (EWGV) dahin auszulegen, daß unter seinen Geltungsbereich auch nationale Regelungen zur Beschränkung der Ausfuhr in Drittstaaten von Waren fallen, die

3 — Bundesanzeiger Nr. 91 vom 15. Mai 1984, S. 4509.

4 — BGBl. I S. 1079 f.

5 — ABl. 1992, C 253, S. 13.

sowohl zu militärischen als auch zivilen Zwecken geeignet sind (sog. Dual-use-Waren) ...? [6]

b) Sind daher für solche Ausfuhrbeschränkungen vorbehaltlich einer Ermächtigung zugunsten einzelner Mitgliedstaaten und vorbehaltlich der im EWGV vorgesehenen Ausnahmen ausschließlich die Gemeinschaftsorgane zuständig?

durch die Verordnung [EWG] Nr. 3918/91 des Rates vom 19. Dezember 1991, Amtsblatt EG 1991, L 372/31 — im folgenden: Ausfuhr-VO) dahin auszulegen, daß sie einem Mitgliedstaat den Erlaß nationaler Vorschriften wie solchen in Frage 1 beschriebenen zur Beschränkung der Ausfuhr von Dual-use-Waren in Drittstaaten ausnahmsweise gestatten?

3. Sind Artikel 223 Absatz 1 Buchstabe b, Artikel 224 EWGV und Artikel 11 Ausfuhr-VO dahin auszulegen, daß sie den Mitgliedstaaten den Erlaß nationaler Vorschriften gestatten,

Bejahendenfalls:

2. Sind Artikel 223 Absatz 1 Buchstabe b, Artikel 224 EWGV und Artikel 11 der Verordnung Nr. 2603/69 des Rates vom 20. Dezember 1969 zur Festlegung einer gemeinsamen Ausfuhrregelung (Amtsblatt EG 1969, L 324/25, zuletzt geändert

a) die die volle Darlegungs- und Beweislast der zivilen Verwendung der Dual-use-Waren als Voraussetzung für die Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung dem Antragsteller auferlegen,

b) nach denen die Ausfuhrgenehmigung bereits bei objektiver Eignung der Waren zur militärischen Verwendung verweigert werden darf?

6 — Frage 1 a hat folgenden vollständigen Wortlaut:
Ist Artikel 113 EWG-Vertrag (EWGV) dahin auszulegen, daß unter seinen Geltungsbereich auch nationale Regelungen zur Beschränkung der Ausfuhr in Drittstaaten von Waren fallen, die sowohl zu militärischen als auch zivilen Zwecken geeignet sind (sog. Dual-use-Waren), wie sie in Abschnitt A Teil I der Ausfuhrliste und in der 52. Verordnung vom 14. Mai 1984 (Bundesanzeiger 91/84) mit der Einfügung der Nr. 1710 in Teil I Abschnitt C der Ausfuhrliste sowie in der 56. Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung (AWV) mit der Einfügung des § 5a AWV vom 6. August 1984 (BGBl. 1984 I S. 1079) nebst der 53. Verordnung zur Änderung der Ausfuhrliste mit Einfügung des Abschnitts D in Teil I der Ausfuhrliste (BGBl. 1984 I S. 1080) enthalten sind?

4. a) Ist Artikel 1 Ausfuhr-VO dahin gehend auszulegen, daß die dort geregelte Ausfuhrfreiheit auch die Freiheit von Ausfuhrgenehmigungsverfahren und nationalen Strafsanktionen bei Verstoß gegen die nationalen Ausfuhrgenehmigungsregelungen umfaßt?

b) Bewirken Strafsanktionen der Mitgliedstaaten eine Beschränkung der Ausfuhrfreiheit im Sinne des Artikels 1 Ausfuhr-VO, zu deren Erlaß die einzelnen Mitgliedstaaten ohne Ermächtigung der Gemeinschaftsorgane und vorbehaltlich des Ausnahmetatbestands des Artikels 11 Ausfuhr-VO nicht zuständig sind?

5. a) Sind Artikel 223 Absatz 1 Buchstabe b, 224 EWGV und Artikel 11 Ausfuhr-VO dahin auszulegen, daß sie den einzelnen Mitgliedstaaten ausnahmsweise den Erlaß von strafbewehrten Ausfuhrgenehmigungsverfahren erlauben, nicht zum Schutze ihrer eigenen Sicherheit, sondern lediglich, um eine erhebliche Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker zu verhüten bzw. zu verhüten, daß die auswärtigen Beziehungen des betreffenden Mitgliedstaats erheblich gestört werden (vgl. die Regelung des § 7 Absatz 1 Nr. 2 und 3 des bundesdeutschen Außenwirtschaftsgesetzes-AWG)?

b) Sind Artikel 223 Absatz 1 Buchstabe b, 224 EWGV und Artikel 11 Ausfuhr-VO dahin gehend auszulegen, daß sie den einzelnen Mitgliedstaaten ausnahmsweise den Erlaß von Strafvorschriften erlauben, die die ungenehmigte Ausfuhr von sowohl militärisch als auch zivil einsetzbaren Dual-use-Waren und $POCL_3$ unter Strafe stellen, wie dies die §§ 34 Absatz 1 Nr. 3, 33 Absatz 1, 7 Absatz 1 AWG in Verbindung mit §§ 70 Absatz 1 Nr. 1, 5, 5a AWV und Abschnitt A, C Nr. 1710 sowie Abschnitt D der Ausfuhrliste Teil I in den Fassungen vom 14. Mai 1984 und 6. August 1984 vorsehen, und sind solche Strafvorschriften, die auch Freiheitsstrafen vorsehen, noch mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu vereinbaren?

c) Sind Artikel 223 Absatz 1 Buchstabe b, 224 EWGV und Artikel 11 Ausfuhr-VO dahin auszulegen, daß sie den Mitgliedstaaten erlauben, im Falle ungenehmigter Ausfuhren von Dual-

use-Waren Freiheits- und Geldstrafen bereits bei objektiver Eignung der Waren für eine militärische Verwendung zu verhängen?

d) Gestattet das Gemeinschaftsrecht eine Bestrafung nur bei durch Tatsachen begründeter, vernünftiger Wahrscheinlichkeit der militärischen Verwendung der Dual-use-Waren und Kenntnis des Exporteurs davon?

6. Bei ganz oder teilweiser Verneinung der Fragen:

Ergibt sich aus Artikel 113 EWGV und/oder Artikel 1 Ausfuhr-VO eine unmittelbare Wirkung zugunsten der einzelnen Bürger mit der Folge, daß die Artikel 113 EWGV und/oder Artikel 1 Ausfuhr-VO Rechte für den einzelnen Gemeinschaftsbürger begründen, die die nationalen Gerichte zu wahren haben?

15. Diese Fragen können folgendermaßen zusammengefaßt und neu formuliert werden:

1. Erstreckt sich der Geltungsbereich des Artikels 113 des Vertrages auf nationale Regelungen zur Beschränkung der Ausfuhr von Dual-use-Waren in dritte Länder mit der Folge, daß die Gemeinschaft grundsätzlich die ausschließliche Zuständigkeit für den Erlaß solcher Regelungen besitzt? Können, sofern dies der Fall ist, solche nationalen Regelungen auf der Grundlage von Artikel 223 Absatz 1 Buchstabe b oder von Artikel 224 des Vertrages oder von Artikel 11 der Ausfuhrverordnung gleichwohl gerechtfertigt sein, selbst wenn ihr Ziel nicht die Wahrung der Sicherheit des betreffenden Mitgliedstaats ist, sondern sie lediglich bezwecken, eine erhebliche Beeinträchtigung des friedlichen Zusammenlebens der Völker oder eine erhebliche Störung der auswärtigen Beziehungen des betreffenden Mitgliedstaats zu verhüten?

2. In welchem Rahmen können in diesem Zusammenhang nationale Regelungen

a) dem Antragsteller die volle Darlegungs- und Beweislast für die zivile Verwendung dieser Waren auferlegen,

b) die Befugnis erteilen, die Ausfuhrgenehmigung bereits bei objektiver Eignung der Waren zur militärischen Verwendung zu verweigern,

c) Strafen, einschließlich Freiheitsstrafen, androhen? Sind solche Strafen mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar?

3. Haben Artikel 113 des Vertrages und/oder Artikel 1 der Verordnung Nr. 2603/69 unmittelbare Wirkung?

Maßgebliche gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen

16. Artikel 113 Absatz 1 des Vertrages bestimmt:

„Die gemeinsame Handelspolitik wird nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet; dies gilt insbesondere für ... die Ausfuhrpolitik ...“

17. Artikel 113 wird durch die Ausfuhrverordnung, die eine gemeinsame Ausfuhrregelung festlegt [7], durchgeführt. Artikel 1 der Verordnung mit der Überschrift „Grundsatz“ lautet:

„Die Ausfuhren der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nach dritten Ländern sind frei, d. h. keinen mengenmäßigen Beschränkungen unterworfen, mit Ausnahme derjenigen, die in Übereinstimmung mit den Vorschriften dieser Verordnung Anwendung finden.“

Dieser „Grundsatz“ bildet Titel I der Verordnung und hat offensichtlich einen weiten Geltungsbereich. Bestimmte Waren, auf die der Grundsatz keine Anwendung findet, sind im Anhang der Verordnung aufgeführt; jedoch sind diese Ausnahmen im vorliegenden Verfahren nicht von Bedeutung. Meiner Ansicht nach steht fest, daß der Grundsatz auf Dual-use-Waren anwendbar ist. Die Kernfrage im vorliegenden Fall ist, wie wir noch sehen werden, die nach dem Umfang der Ausnahmen von dem in Titel I der Verordnung niedergelegten Grundsatz.

18. Die Titel II und III der Ausfuhrverordnung enthalten Bestimmungen über ein gemeinschaftliches Informations- und Konsultationsverfahren sowie über Schutzmaß-

7 — Zitiert in Fußnote 2.

nahmen. Titel IV enthält Übergangs- und Schlußbestimmungen, darunter folgenden Artikel 11:

„Unbeschadet anderer Vorschriften der Gemeinschaft steht diese Verordnung der Einführung oder Anwendung mengenmäßiger Ausfuhrbeschränkungen durch die Mitgliedstaaten nicht entgegen, die aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen, des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des gewerblichen und kommerziellen Eigentums gerechtfertigt sind."

19. Auch die Artikel 223 und 224 des Vertrages nehmen auf die Sicherheitsinteressen der Mitgliedstaaten Bezug. Artikel 223 Absatz 1 Buchstabe b bestimmt:

„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; diese Maßnahmen dürfen auf dem Gemeinsamen Markt die Wettbewerbsbedingungen hinsichtlich der nicht eigens für militärische Zwecke bestimmten Waren nicht beeinträchtigen."

20. Artikel 223 Absatz 2 sieht darüber hinaus vor:

„Während des ersten Jahres [8] nach Inkrafttreten dieses Vertrags legt der Rat einstimmig die Liste der Waren fest, auf welche Absatz 1 Buchstabe b Anwendung findet."

1958 legte der Rat tatsächlich eine solche Liste fest. Der Beschluß des Rates wurde nie veröffentlicht; sein Wortlaut ist jedoch den Erklärungen der Kommission beigefügt. Die Waren, die Gegenstand der vorliegenden Rechtssachen sind, sind in dieser Liste, die nie aktualisiert oder in anderer Weise geändert wurde, nicht aufgeführt.

21. Artikel 224 des Vertrages sieht vor:

„Die Mitgliedstaaten setzen sich miteinander ins Benehmen, um durch gemeinsames Vorgehen zu verhindern, daß das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes durch Maßnahmen beeinträchtigt wird, die ein Mitgliedstaat bei einer schwerwiegenden innerstaatli-

8 — „Während der ersten Jahre" im englischen Vertragstext in der vom Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften veröffentlichten Fassung ist eindeutig falsch.

chen Störung der öffentlichen Ordnung, im Kriegsfall [9], bei einer ernsten, eine Kriegsgefahr darstellenden internationalen Spannung oder in Erfüllung der Verpflichtungen trifft, die er im Hinblick auf die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit übernommen hat."

22. Schließlich wurde im vorliegenden Verfahren auf Artikel 228a des Vertrages hingewiesen, der durch den Vertrag über die Europäische Union eingefügt wurde und in der entscheidungserheblichen Zeit noch nicht in Kraft war. Artikel 228a bestimmt:

„Ist in gemeinsamen Standpunkten oder gemeinsamen Aktionen, die nach den Bestimmungen des Vertrags über die Europäische Union betreffend die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik angenommen worden sind, ein Tätigwerden der Gemeinschaft vorgesehen, um die Wirtschaftsbeziehungen zu einem oder mehreren dritten Ländern auszusetzen, einzuschränken oder vollständig einzustellen, so trifft der Rat die erforderlichen Sofortmaßnahmen; der Rat beschließt auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit."

23. Artikel 228a betrifft die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Auch wenn Artikel L des Vertrages über die Europäische Union die Bestimmungen über diese Politik (Artikel J bis J.11 dieses Vertrages) der Zuständigkeit des Gerichtshofes entzieht, so ist doch darauf hinzuweisen, daß nach Artikel J.1 Absatz 2 ein Ziel der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik in der „... Stärkung der Sicherheit der Union und ihrer Mitgliedstaaten in allen ihren Formen ..." besteht.

24. Artikel 228a ist nicht der einzige Fall, in dem Entscheidungen, die im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik getroffen worden sind, von Maßnahmen begleitet werden können, die nach dem EG-Vertrag getroffen sind. Im Laufe des Jahres 1992 verabschiedete die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung (EWG) des Rates über die Kontrolle bei der Ausfuhr bestimmter Güter und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck und bestimmter Nuklearerzeugnisse und Technologien [10]. In der Sitzung ist der Gerichtshof davon in Kenntnis gesetzt worden, daß der Rat im Dezember 1994 aufgrund dieses Vorschlags tätig geworden sei, daß die Ausgabe des Amtsblatts mit den maßgebenden Texten jedoch noch nicht veröffentlicht worden sei. Es ist mitgeteilt worden, daß die vom Rat inzwischen erlassene Verordnung durch einen Beschluß gemäß Artikel J.3 des Vertrages über die Europäische Union ergänzt worden sei, in der die Listen von Gütern und Bestimmungsländern, die der Kontrolle unterlägen, aufgestellt seien. Es ist darauf hingewiesen worden, daß die meisten der Waren, um die es in diesen Rechtssachen geht, in diesen Listen enthalten seien. Im April 1995 wurden die Verordnung und die Entscheidung rückwirkend im Amtsblatt veröffentlicht [11].

9 — Der englische Wortlaut [an dieser Stelle: or] in der vom Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften veröffentlichten Fassung ist eindeutig falsch.

10 — Zitiert in Fußnote 5.

11 — Verordnung (EG) Nr. 3381/94 des Rates über eine Gemeinschaftsregelung der Ausfuhrkontrolle von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck (ABl. 1994, L 367, S. 1), geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 837/95 des Rates (ABl. 1995, L 90, S. 1); Beschluß 94/942/GASP des Rates über die vom Rat gemäß Artikel J.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommene gemeinsame Aktion zur Ausfuhrkontrolle von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck (ABl. 1994, L 367, S. 8), geändert durch Beschluß 95/127/GASP des Rates und Beschluß 95/128/GASP des Rates (ABl. 1995, L 90, S. 2 und 3).

25. Ich wende mich nun der Betrachtung der Fragen zu, die diesen beiden Rechtssachen gemeinsam sind, und beginne mit den Fragen nach der Wirkung von Artikel 113 des Vertrages und der Ausfuhrverordnung. Nachdem ich versucht habe, die maßgebenden Grundsätze darzustellen, werde ich die Anwendung der Grundsätze nacheinander auf jede der Rechtssachen prüfen.

Anwendungsbereich und Wirkung von Artikel 113 des Vertrages und der Ausfuhrverordnung

26. Es steht fest, daß die Gemeinschaft auf dem Gebiet der Handelspolitik nach Artikel 113 des Vertrages eine ausschließliche Zuständigkeit besitzt [12]; die Mitgliedstaaten besitzen keine Zuständigkeit, ohne eine besondere Ermächtigung durch die Gemeinschaft einseitig handelspolitische Maßnahmen zu treffen [13]. Es stellt sich daher die Frage, ob Maßnahmen, wie sie Gegenstand der vorliegenden Rechtssachen sind, durch eine solche Ermächtigung gedeckt sind. Zur Beantwortung dieser Frage ist es erforderlich, die Vorschriften der Ausfuhrverordnung zu prüfen, die Artikel 113 des Vertrages durchführt und einen Fall der Ausübung der Gemeinschaftszuständigkeit für die Regelung der Ausfuhren aus der Gemeinschaft darstellt. Diese Verordnung verbietet, wie wir oben gesehen haben, mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen (Artikel 1), erlaubt es den Mitgliedstaaten jedoch (Artikel 11), solche Beschränkungen aus bestimmten Gründen anzuordnen. Die wesentlichen Fragen sind daher erstens, ob die vorliegenden Maßnahmen grundsätzlich in den Geltungsbereich des Verbotes nach Artikel 1 fallen, und zweitens, ob sie gleichwohl gemäß Artikel 11 aus einem der dort genannten Gründe gerechtfertigt sind.

27. Zu beiden Fragen möchte ich auf meine Schlußanträge in der Rechtssache C-367/89, Richardt und „Les Accessoires Scientifiques", verweisen [14]. In dieser Rechtssache ging es um die Beschlagnahme einer für die Ausfuhr in die Sowjetunion bestimmten Mikro-Ätzmaschine durch die luxemburgischen Zollbehörden. Die Beschlagnahme erfolgte, weil der Exporteur keine Ausfuhrgenehmigung in Luxemburg erhalten hatte; eine solche Genehmigung war aufgrund der Vorschriften erforderlich, die zur Durchführung der im Rahmen des COCOM (Coordinating Committee for Multilateral Export Controls, das offenbar nicht mehr besteht) getroffenen Vereinbarungen erlassen worden waren. Ich vertrat die Auffassung, daß diese Rechtssache eine Beschränkung der Ausfuhr in ein drittes Land betraf und daß die Beschränkung in den Geltungsbereich des Artikels 1 der Ausfuhrverordnung fiel, daß sie jedoch nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gemäß Artikel 11 der Verordnung gerechtfertigt werden

12 — Vgl. zuletzt das Gutachten 1/94 zum Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation (Slg. 1994, I-5267).

13 — Urteil in der Rechtssache 41/76 (Donckerwolcke/Procureur de la République, Slg. 1976, 1921, Randnr. 32); Rechtssache 174/84 (Bulk Oil/Sun International, Slg. 1986, 559).

14 — Slg. 1991, I-4621, Nrn. 15 bis 29 der Schlußanträge.

konnte. Der Gerichtshof teilte diese Auffassung nicht, sondern betrachtete den Sachverhalt unter dem Blickwinkel der Gemeinschaftsvorschriften über die Durchfuhr [15], und dementsprechend bezieht sich das Urteil nicht auf die Ausfuhrverordnung [16].

28. In den vorliegenden Rechtssachen sind aus verschiedenen Gründen wiederum Zweifel an der Anwendbarkeit der Verordnung geäußert worden. Wie ich bereits dargelegt habe, glaube ich nicht, daß es irgendeinen Grund gibt, Dual-use-Waren vom Geltungsbereich der Verordnung auszunehmen.

29. Ein schwierigeres Problem besteht darin, daß Artikel 1 der Verordnung im Gegensatz zu Artikel 34 des Vertrages mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen verbietet, Maßnahmen gleicher Wirkung jedoch nicht erwähnt.

30. In der Rechtssache Richardt ist vorgetragen worden, daß die in jener Rechtssache in Rede stehenden Maßnahmen keine mengenmäßigen Beschränkungen, sondern eher Maßnahmen gleicher Wirkung darstellten und somit nicht unter das Verbot des Artikels 1 der Verordnung fielen. Dieses Vorbringen war nach meiner Meinung unmöglich haltbar [17].

31. In den vorliegenden Rechtssachen ist erneut die Ansicht geäußert worden, daß die fraglichen Maßnahmen aus dem Grund nicht in den Geltungsbereich des Artikels 1 der Verordnung fielen, weil sie keine mengenmäßigen Beschränkungen, sondern lediglich Maßnahmen gleicher Wirkung seien. Nach meiner Auffassung ist Artikel 1, auch wenn sich die Ansicht vertreten läßt, daß er nicht auf alle Maßnahmen gleicher Wirkung anwendbar ist, sicherlich — wie die französische Regierung zutreffend vorträgt — als Bestimmung anzusehen, die Maßnahmen verbietet, deren Wirkung auf ein völliges Verbot bestimmter Arten von Ausfuhren hinausläuft. Insbesondere ist eine Genehmigungsregelung, die bezweckt und bewirkt, sämtliche Ausfuhren bestimmter Waren in bestimmte Länder zu verhindern, als eine Regelung anzusehen, die dem Grundsatz, daß die Warenausfuhr der Gemeinschaft frei ist, zuwiderläuft und die unter das Verbot des Artikels 1 der Verordnung fällt, es sei denn, daß sie nach anderen Vorschriften der Verordnung gerechtfertigt ist.

32. Nach meiner Ansicht ist auch klar, daß Artikel 11 der Ausfuhrverordnung die angefochtenen nationalen Maßnahmen grundsätzlich rechtfertigen kann. Indem dieser Artikel zu Maßnahmen ermächtigt, die die Mitgliedstaaten aus Gründen der öffentlichen Sicherheit (neben anderen Gründen) treffen, schließt er die Art von Maßnahmen und die Art von Rechtfertigung in seinen Geltungsbereich ein, um die es in den vorliegenden Rechtssachen geht. Meines Erachtens kann man nicht die Ansicht vertreten, daß der Geltungsbereich von Artikel 11 in dieser

15 — Vgl. Randnr. 13 des Urteils.

16 — Vgl. Govaere und Eeckhout, „On Dual Use Goods and Dualist Case Law: The *Aimé Richardt* Judgment on Export Controls", *Common Market Law Review*, 1992, Heft 29, S. 941 bis 965.

17 — Vgl. Nrn. 19 bis 22 meiner Schlußanträge.

Hinsicht zu weit sei und den Mitgliedstaaten umfangreichere Befugnisse verleihe, als mit der ausschließlichen Gemeinschaftszuständigkeit auf dem Gebiet der Handelspolitik vereinbar wäre [18]. Wie ich versuchen werde, im folgenden nachzuweisen, sind Sicherheitsmaßnahmen noch weitgehend Sache der Mitgliedstaaten.

Öffentliche Ordnung, öffentliche Sicherheit und der Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen

33. Dies ist auch nach der Einfügung von Artikel 228a des Vertrages (oben, Nr. 9) der Fall, der, wie ich bereits bemerkt habe, in der entscheidungserheblichen Zeit nicht in Kraft war. Artikel 228a ermächtigt lediglich zum Tätigwerden der Gemeinschaft, um die beginnende Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union durchzuführen. Es ist jedoch klar, daß, wenn kein gemeinsamer Standpunkt oder keine gemeinsame Aktion vorliegt, die gemäß Titel V des Vertrages über die Europäische Union angenommen worden sind, es den Mitgliedstaaten weiterhin freisteht, zur Förderung von Sicherheitsinteressen, die gemeinsamer oder individueller Natur sein können, tätig zu werden.

34. Der Standpunkt ist daher, kurz gesagt, der, daß die Mitgliedstaaten trotz der ausschließlichen Zuständigkeit der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Handelspolitik aus Gründen der öffentlichen Sicherheit einseitig tätig werden können, daß solche Maßnahmen jedoch, soweit sie Ausfuhren nach dritten Ländern berühren, gemäß Artikel 11 der Ausfuhrverordnung gerechtfertigt sein müssen.

35. Aus den Gründen, die ich in meinen Schlußanträgen in der Rechtssache Richardt [19] angegeben habe, habe ich keinen Zweifel daran, daß der Begriff der öffentlichen Sicherheit, auf den Artikel 11 der Ausfuhrverordnung Bezug nimmt, grundsätzlich weit genug ist, um Beschränkungen bei der Lieferung von Waren oder Technologien von strategischer Bedeutung in Länder, die als Quelle einer militärischen Bedrohung angesehen werden, zu umfassen. Es ist daran zu erinnern, daß Artikel 11 Beschränkungen der Ausfuhr nach dritten Ländern aus denselben Gründen erlaubt, aus denen Artikel 36 des Vertrages Beschränkungen der Einfuhr, der Ausfuhr und der Durchfuhr zwischen den Mitgliedstaaten erlaubt. Für die Auslegung der beiden Bestimmungen sollten, wie ich vorschlagen werde, die gleichen Grundsätze gelten, und eine Leitlinie dafür kann das Urteil in der Rechtssache Richardt sein, das untersucht hat, ob die Beschlagnahme der Mikro-Ätzmaschine als eine Durchfuhrbeschränkung mit Artikel 36 des Vertrages vereinbar war. Der Gerichtshof erinnerte zunächst daran, daß Artikel 36 nicht bestimmte Sachgebiete der ausschließlichen

18 — Vgl. Bulk Oil (zitiert in Fußnote 13, Randnrn. 32 bis 36).

19 — Vgl. Nr. 28 der Schlußanträge.

Zuständigkeit der Mitgliedstaaten vorbehalte, sondern nur Ausnahmen vom Grundsatz des freien Warenverkehrs durch innerstaatliche Normen zulasse. Da Artikel 36 eine Ausnahme von einem grundlegenden Prinzip des Vertrages darstelle, sei er so auszulegen, daß er in seinen Wirkungen nicht über das hinausgehe, was zum Schutz der Interessen erforderlich sei, die er gewährleisten solle [20].

36. Der Gerichtshof hat weiter ausgeführt, daß der Begriff der öffentlichen Sicherheit im Sinne des Artikels 36 sowohl die innere Sicherheit eines Mitgliedstaats als auch seine äußere Sicherheit umfasse und daß feststehe, daß die Einfuhr, die Ausfuhr und die Durchfuhr von Waren, die zu strategischen Zwekken verwendet werden könnten, die öffentliche Sicherheit eines Mitgliedstaats beeinträchtigen könnten, so daß diese von dem betreffenden Mitgliedstaat gemäß Artikel 36 des Vertrages geschützt werden dürfe [21].

37. Nach meiner Ansicht gelten diese Grundsätze auch für die Auslegung von Artikel 11 der Ausfuhrverordnung. Folglich zielt auch diese Vorschrift nicht darauf ab, bestimmte Sachgebiete der ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten vorzubehalten. Sie erlaubt den nationalen Rechtsvorschriften nur, von der grundlegenden Regel der Ausfuhrfreiheit abzuweichen, und ist als Ausnahme von einer grundlegenden Regel eng auszulegen. Es ist darüber hinaus einleuchtend, daß, da Artikel 36 des Vertrages so auszulegen ist, daß er Beschränkungen der innergemeinschaftlichen Durchfuhr mit dem Ziel, die äußere Sicherheit eines Mitgliedstaats zu schützen, zuläßt, auch Artikel 11 der Ausfuhrverordnung, der eigentlich Ausfuhren nach dritten Ländern behandelt, es einem Mitgliedstaat erlaubt, seine äußere Sicherheit zu schützen: Diese wird eher durch die Ausfuhr strategischer Waren nach dritten Ländern berührt als durch den innergemeinschaftlichen Handel mit solchen Waren.

38. Man könnte die Meinung vertreten, daß Artikel 11 der Ausfuhrverordnung nicht ebenso eng auszulegen sei wie Artikel 36 des Vertrages, da er nicht von einer grundlegenden Vertragsbestimmung abweicht; er sieht lediglich eine Ausnahme von Artikel 1 der Ausfuhrverordnung vor, wonach Ausfuhren keinen mengenmäßigen Beschränkungen unterworfen sind. Dies ist allerdings kein überzeugendes Argument. Die gemeinsame Handelspolitik ist als unerläßliche Ergänzung der Zollunion, auf der die Gemeinschaft beruht, für das Funktionieren der Gemeinschaft nicht weniger wichtig als die Vertragsbestimmungen über den Binnenmarkt. Es wird auf der Hand liegen, daß Beschränkungen, die Mitgliedstaaten für Ausfuhren nach Nichtmitgliedstaaten anordnen, geeignet sind, den innergemeinschaftlichen Handel zu beeinträchtigen, z. B. im Fall der Durchfuhr der Waren durch einen anderen Mitgliedstaat wie in der Rechtssache Richardt. Daß die grundlegenden Regeln der gemeinsamen Handelspolitik nicht im Vertrag selbst niedergelegt sind, heißt nicht, daß es solche grundlegenden Regeln nicht gibt. Auf dem Gebiet der Ausfuhrpolitik enthält die Ausfuhrverordnung die grundlegende

20 — Vgl. Randnrn. 19 und 20 des Urteils.
21 — Vgl. Randnr. 22 des Urteils.

Regel: Ausfuhren der Gemeinschaft sind frei. Darüber hinaus sollte man den Umstand nicht aus dem Auge verlieren, daß Artikel 11, auch wenn er keine Ausnahme von einer wesentlichen Vertragsbestimmung vorsieht, dahin auszulegen ist, daß er eine Ausnahme von der in Artikel 113 des Vertrages enthaltenen Regel der ausschließlichen Gemeinschaftszuständigkeit auf dem Gebiet der Handelspolitik bildet [22].

39. Ich bin daher der Ansicht, daß Artikel 11 der Ausfuhrverordnung weitgehend in derselben Weise auszulegen ist wie Artikel 36 des Vertrages, jedenfalls auf einem Gebiet wie dem der Kontrolle strategischer Ausfuhren, auf dem es um ein und dasselbe Ziel geht, nämlich die Wahrung der äußeren Sicherheit eines Mitgliedstaats, entweder durch Beschränkungen des innergemeinschaftlichen Handels oder durch solche der Ausfuhren nach dritten Ländern.

40. § 7 AWG erlaubt jedoch ein Eingreifen in Rechtsgeschäfte und Handlungen auf dem Gebiet des Außenhandels nicht nur zum Schutz der äußeren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, sondern auch, um eine Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker oder eine erhebliche Störung der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu verhüten. Offenbar dachten die nationalen Behörden sowohl in der Rechtssache Werner als auch in der Rechtssache Leifer besonders an die letztgenannten Ziele. In der Rechtssache Werner war die Kommission der Ansicht, daß man bezweifeln könne, ob die fragliche Ausfuhr eine echte Gefahr für die deutsche Sicherheit darstelle. Dies veranlaßte die Kommission, in der Annahme, daß es Sache des vorlegenden Gerichts sei, festzustellen, daß der betreffende Ofen keine wesentliche Rolle bei der Waffenherstellung spielen könne, zu der Prüfung, ob allein die Störung der auswärtigen Beziehungen Deutschlands die Weigerung, eine Genehmigung zu erteilen, rechtfertigen könne. Nach einer Untersuchung der in Artikel 11 der Ausfuhrverordnung verwendeten Begriffe „öffentliche Ordnung" und „öffentliche Sicherheit" gelangte die Kommission schließlich zu dem Ergebnis, daß der angefochtene Bescheid auf der Grundlage einer kombinierten Anwendung dieser beiden Gründe gerechtfertigt werden könne.

41. Es ist meiner Ansicht nach aus Gründen, die später deutlich werden, schwierig, eine klare und sichere Unterscheidung zwischen außenpolitischen und sicherheitspolitischen Erwägungen zu treffen, nicht zuletzt deshalb, weil eine Störung der auswärtigen Beziehungen erhebliche Auswirkungen auf die Sicherheit haben kann. Jedenfalls, so denke ich, ist es klar, daß das Gemeinschaftsrecht den Mitgliedstaaten in beiden Bereichen ein großes Maß an Freiheit läßt, wobei stets der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Anwendung findet. Im Bereich der Beschränkungen von Ausfuhren nach dritten Ländern scheint Artikel 11 der Ausfuhrverordnung diese Freiheit absichtlich anzuerkennen, ohne daß es erforderlich wäre, allzu genau zu prüfen, ob es um die „öffentliche Ordnung" oder um die „öffentliche Sicherheit" geht.

22 — Vgl. oben, Fußnote 12.

42. Außerdem sind die durch außenpolitische und sicherheitspolitische Erwägungen aufgeworfenen Fragen im allgemeinen nicht vollständig gerichtlich nachprüfbar, wie ich in meinen Schlußanträgen in der Rechtssache C-120/94, Kommission/Griechenland, über das griechische Embargo gegen die frühere jugoslawische Republik Mazedonien deutlich zu machen versucht habe [23]. Der Umfang der gerichtlichen Nachprüfung von Kontrollen strategischer Ausfuhren ist daher zwangsläufig begrenzt, und diese Grenzen werden durch die vorliegenden Rechtssachen gut veranschaulicht. Es ist für den Gerichtshof oder für ein nationales Gericht nicht leicht, zu prüfen, ob tatsächlich eine Bedrohung der Sicherheit der Bundesrepublik durch die Ausfuhr der Waren, die Gegenstand dieser Rechtssachen sind, vorliegt.

43. In gewisser Hinsicht ist das Gemeinschaftsrecht zur Beurteilung derartiger Fragen in der Tat weniger gut geeignet als das nationale Recht, da sich die Sicherheitsinteressen bei den verschiedenen Mitgliedstaaten erheblich unterscheiden können. Wie die Regierung des Vereinigten Königreichs ausführt, kann jeder Mitgliedstaat besondere Sicherheitsinteressen haben, sei es wegen seiner geographischen Lage, wegen seiner inneren Situation oder wegen besonderer äußerer Bedrohungen. Dies wird meiner Ansicht nach durch Titel V des Vertrages über die Europäische Union bestätigt, der eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik vorsieht. Artikel J.4 Absatz 1 bestimmt: „Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik umfaßt sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der Europäischen Union betreffen, wozu auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte." Artikel J.4 Absatz 4 sieht jedoch vor, daß diese Politik nicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten berührt.

44. Wie die Regierung des Vereinigten Königreichs weiter ausführt, können die Sicherheitsinteressen der Mitgliedstaaten auch indirekt betroffen sein, z. B. in dem Sinn, daß von den ausgeführten Waren selbst keine direkte Bedrohung ausgeht, sondern statt dessen möglicherweise eine indirekte Bedrohung, weil sie zur Herstellung militärischer Güter verwendet werden könnten oder weil sie eher für eine militärische Verwendung oder die Herstellung militärischer Güter umgearbeitet werden könnten, als daß sie unmittelbar für militärische Zwecke verwendbar sind.

45. Daraus ist der Schluß zu ziehen, daß es für die zuständigen Behörden jedes Mitgliedstaats, wenn gemeinschaftliche Rechtsvorschriften fehlen, notwendig ist, zu entscheiden, in welchen Fällen die Ausfuhr bestimmter Dual-use-Waren Sicherheitsprobleme aufwerfen könnte, und daß die gerichtliche Nachprüfung darauf beschränkt ist, sicherzustellen, daß keine offensichtlichen Beurteilungsfehler unterlaufen sind und daß die nationalen Behörden die durch Artikel 11 der Verordnung verliehenen Befugnisse nicht mißbraucht haben. Diese Schlußfolgerung läßt jedoch noch die Frage offen, ob sich diese Behörden auf Rechtsvorschriften berufen können, die eine erhebliche

23 — Schlußanträge vom 6. April 1995, noch nicht in der Sammlung veröffentlicht.

Störung der auswärtigen Beziehungen eines Mitgliedstaats verhindern sollen. Ich bin der Meinung, daß solche Rechtsvorschriften, soweit dieses Ziel als Ergänzung des allgemeineren Zieles des Schutzes der Sicherheit eines Mitgliedstaats anzusehen ist, nach Artikel 11 der Ausfuhrverordnung grundsätzlich zulässig sind. Die deutschen Rechtsvorschriften, um die es in den Ausgangsverfahren geht, verfolgen offenbar diese Absicht. § 7 AWG trägt die Überschrift „Schutz der Sicherheit und der auswärtigen Interessen", und auch weitere Vorschriften dieses Gesetzes weisen darauf hin, daß das Ziel im wesentlichen darin besteht, Ausfuhren aus Sicherheitsgründen zu kontrollieren.

46. Darüber hinaus kann die Sicherheit eines Staates immer weniger isoliert betrachtet werden. Sie ist eng mit der Sicherheit der internationalen Gemeinschaft insgesamt und ihrer verschiedenen Teile verknüpft. Die Bezugnahme auf die öffentliche Sicherheit in Artikel 11 der Ausfuhrverordnung sollte daher so ausgelegt werden, daß sie auch für Dual-use-Waren geltende Ausfuhrbeschränkungen umfaßt, die die Wahrung der Sicherheit eines Mitgliedstaats einschließlich der Rolle, die sie für die Wahrung der Sicherheit der internationalen Gemeinschaft insgesamt spielen, bezwecken.

47. Nachdem ich bis jetzt versucht habe, die geltenden Grundsätze darzulegen, wende ich mich nun der Anwendung dieser Grundsätze auf die dem Gerichtshof vorliegenden Rechtssachen zu, wobei ich zuerst die Rechtssache Werner und dann die Rechtssache Leifer behandele.

Die Rechtssache Werner

48. Die deutsche Regierung erläutert in ihren Erklärungen die Tatbestandsmerkmale des § 7 AWG und ihre Anwendung auf diese Rechtssache. Die Bezugnahme auf das friedliche Zusammenleben der Völker diene dazu, Gewaltanwendungen unterhalb der Kriegsebene zu bekämpfen, z. B., um dem internationalen Terrorismus entgegenzutreten. Die deutsche Regierung weist außerdem darauf hin, daß der angefochtene Bescheid dazu diene, die äußere Sicherheit zumindest eines weiteren Mitgliedstaats, nämlich Italiens, zu schützen, dessen Staatsgebiet in jedem Fall in Reichweite der Art von Raketen liege, die Libyen herzustellen versuche. Der Bescheid trägt nach den Ausführungen der deutschen Regierung daher auch zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, einem der in Artikel 11 der Ausfuhrverordnung genannten Gründe, bei.

49. Die deutsche Regierung versucht außerdem, das Tatbestandsmerkmal der Verhinderung einer erheblichen Störung ihrer auswärtigen Beziehungen zu rechtfertigen. Sie führt aus, daß eine solche Störung sich sowohl nachteilig auf internationale Vereinbarungen

hinsichtlich der Sicherheit eines Staates als auch auf seine Handlungsmöglichkeiten in der Außenpolitik und beim Schutz seiner außenpolitischen Interessen auswirken könne. Nach Ansicht der deutschen Regierung muß die Weigerung, im vorliegenden Fall eine Ausfuhrgenehmigung zu erteilen, vor dem Hintergrund früherer Vorfälle gesehen werden, in die Ausfuhren von Deutschland nach Libyen verwickelt gewesen seien; dazu gehöre der bekannte Rabta-Fall, in dem deutsche Firmen am Bau einer libyschen Giftgasfabrik beteiligt gewesen seien. Die deutsche Regierung trägt vor, daß dieser Vorfall zu ernsten Störungen ihrer Beziehungen zu den Vereinigten Staaten und insbesondere zu Israel geführt habe. Sie wolle jeden weiteren Vorfall dieser Art vermeiden. Die deutsche Regierung verweist außerdem auf Beschlüsse des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, durch die ein Embargo für alle Waffenexporte nach Libyen einschließlich solcher Ausrüstungen, die für die Waffenproduktion verwendet werden könnten, verhängt worden sei.

50. Obwohl das vorlegende Gericht zu beurteilen hat, ob der Bescheid, um den es im Ausgangsverfahren geht, aus diesen Gründen gerechtfertigt ist, sind diese Überlegungen für das Gericht bei der Entscheidungsfindung zweifellos von Bedeutung.

51. Nachdem ich zu dem Schluß gekommen bin, daß die betreffenden Beschränkungen grundsätzlich in den Geltungsbereich von Artikel 11 der Ausfuhrverordnung fallen, halte ich es nicht für erforderlich, die mögliche Anwendung der Artikel 223 und 224 des Vertrages zu prüfen. Zu Artikel 223 verweise ich auf meine weiteren Ausführungen (Nrn. 62 und 63) zur Rechtssache Leifer, in der er hauptsächlich erörtert worden ist.

52. Artikel 224 verweist auf Maßnahmen, die ein Mitgliedstaat „bei einer schwerwiegenden innerstaatlichen Störung der öffentlichen Ordnung, im Kriegsfall, bei einer ernsten, eine Kriegsgefahr darstellenden internationalen Spannung oder in Erfüllung der Verpflichtungen [trifft], die er im Hinblick auf die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit übernommen hat". Auf den ersten Blick ist offenbar keiner dieser Umstände im Zusammenhang mit diesem Verfahren gegeben. Auch wenn sich die deutsche Regierung auf Beschlüsse des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen beruft, so behauptet sie doch nicht, daß diese Beschlüsse sie dazu verpflichteten, die fragliche Maßnahme zu treffen. Darüber hinaus ist Artikel 224 seinerseits eng auszulegen [24].

53. Es sind noch die Auswirkungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit auf die Anwendung von Artikel 11 der Ausfuhrverordnung zu untersuchen. Auch hier kann die Rechtssache Richardt eine Orientierung

24 — Vgl. Urteil in der Rechtssache 222/84 (Johnston/Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, Slg. 1986, 1651) und meine Schlußanträge in der Rechtssache C-120/94 (Kommission/Griechenland, zitiert in Fußnote 23, Randnrn. 44 ff.).

bieten. In seinem Urteil in dieser Rechtssache hat der Gerichtshof folgende Grundsätze aufgestellt [25]:

„... daß es den Mitgliedstaaten aufgrund von Artikel 36 EWG-Vertrag gestattet ist, zur Kontrolle von als strategisches Material eingestuften Waren für deren Durchfuhr eine besondere Genehmigung vorzuschreiben.

Zu den Sanktionen, die für den Fall vorgesehen sind, daß eine solche Genehmigungspflicht nicht beachtet wird, ist ... festzustellen, daß eine Beschlagnahme oder Einziehung als außer Verhältnis zum verfolgten Ziel stehend und daher mit Artikel 36 unvereinbar angesehen werden kann, soweit die zwangsweise Rücksendung der Ware in den Herkunftsstaat ausreichen könnte.

Es ist jedoch Sache des vorlegenden Gerichts, unter Berücksichtigung aller Umstände des jeweiligen Falles zu beurteilen, ob die getroffene Regelung mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Einklang steht. Zu berücksichtigende Umstände sind z. B. die Art der Ware, die die Sicherheit des Staates gefährden könnte, die Umstände, unter denen die Zuwiderhandlung begangen worden ist, und die Gutgläubigkeit oder Bösgläubigkeit des Wirtschaftsteilnehmers, der die Durchfuhr vorzunehmen beabsichtigte und zu diesem Zweck von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellte Dokumente verwendete."

54. In meinen Schlußanträgen in der Rechtssache Richardt habe ich Artikel 11 der Ausfuhrverordnung in ähnlicher Weise ausgelegt [26]:

„Ich habe keinen Zweifel, daß der Begriff der öffentlichen Sicherheit dem Grundsatz nach weit genug ist, um Beschränkungen des Transfers von Gütern oder Technologien von strategischer Bedeutung in Länder zu umfassen, die als Quelle einer militärischen Bedrohung angesehen werden. Meiner Meinung nach können sich Mitgliedstaaten aber nur auf Artikel 11 der Verordnung Nr. 2603/69 stützen, wenn der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet worden ist. Das heißt, daß die Mitgliedstaaten nicht versuchen dürfen, eine nationale Maßnahme, die nach dieser Vorschrift gerechtfertigt werden kann, mit Mitteln durchzusetzen, die über das hinausgehen, was zur Verwirklichung der Zwecke dieser Maßnahme notwendig ist. Die Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im Einzelfall ist Sache der nationalen Gerichte. Es ist nicht anzunehmen, daß dieser Grundsatz in bezug auf Artikel 11 der Verordnung die gleiche Wirkung zeitigt wie in bezug auf Artikel 36 EWG-Vertrag, für den er ebenfalls gilt. Wo indessen die Nichtbeachtung nationaler Vorschriften der im Ausgangsverfahren streitigen Art zur Einziehung der betreffenden Erzeugnisse führen kann, müßten meiner Meinung nach solche

25 — Randnrn. 23 bis 25.

26 — Nrn. 28 und 29 der Schlußanträge.

Dinge wie der Bewußtseinsstand des Eigentümers der beschlagnahmten Erzeugnisse zur maßgeblichen Zeit und der Wert der Erzeugnisse berücksichtigt werden."

Die Rechtssache Leifer

Die erste Frage

55. Auch wenn die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auf den Sachverhalt dieser Rechtssache dem nationalen Gericht obliegt, so habe ich doch den Eindruck, daß es ausreichende Gründe gibt, die das nationale Gericht davon überzeugen können, daß die Anforderungen des Grundsatzes beachtet worden sind. Sobald man nämlich festgestellt hat, daß die Sicherheit eines Mitgliedstaats auf dem Spiel stehen kann, bleibt den Gerichten nur wenig Raum für die Beurteilung der Frage, ob Ausfuhrbeschränkungen dem Ziel der Wahrung dieser Sicherheit dienen. Auch kann nicht wirklich behauptet werden, daß das Ziel durch weniger restriktive Maßnahmen erreicht werden könnte, da das Erfordernis der Ausfuhrgenehmigung das Mindesterfordernis sein muß, das notwendig ist, um Ausfuhren zu verhindern, die die Sicherheit des Staates bedrohen können. Außerdem lassen die von den deutschen Behörden gelieferten Informationen vermuten, daß der Antrag auf Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung in der vorliegenden Rechtssache ordnungsgemäß geprüft wurde.

56. Meiner Ansicht nach ist es daher schwierig, in der Rechtssache Werner irgendwelche Faktoren festzustellen, die zu der Schlußfolgerung führen könnten, daß der angefochtene Bescheid nach dem Gemeinschaftsrecht nicht gerechtfertigt war.

57. Die Antworten auf die erste Frage in der Rechtssache Leifer, wie sie oben (Nr. 15) umformuliert worden ist, ergeben sich zum Teil aus meinen vorangegangenen Überlegungen. Die in der Rechtssache Leifer aufgeworfenen Probleme unterscheiden sich jedoch etwas von denen in der Rechtssache Werner. In der Rechtssache Leifer betrifft das Verfahren die Ausfuhren bestimmter Waren, die offenbar zur Herstellung chemischer Waffen geeignet sind, in den Irak. Diese Ausfuhren fanden während des ersten Golf-Krieges zwischen Iran und Irak statt, in dem angeblich chemische Waffen eingesetzt wurden. Man könnte behaupten, daß dieser Krieg nicht einmal eine indirekte Bedrohung für die äußere Sicherheit der Bundesrepublik mit sich brachte und daß die deutschen Beschränkungen deshalb nicht aus Gründen der öffentlichen Sicherheit gerechtfertigt werden könnten. Auch hier bin ich der Meinung, daß eine solche Einstellung auf einer zu engen Betrachtung der Sicherheitsfragen beruht. Wie ich bereits dargelegt habe, sollte der Begriff der Sicherheit so verstanden werden, daß er sich auf die Sicherheit der internationalen Gemeinschaft im allgemeinen erstreckt. Ein Mitgliedstaat hat ein berechtigtes Interesse daran, die Verbreitung chemischer Waffen ohne Rücksicht darauf, wo sie eingesetzt werden könnten, zu verhindern.

58. Die deutsche Regierung verweist in ihren Erklärungen auch auf den Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen gemäß Artikel 11 der Ausfuhrverordnung. Sie trägt vor, daß die oben beschriebenen Ausfuhrbeschränkungen dazu gedient hätten, den Einsatz chemischer Waffen im Krieg zwischen Iran und Irak zu verhindern und so die Gesundheit und das Leben unzähliger Menschen zu schützen.

59. In seiner Erwiderung auf dieses Vorbringen erklärte der Anwalt von Herrn Leifer in der Sitzung, daß die in Artikel 11 der Ausfuhrverordnung genannten Gründe nur dann geltend gemacht werden könnten, wenn eine enge Verbindung zu dem Mitgliedstaat bestehe, der sich auf diese Gründe berufe. Wo jedoch die Gesundheit und das Leben von Menschen auf dem Spiel stehen, ist diese Ansicht sicherlich falsch. Bei Erlaß der Ausfuhrverordnung kann es nicht die Absicht des Rates gewesen sein, den Mitgliedstaaten lediglich zu erlauben, die Gesundheit und das Leben ihrer eigenen Staatsangehörigen zu schützen. Im Regelfall wird ein Mitgliedstaat natürlich in erster Linie zum Schutz seiner eigenen Bürger tätig werden. Wenn jedoch zwischen bestimmten dritten Ländern ein Krieg geführt wird, der großes Blutvergießen mit sich bringt, wäre es unvertretbar, Artikel 11 der Ausfuhrverordnung so auszulegen, daß er nicht bestimmte Ausfuhrbeschränkungen erlaubt, die das Ziel haben, die Verluste an Menschenleben nicht zu vergrößern.

60. Außerdem ist zu bemerken, daß die Chemikalien, die angeblich von den Angeklagten des Ausgangsverfahrens ausgeführt wurden (Phosphorchloridoxid oder $POCL_3$), nach den der Rechtssache Leifer zugrunde liegenden Ereignissen von der Verordnung (EWG) Nr. 428/89 des Rates betreffend die Ausfuhr bestimmter chemischer Erzeugnisse [27] erfaßt wurden. Diese Verordnung folgte auf eine internationale Konferenz über chemische Waffen und auf eine von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit erzielte Übereinkunft über die Notwendigkeit, dringend Maßnahmen zur Ausfuhrkontrolle bestimmter Chemikalien, die zur Herstellung von Chemiewaffen verwendet werden können, zu treffen. Die Verordnung bestimmte, daß für die in einem Anhang aufgeführten Erzeugnisse, darunter Phosphorchloridoxid, eine von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten vor der Ausfuhr erteilte Ausfuhrgenehmigung vorzulegen war oder gleichwertige Verfahren vorzusehen waren (Artikel 1). Sie sah außerdem vor, daß eine Ausfuhrgenehmigung nicht erteilt werden sollte, wenn Grund zu der Annahme bestand, daß die betreffenden Erzeugnisse zur Entwicklung oder Herstellung chemischer Waffen verwendet werden sollten oder daß sie unmittelbar oder mittelbar an kriegführende Staaten oder Gebiete mit starken internationalen Spannungen geliefert werden könnten (Artikel 2). Die Verordnung wurde inzwischen aufgehoben und durch die Verordnung Nr. 3381/94 des Rates [28] ersetzt, die eine allgemeine Gemeinschaftsregelung für die Ausfuhrkontrolle von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck festlegt. Auch wenn die Verordnungen in der entscheidungserheblichen Zeit nicht in Kraft waren, so zeigen sie doch, daß alle Mitgliedstaaten, und nicht nur die Bundesrepublik Deutschland, der Auffassung sind, daß

27 — ABl. 1989, L 50, S. 1.
28 — Zitiert in Fußnote 11.

Phosphorchloridoxid zur Herstellung chemischer Waffen verwendet werden könnte.

61. Man kann daher schwer zu einer anderen Schlußfolgerung gelangen als der, daß die Beschränkungen, um die es im vorliegenden Verfahren geht, in den Geltungsbereich von Artikel 11 fallen und nicht nur aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, sondern auch aus Gründen des Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Menschen gerechtfertigt werden können.

62. Was die Artikel 223 und 224 des Vertrages angeht, so ist es meiner Ansicht nach wieder nicht erforderlich, ihre mögliche Anwendung zu prüfen (vgl. oben, Nrn. 51 und 52). Die Anwendbarkeit von Artikel 223 in der Rechtssache Leifer ist jedoch von mehreren Mitgliedstaaten, die Erklärungen in dieser Rechtssache eingereicht haben, bejaht worden. Griechenland, Italien und Spanien sind der Auffassung, daß die Voraussetzungen für die Anwendung von Artikel 223 Absatz 1 Buchstabe b (dessen Wortlaut oben in Nr. 19 wiedergegeben ist) erfüllt seien. Frankreich und Deutschland sind der Ansicht, daß diese Bestimmungen im Hinblick auf Waren, die nicht in der 1958 gemäß Artikel 223 Absatz 2 aufgestellten Liste (oben, Nr. 20) enthalten seien, nicht herangezogen werden könnten. Das Vereinigte Königreich trägt demgegenüber vor, daß diese Liste nicht als erschöpfend anzusehen sei und daß Artikel 223 Absatz 1 Buchstabe b auch auf Waren, die nicht in dieser Liste enthalten seien, anwendbar sei.

63. Wenn Artikel 223 geprüft werden müßte, müßte diese Frage entschieden werden, und außerdem müßte untersucht werden, ob Artikel 223 Absatz 1 Buchstabe b so weit ausgelegt werden kann, daß er Dual-use-Waren allgemein umfaßt. Ich bin jedoch davon überzeugt, daß sich diese schwierigen Fragen hier einfach nicht stellen. Artikel 223 Absatz 1 Buchstabe b ist wie Artikel 224 eine völlig außergewöhnliche Vorschrift, da er eine Ausnahme vom gesamten Vertrag erlaubt [29], und es ist nicht erforderlich, ihn heranzuziehen, wenn, wie im vorliegenden Fall, eine besondere Ausnahmevorschrift, nämlich Artikel 11 der Ausfuhrverordnung, eindeutig anwendbar ist. Außerdem wäre es unangebracht, sich den schwierigen und wichtigen Problemen, die gemäß den Artikeln 223 und 224 geprüft werden müßten, zu widmen, wenn die in den vorliegenden Rechtssachen vorgelegten Fragen unabhängig von diesen Problemen in angemessener Weise geprüft werden können.

Die zweite Frage

64. Die zweite Frage, wie sie oben umformuliert worden ist, betrifft im wesentlichen die Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Das vorlegende Gericht

29 — Vgl. meine Schlußanträge in der Rechtssache C-120/94 (Kommission/Griechenland, zitiert in Fußnote 23, Nr. 46).

fragt, ob das Gemeinschaftsrecht nationale Rechtsvorschriften zuläßt, die a) dem Antragsteller die volle Darlegungs- und Beweislast für die zivile Verwendung dieser Waren als Voraussetzung für die Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung auferlegen, b) die Befugnis erteilen, eine Ausfuhrgenehmigung bereits bei objektiver Eignung der Waren zur militärischen Verwendung zu verweigern, und c) Strafen, einschließlich Freiheitsstrafen, androhen.

65. Wie ich in Nummer 54 ausgeführt habe, ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in vollem Umfang anzuwenden, wenn sich ein Mitgliedstaat auf die Ausnahmen des Artikels 11 der Ausfuhrverordnung beruft. Die Natur der Fragen, die sich stellen, wenn die äußere Sicherheit eines Mitgliedstaats auf dem Spiel steht, wird jedoch ein Gericht normalerweise daran hindern, eine strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmen. Die Gefahr, die bestimmte Ausfuhren für die Sicherheit eines Staates mit sich bringen können, wird häufig auf der Grundlage von Nachrichten eingeschätzt, deren Richtigkeit von den Gerichten nicht überprüft werden kann. Art und Schwere dieser Gefahr bestimmen wahrscheinlich die Strenge der Ausfuhrbeschränkungen. Daraus ergibt sich, daß es für die Gerichte schwierig ist, zu beurteilen, a) ob die betreffenden Beschränkungen zur Erreichung der verfolgten Ziele erforderlich und geeignet sind und b) ob diese Ziele nicht durch weniger einschneidende Maßnahmen erreicht werden können.

66. Die in der Rechtssache Richardt aufgestellten Grundsätze (oben, Nrn. 53 und 54) sind auch hier von Bedeutung; es ist klar, daß das Erfordernis einer Ausfuhrgenehmigung durch ein Strafsystem durchgesetzt werden kann, und es ist offensichtlich, daß eine Freiheitsstrafe nicht notwendigerweise unverhältnismäßig ist, wenn die äußere Sicherheit eines Mitgliedstaats auf dem Spiel steht oder wenn die Gesundheit und das Leben von Menschen durch einen Kriegszustand gefährdet werden. Eine Orientierung in bezug auf die Strafen gibt die Verordnung Nr. 3381/94 des Rates [30], die eine allgemeine Regelung der Ausfuhrkontrolle von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck eingeführt hat. Artikel 17 sieht vor:

„Jeder Mitgliedstaat trifft Maßnahmen, um die vollständige Anwendung aller Bestimmungen dieser Verordnung sicherzustellen. Er legt insbesondere Sanktionen zur Ahndung von Verstößen gegen diese Verordnung und gegen ihre Durchführungsvorschriften fest. Diese Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein."

Auch wenn die Verordnung in der entscheidungserheblichen Zeit nicht in Kraft war, kann man annehmen, daß dieser Artikel feststehende Grundsätze wiedergibt. Als Antwort auf den dritten Teil der zweiten Frage kann daher festgestellt werden, daß das

30 — Zitiert in Fußnote 11.

Gemeinschaftsrecht den Erlaß nationaler Vorschriften, die wirksame Strafen, einschließlich Freiheitsstrafen, vorsehen, nicht verbietet.

67. Das vorlegende Gericht möchte außerdem wissen, ob der Antragsteller die volle Darlegungs- und Beweislast für die zivile Verwendung der Waren trägt und ob eine Ausfuhrgenehmigung bereits bei objektiver Eignung der Waren zur militärischen Verwendung verweigert werden darf. Diese Fragen sind ausführlich erörtert worden. Die deutsche Regierung ist der Ansicht, daß das vorlegende Gericht die maßgebenden Rechtsvorschriften unzutreffend ausgelegt habe. Es versteht sich jedoch, daß der Gerichtshof in einem Verfahren nach Artikel 177 davon ausgehen muß, daß das vorlegende Gericht sein eigenes nationales Recht ordnungsgemäß ausgelegt hat, und daß er die auf dieser Grundlage vorgelegten Fragen beantworten muß.

68. Meiner Ansicht nach ist es nicht schwierig, diese Fragen zu beantworten. Der Begriff der Dual-use-Waren impliziert, daß diese Waren für die militärische Verwendung geeignet sind, auch wenn eine solche Verwendung bei der Herstellung oder der Ausfuhr der Waren nicht notwendigerweise beabsichtigt ist. Wenn die Ausfuhr solcher Waren die äußere Sicherheit eines Mitgliedstaats oder die Gesundheit und das Leben von Menschen gerade deshalb bedroht, weil die Gefahr einer militärischen Verwendung besteht, kann es nicht unverhältnismäßig sein, vom Antragsteller eine Ausfuhrgenehmigung als Nachweis dafür zu verlangen, daß die Waren lediglich zivile Verwendung finden werden. Auch ist es nicht notwendigerweise unverhältnismäßig, eine Ausfuhrgenehmigung zu verweigern, wenn die Waren für die militärische Verwendung objektiv geeignet sind. Das soll nicht heißen, daß die Anwendung derartiger nationaler Vorschriften niemals den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verletzt. Viel hängt von den besonderen Umständen des Einzelfalles ab, und das vorlegende Gericht hat dafür zu sorgen, daß dieser Grundsatz im vorliegenden Fall gewahrt wird.

Die dritte Frage

69. Die dritte Frage, wie sie oben umformuliert worden ist, betrifft die unmittelbare Wirkung von Artikel 113 des Vertrages und von Artikel 1 der Ausfuhrverordnung. Nach meiner Auffassung genügt die Feststellung, daß die Ausfuhrverordnung wie alle Verordnungen gemäß Artikel 189 des Vertrages unmittelbar anwendbar ist und daß man sich vor den Gerichten der Mitgliedstaaten auf ihre Bestimmungen berufen kann, soweit es ihr Wortlaut zuläßt. Dies schließt nicht nur die in Artikel 1 aufgestellte Regel der Ausfuhrfreiheit, sondern auch die in Artikel 11 genannten Ausnahmen ein.

Ergebnis

70. In der Rechtssache Werner bin ich daher der Ansicht, daß die vom Verwaltungsgericht Frankfurt am Main vorgelegte Frage folgendermaßen beantwortet werden sollte:

Artikel 113 des Vertrages, der durch die Verordnung (EWG) Nr. 2603/69 des Rates durchgeführt wird, verbietet es einem Mitgliedstaat nicht, für die Ausfuhr einer Ware, die zu militärischen Zwecken verwendet werden kann, in ein drittes Land eine Ausfuhrgenehmigung zu verlangen oder diese Genehmigung aus dem Grund zu verweigern, weil die Verweigerung erforderlich ist, um die Sicherheit des Mitgliedstaats vor der Gefahr einer erheblichen Störung seiner auswärtigen Beziehungen zu schützen.

71. In der Rechtssache Leifer bin ich der Ansicht, daß die vom Landgericht Darmstadt vorgelegten Fragen folgendermaßen beantwortet werden sollten:

1) Nationale Vorschriften, die Ausfuhren von Waren, die zu militärischen Zwekken verwendet werden können, in ein drittes Land beschränken, um eine ernste Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker oder eine erhebliche Störung der auswärtigen Beziehungen des betreffenden Mitgliedstaats zu verhindern, sind auf der Grundlage von Artikel 11 der Verordnung (EWG) Nr. 2603/69 des Rates gerechtfertigt, soweit diese Ziele mit der äußeren Sicherheit des betreffenden Mitgliedstaats zusammenhängen oder soweit die Beschränkungen wie in Fällen, in denen im Bestimmungsland Krieg herrscht, dazu dienen, die Gesundheit und das Leben von Menschen zu schützen.

2) Ausfuhrbeschränkungen und Strafsanktionen für den Fall, daß keine Ausfuhrgenehmigung eingeholt wird, müssen in einem angemessenen Verhältnis zu den verfolgten Zielen stehen. Nationale Vorschriften, die a) dem Antragsteller die volle Darlegungs- und Beweislast für die zivile Verwendung der Waren

auferlegen, b) die Verweigerung einer Ausfuhrgenehmigung bereits bei objektiver Eignung der Waren zur militärischen Verwendung erlauben und c) Strafsanktionen, einschließlich Freiheitsstrafen, androhen, sind dann nicht unverhältnismäßig, wenn die äußere Sicherheit des betreffenden Mitgliedstaats oder die Gesundheit und das Leben von Menschen auf dem Spiel stehen.

3) Die Verordnung (EWG) Nr. 2603/69 des Rates ist unmittelbar anwendbar, und man kann sich vor den Gerichten der Mitgliedstaaten auf ihre Bestimmungen berufen.