URTEIL DES GERICHTSHOFES
17. Oktober 1995 *

In der Rechtssache C-70/94

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EG-Vertrag vom Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Deutschland) in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH

gegen

Bundesrepublik Deutschland

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung des Artikels 113 EG-Vertrag

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, der Kammerpräsidenten C. N. Kakouris, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet und G. Hirsch, der Richter G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn (Berichterstatter), C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann und H. Ragnemalm,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

Generalanwalt: F. G. Jacobs
Kanzler: D. Louterman-Hubeau, Hauptverwaltungsrätin

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— der deutschen Regierung, vertreten durch Ministerialrat Ernst Röder und Regierungsrat Bernd Kloke, Bundesministerium für Wirtschaft, als Bevollmächtigte,

— der französischen Regierung, vertreten durch Catherine de Salins, stellvertretende Direktorin in der Direktion für Rechtsfragen des Außenministeriums, und Hubert Renié, stellvertretender Hauptsekretär in dieser Direktion, als Bevollmächtigte,

— der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, als Bevollmächtigten, und durch die Barrister Stephen Richards und Rhodri Thompson,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Hauptrechtsberater Peter Gilsdorf und Rechtsberater Jörn Sack als Bevollmächtigte,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH, vertreten durch Rechtsanwalt Peter Keil, Frankfurt am Main, der deutschen Regierung, der griechischen Regierung, vertreten durch Panagiotis Kamarineas, Rechtsberater des Staates, und Galatia Alexaki, Rechtsanwältin in der Sonderabteilung für Rechtsfragen der Europäischen Gemeinschaften des Außenministeriums, als Bevollmächtigte, der spanischen Regierung, vertreten

durch Abogado del Estado Rosario Silva de Lapuerta, Juristischer Dienst für die Vertretung der spanischen Regierung vor dem Gerichtshof, als Bevollmächtigte, der französischen Regierung, vertreten durch Philippe Martinet, Sekretär für Auswärtige Angelegenheiten in der Direktion für Rechtsfragen des Außenministeriums, als Bevollmächtigten, der Regierung des Vereinigten Königreichs und der Kommission in der Sitzung vom 21. März 1995,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 18. Mai 1995,

folgendes

Urteil

1 Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main hat dem Gerichtshof mit Beschluß vom 4. Februar 1994, beim Gerichtshof eingegangen am 22. Februar 1994, gemäß Artikel 177 EG-Vertrag eine Frage nach der Auslegung des Artikels 113 des Vertrages zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Frage stellt sich in einem Rechtsstreit zwischen der Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH (im folgenden: Werner GmbH) und der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium für Wirtschaft, dieses vertreten durch das Bundesausfuhramt.

3 Die Werner GmbH hatte einen Auftrag für die Lieferung eines Vakuuminduktionsgießofens sowie von Induktionsspulen für diesen Ofen nach Libyen erhalten, wo sie zwischen 1979 und 1982 eine Reparaturwerkstatt einschließlich einer Gießerei errichtet hatte. Im Laufe des Jahres 1991 beantragte sie beim Bundesamt für Wirtschaft eine Genehmigung für die Ausfuhr dieser Waren nach Libyen, die ihr jedoch mit der Begründung verweigert wurde, daß durch diese Lieferung die

zu schützenden Belange nach § 7 mit dem Titel „Schutz der Sicherheit und der auswärtigen Interessen" des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) erheblich gefährdet würden; Absatz 1 dieser Vorschrift bestimmt:

„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 Gemäß § 2 AWG kann die Bundesregierung durch Rechtsverordnung vorschreiben, daß Rechtsgeschäfte und Handlungen verboten sind oder einer Genehmigung bedürfen. In diesem Rahmen wurden mit der Rechtsverordnung vom 18. Dezember 1986 (Außenwirtschaftsverordnung, BGBl. I S. 2671, im folgenden: AWV) in der Anlage AL die Waren bestimmt, die einer Genehmigung bedürfen; diese Anlage kann gemäß § 27 AWG durch Rechtsverordnung geändert oder ergänzt werden. Aus der 76. Verordnung vom 11. September 1991, die für das Ausgangsverfahren gilt, geht hervor, daß die Nummern 1204 und 1356 eingefügt wurden, wonach eine Genehmigung erforderlich ist für:

„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."

„1356

Wickelmaschinen, deren Bewegungen zum Positionieren, Wickeln und Aufrollen koordinierbar oder programmierbar sind, geeignet für die Fertigung von Verbundwerkstoffstrukturen, sowie Steuereinrichtungen zum Koordinieren oder Program-

mieren, besonders konstruierte Bestandteile, besonders konstruiertes Zubehör und besonders entwickelte Software hierfür, wenn Käufer- oder Bestimmungsland Libyen ist."

5 Nach der Erläuterung des Bundesministeriums für Wirtschaft soll mit der Einfügung dieses Genehmigungserfordernisses verhindert werden, daß die Öfen und Wickelmaschinen zu militärischen Zwecken, insbesondere beim libyschen Raketenentwicklungsprogramm, verwendet werden.

6 Nach der Zurückweisung ihrer Beschwerde gegen die Entscheidung des Bundesamts für Wirtschaft durch das Bundesausfuhramt erhob die Werner GmbH Klage beim Verwaltungsgericht Frankfurt am Main. Nach Auffassung dieses Gerichts scheint die Argumentation des Bundesausfuhramts mehr getragen durch Gründe des Ansehens der Bundesrepublik Deutschland als durch sicherheitspolitische Gesichtspunkte. Es weist somit darauf hin, daß die Bundesrepublik Deutschland nur dann daran gehindert sein könnte, eine eigenständige Ausfuhrverbotsregelung zu schaffen, wenn die gemeinsame Handelspolitik auch Maßnahmen umfaßte, die, obwohl sie den Handelsverkehr beeinflußten, primär der Verfolgung außenpolitischer Zwecke oder Ziele dienten. Das nationale Gericht hat daher das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Steht Artikel 113 EG-Vertrag 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?

7 Aus dem Vorlagebeschluß ergibt sich somit, daß das vorlegende Gericht den Geltungsbereich des Artikels 113 des Vertrages präzisiert sehen möchte und insbesondere fragt, ob die gemeinsame Handelspolitik sich nur auf Maßnahmen bezieht, die handelspolitische Zwecke verfolgen, oder auch Maßnahmen handelspolitischer Art umfaßt, mit denen außen- und sicherheitspolitische Zwecke verfolgt werden.

8 Die gemeinsame Handelspolitik wird gemäß Artikel 113 des Vertrages nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet; dies gilt insbesondere für die Änderung von Zoll-

sätzen, den Abschluß von Zoll- und Handelsabkommen, die Vereinheitlichung der Liberalisierungsmaßnahmen, die Ausfuhrpolitik und die handelspolitischen Schutzmaßnahmen.

9 Die Durchführung einer solchen gemeinsamen Handelspolitik verbietet eine einschränkende Auslegung dieses Begriffs, damit es wegen der Unterschiede, die andernfalls in bestimmten Bereichen der Wirtschaftsbeziehungen zu den Drittländern fortbestehen würden, nicht zu Störungen im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr kommt (vgl. Gutachten 1/78 vom 4. Oktober 1979, Slg. 1979, 2871, Randnr. 45).

10 Somit kann eine Maßnahme, die die Verhinderung oder Beschränkung der Ausfuhr bestimmter Güter wie der in der Vorlagefrage beschriebenen bewirkt, dem Bereich der gemeinsamen Handelspolitik nicht mit der Begründung entzogen werden, daß mit ihr außen- und sicherheitspolitische Zwecke verfolgt würden.

11 Der besondere Zweck der Handelspolitik, die sich auf den Handel mit den Drittländern bezieht und gemäß Artikel 113 auf den Begriff der gemeinsamen Politik gegründet ist, erfordert es nämlich, daß ein Mitgliedstaat ihren Geltungsbereich nicht dadurch einschränken kann, daß er nach seinen eigenen außen- oder sicherheitspolitischen Bedürfnisse frei bestimmt, ob eine Maßnahme unter Artikel 113 fällt.

12 Sodann sind nationale handelspolitische Maßnahmen nur mit einer besonderen Ermächtigung durch die Gemeinschaft zulässig, da durch Artikel 113 Absatz 1 die Zuständigkeit für die Handelspolitik insgesamt auf die Gemeinschaft übertragen worden ist (Urteile vom 15. Dezember 1976 in der Rechtssache 41/76, Donckerwolcke, Slg. 1976, 1921, Randnr. 32, und vom 18. Februar 1986 in der Rechtssache 174/84, Bulk Oil, Slg. 1986, 559, Randnr. 31).

13 Die Warenausfuhr der Gemeinschaft in Drittländer wird durch die Verordnung (EWG) Nr. 2603/69 des Rates vom 20. Dezember 1969 zur Festlegung einer gemeinsamen Ausfuhrregelung (ABl. L 324, S. 25, im folgenden: Verordnung) geregelt.

14 Nach Artikel 1 der Verordnung sind die „Ausfuhren der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nach Drittländern ... frei, d. h. keinen mengenmäßigen Beschränkungen unterworfen, mit Ausnahme derjenigen, die in Übereinstimmung mit den Vorschriften dieser Verordnung Anwendung finden".

15 Artikel 11 dieser Verordnung sieht eine solche Ausnahme vor, indem er bestimmt: „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."

16 Zunächst ist daher zu untersuchen, ob nationale Maßnahmen wie die in Rede stehenden in den Geltungsbereich der Verordnung fallen; sodann ist zu prüfen, ob solche Maßnahmen, die mit der Begründung getroffen werden, sie seien wegen der Gefahr einer Störung des Netzes der auswärtigen Beziehungen zum Schutz der Sicherheit eines Mitgliedstaats erforderlich, gemäß Artikel 11 dieser Verordnung zulässig sind.

17 Die deutsche Regierung bezweifelt, daß das Genehmigungserfordernis eine mengenmäßige Beschränkung darstellen könne; zudem liege die Annahme nahe, daß die Verordnung lediglich mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen verbiete, nicht auch Maßnahmen gleicher Wirkung.

18 Dem kann nicht gefolgt werden.

19 Es trifft zu, daß Artikel 34 des Vertrages für den freien Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft zwischen mengenmäßigen Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung unterscheidet.

20 Daraus folgt jedoch nicht, daß der Begriff der mengenmäßigen Beschränkungen bei seiner Verwendung in einer Verordnung, die sich auf den Handel der Gemeinschaft mit den Drittländern bezieht, so auszulegen wäre, daß er jede Maßnahme gleicher Wirkung im Sinne des Artikels 34 des Vertrages ausschließt.

21 Wie der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung betont hat, sind bei der Auslegung einer Gemeinschaftsvorschrift nicht nur ihr Wortlaut, sondern auch ihr Zusammenhang und die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden (Urteile vom 17. November 1983 in der Rechtssache 292/82, Merck, Slg. 1983, 3781, Randnr. 12, und vom 21. Februar 1984 in der Rechtssache 337/82, St. Nikolaus Brennerei, Slg. 1984, 1051, Randnr. 10).

22 Eine auf Artikel 113 des Vertrages gestützte Verordnung mit dem in ihrem Artikel 1 genannten Ziel der Verwirklichung des Grundsatzes der Ausfuhrfreiheit auf Gemeinschaftsebene kann Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht von ihrem Geltungsbereich ausnehmen, deren Wirkung einer mengenmäßigen Beschränkung gleichkommt, weil ihre Anwendung wie im vorliegenden Fall zu einem Ausfuhrverbot führen kann.

23 Diese Feststellung wird im übrigen durch Artikel XI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens bestätigt, das zur Auslegung einer Gemeinschaftsregelung für den internationalen Handel heranzuziehen ist. Dieser Artikel mit dem Titel „Allgemeine Beseitigung von mengenmäßigen Beschränkungen" führt nämlich in Absatz 1 „Verbote oder Beschränkungen, sei es in Form von Kontingenten, Einfuhr- und Ausfuhrbewilligungen oder in Form von anderen Maßnahmen" an, „[a]ußer Zöllen, Abgaben und sonstigen Belastungen".

24 Es ist daher sodann zu prüfen, ob solche Maßnahmen, die mit der Begründung getroffen werden, sie seien wegen der Gefahr einer Störung des Netzes der auswärtigen Beziehungen zum Schutz der Sicherheit eines Mitgliedstaats erforderlich, gemäß Artikel 11 der Verordnung zulässig sind.

25 Aus dem Urteil vom 4. Oktober 1991 in der Rechtssache C-367/89 (Richardt und „Les Accessoires Scientifiques", Slg. 1991, I-4621, Randnr. 22) ergibt sich, daß der Begriff der öffentlichen Sicherheit im Sinne des Artikels 36 des Vertrages sowohl die innere Sicherheit eines Mitgliedstaats als auch seine äußere Sicherheit umfaßt. Eine engere Auslegung dieses Begriffes im Rahmen des Artikels 11 der Verordnung liefe auf eine Ermächtigung der Mitgliedstaaten hinaus, den Warenverkehr auf dem Binnenmarkt stärker zu beschränken als denjenigen mit den Drittländern.

26 Zudem ist es, wie der Generalanwalt in der Nummer 41 seiner Schlußanträge ausgeführt hat, schwierig, eine klare und sichere Unterscheidung zwischen außenpolitischen und sicherheitspolitischen Erwägungen zu treffen. Außerdem kann, wie er in der Nummer 46 feststellt, die Sicherheit eines Staates immer weniger isoliert betrachtet werden, da sie eng mit der Sicherheit der internationalen Gemeinschaft insgesamt und ihrer verschiedenen Teile verknüpft ist.

27 Daraus folgt, daß die Gefahr einer erheblichen Störung der auswärtigen Beziehungen oder des friedlichen Zusammenlebens der Völker die äußere Sicherheit eines Mitgliedstaats beeinträchtigen kann.

28 Zwar hat das vorlegende Gericht zu entscheiden, ob Artikel 11 der Verordnung, wie ihn der Gerichtshof ausgelegt hat, auf den Sachverhalt und die Maßnahmen, die es zu beurteilen hat, anzuwenden ist, doch ist darauf hinzuweisen, daß feststeht, daß die Ausfuhr eines Erzeugnisses, das zu militärischen Zwecken verwendet werden kann, in ein Drittland, das als ein für die Ausfuhr von Dual-use-Gütern sehr sensibles Bestimmungsland angesehen wird, die öffentliche Sicherheit eines Mitgliedstaats im oben beschriebenen Sinne beeinträchtigen kann (vgl. das Urteil Richardt und „Les Accessoires Scientifiques", a. a. O., Randnr. 22).

29 Auf die vom vorlegenden Gericht gestellte Frage ist daher zu antworten, daß Artikel 113 des Vertrages und insbesondere Artikel 11 der Verordnung nationalen Bestimmungen für den Handel mit Drittländern nicht entgegenstehen, wonach die Ausfuhr eines Erzeugnisses, das zu militärischen Zwecken verwendet werden kann, mit der Begründung von der Erteilung einer Genehmigung abhängig gemacht werden kann, dies sei erforderlich, um der Gefahr einer erheblichen Störung der auswärtigen Beziehungen, die die öffentliche Sicherheit eines Mitgliedstaats im Sinne des Artikels 11 der Verordnung beeinträchtigen könne, vorzubeugen.

Kosten

30 Die Auslagen der deutschen Regierung, der griechischen Regierung, der spanischen Regierung, der französischen Regierung, der Regierung des Vereinigten Königreichs und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen beim Gerichtshof eingereicht haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Verfahren; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Erste Kammer) mit Beschluß vom 4. Februar 1994 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Artikel 113 EG-Vertrag und insbesondere Artikel 11 der Verordnung (EWG) Nr. 2603/69 des Rates vom 20. Dezember 1969 zur Festlegung einer gemeinsamen Ausfuhrregelung stehen nationalen Bestimmungen für den Handel mit Drittländern nicht entgegen, wonach die Ausfuhr eines Erzeugnisses, das zu militärischen Zwecken verwendet werden kann, mit der Begründung von der Erteilung einer Genehmigung abhängig gemacht werden kann, dies sei erforderlich, um der Gefahr einer erheblichen Störung der auswärtigen Beziehungen, die die öffentliche Sicherheit eines Mitgliedstaats im Sinne des Artikels 11 der Verordnung beeinträchtigen könne, vorzubeugen.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward

Puissochet Hirsch Mancini

Schockweiler Moitinho de Almeida Kapteyn

Gulmann Murray Jann Ragnemalm

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 17. Oktober 1995.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

G. C. Rodríguez Iglesias

BESCHLUSS DES GERICHTSHOFES
vom 6. Februar 1996 *

In der Rechtssache C-70/94

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EG-Vertrag vom Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Deutschland) in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH

gegen

Bundesrepublik Deutschland

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung des Artikels 113 EG-Vertrag

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G.C. Rodríguez Iglesias, der Kammerpräsidenten D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet und G. Hirsch, der Richter G.F. Mancini, F.A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn (Berichterstatter), C. Gulmann, J.L. Murray und P. Jann,

Generalanwalt: F. G. Jacobs
Kanzler: R. Grass

nach Anhörung des Generalanwalts

folgenden

* Verfahrenssprache: Deutsch.