

Handbuch Außenwirtschaftsrecht

Herrmann / Stein

2027

ISBN 978-3-406-83543-8

C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

diene und folglich einen notwendigen Standard für die Vermarktung bilde.¹⁰⁶ Art. XI Abs. 2 lit. b GATT erfasst demnach nur solche Maßnahmen, die sich auf die Vermarktung der **jeweils beschränkten Ware selbst beziehen** und nicht – lediglich mittelbar – den Absatz anderer, nicht betroffener Produkte (zB verarbeiteter Folgeprodukte) begünstigen sollen.¹⁰⁷

d) Sonstige Anforderungen an ausfuhrbeschränkende Maßnahmen

Soweit ausfuhrbeschränkende Maßnahmen den voranstehenden Rechtfertigungsgründen 29 entsprechen, müssen sie gemäß Art. XIII Abs. 1 GATT in **nicht-diskriminierender** Weise angewandt werden, dh für gleichartige Erzeugnisse in alle Drittländer gelten.¹⁰⁸ Die gerechtfertigte Maßnahme kann somit kein Handelssystem schaffen, in dem bestimmte Drittländer bevorzugt behandelt werden.

e) Rechtfertigung nach Art. XX GATT

Im Fall, dass die ausfuhrbeschränkende Maßnahme nicht nach Art. XI Abs. 2 GATT 30 gerechtfertigt ist, kommt unter Umständen die **allgemeine Rechtfertigung** nach Art. XX GATT in Betracht.¹⁰⁹ Auch diese muss diskriminierungsfrei angewendet werden.

II. Ausführer und Ausführverträge

1. Ausführer als Adressat des Ausfuhrrechts

Der Ausführer ist zentrales Handlungssubjekt im Ausfuhrrecht. Die Einordnung ist zur 31 Bestimmung der ordnungsrechtlichen Verantwortung („Adressatenstellung“) relevant, da Unterrichts-, Melde- und Genehmigungserfordernisse gemäß §§ 8 – 21 AWW an den Ausführer adressiert sind.¹¹⁰ Nach § 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 AWG ist **Ausführer** jede natürliche oder juristische Person oder rechtsfähige Personengesellschaft, die zum Zeitpunkt der Ausfuhr Vertragspartner eines im Drittstaat ansässigen Empfängers ist und über die Lieferung der Waren aus dem Inland bestimmt.¹¹¹ Diese Definition zielt damit auf den **Geschäftsherrn** ab, dh diejenige Person, die über das „Wie“ und insbesondere das „Ob“ der Ausfuhr entscheidet, und bezieht sich nicht auf den tatsächlichen Beförderer der Güter, welcher lediglich als Erfüllungsgehilfe zu qualifizieren ist.¹¹² Es ist weder notwendig, dass dem Ausführer nach § 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 AWG zivilrechtlich die tatsächliche Verfügungsgewalt über die Ware zukommt noch dass er Eigentümer der Ware ist.¹¹³

Die Definition des Ausführers nach § 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 AWG unterscheidet sich von 32 dem Ausführerbegriff im Zollrecht gemäß Art. 1 Nr. 19 UZK-DVO.¹¹⁴ Letzterer ist in erster Linie diejenige natürliche oder juristische Person, welche im Zollgebiet der Union ansässig ist und über das Verbringen der Ware die Bestimmungsbefugnis besitzt und diese auch ausübt (Art. 1 Nr. 19 lit. b Ziff. i UZK-DVO). Im Gegensatz zur früheren Regelung ist es nicht mehr erforderlich, dass der Ausführer im Zollrecht Vertragspartner des Empfängers im Drittland ist. Damit unterscheidet sich der **zollrechtliche Ausführerbegriff** vom **außenwirtschaftsrechtlichen** gemäß § 2 Abs. 2 AWG bzw. Art. 2 Nr. 3 Dual-Use-VO¹¹⁵ und dem **außenhandelsstatistischen** gemäß Anh. V Abschnitt 6 Abs. 1 UZK-DVO bzw. § 2

¹⁰⁶ GATT Panel Report Canada Unprocessed Herring and Salmon 22.3.1988 – L/6268 – 35S/98 Rn. 4.3.

¹⁰⁷ GATT Panel Report Canada Unprocessed Herring and Salmon 22.3.1988 – L/6268 – 35S/98 Rn. 4.3 „the provisions [covers] not all regulations that facilitate foreign sales but only those that apply to the marketing as such“.

¹⁰⁸ Van den Bossche/Zdouc World Trade Organization S. 537.

¹⁰⁹ Vgl. Sasmal Journal of World Trade (59) 2025, 951 (956).

¹¹⁰ Sachs/Pelz AußenwirtschaftsR/Sachs § 2 Rn. 5.

¹¹¹ Wobei mit Inland der Geltungsraum der deutschen Souveränität erfasst wird.

¹¹² BeckOK AußenWirtschaftsR/Frau AWG § 2 Rn. 6a.

¹¹³ Vgl. Pfeil/Mertgen Compliance § 3 Rn. 57, 61.

¹¹⁴ DVO (EU) 2015/2447.

¹¹⁵ Kühl ZfZ 2021, 350; Lux AW-Prax 2024, 62 (65); Lux ZfZ 2024, 206 (207 f.).

Abs. 20 AHStatG, der weiter an die Stellung als Vertragspartner des Ausfuhrvertrages anknüpft.¹¹⁶ Diese Diskrepanz kann ggf. zu unterschiedlichen Ergebnissen führen.¹¹⁷

- 33 Für die Übertragung von **Software und Technologien**¹¹⁸ gilt nach § 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 AWG derjenige als Ausführer, der über die Übertragung aus Deutschland in ein Drittland (einschließlich der Bereitstellung auf elektronischem Weg in einem Drittland) bestimmt.
- 34 Wenn die Verfügungsrechte über die Güter nach dem Ausfuhrvertrag einem Ausländer zukommen, so ist nach § 2 Abs. 2 S. 2 AWG dennoch der inländische Vertragspartner als Ausführer zu betrachten. Diese Anknüpfung sichert die **Kontroll- und Zugriffsmöglichkeiten** der deutschen Behörden im Inland.¹¹⁹ Bei Ausfuhren, denen kein Ausfuhrvertrag zugrunde liegt oder bei denen für einen anderen gehandelt wird, gilt nach § 2 Abs. 2 S. 3 AWG als Ausführer, wer über die Ausfuhr tatsächlich bestimmt. Von dieser letztgenannten Konstellation werden vor allem Eigenausfuhren oder Vermittlungstätigkeiten erfasst; darunter fallen auch Geschäfte durch Strohleute.¹²⁰
- 35 Ob es sich nach § 2 Abs. 15 AWG um einen **inländischen** Ausführer handelt, ist territorial zu bestimmen. Inländer sind demnach (1) natürliche Personen mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt im Inland, (2) juristische Personen und rechtsfähige Personengesellschaften mit Sitz oder Ort der Leitung im Inland, (3) Zweigniederlassungen ausländischer juristischer Personen oder rechtsfähiger Personengesellschaften, wenn die Zweigniederlassungen ihre Leitung im Inland haben und es für sie eine gesonderte Buchführung gibt, und (4) Betriebsstätten ausländischer juristischer Personen oder rechtsfähiger Personengesellschaften im Inland, wenn die Betriebsstätten ihre Verwaltung im Inland haben.
- 36 Als andere Vertragspartei des Ausfuhrvertrags kommt **nur** der Einführer in einem Drittland in Betracht, der nach § 2 Abs. 19 AWG Unionsfremder ist. Bei einer Ausfuhr innerhalb des Binnenmarkts an Unionsansässige (§ 2 Abs. 18 AWG)¹²¹ liegt hingegen eine Verbringung nach § 2 Abs. 21 Nr. 1 AWG vor (bereits → Rn. 9).

2. Ausfuhrvertrag

- 37 § 2 Abs. 2 AWG geht im Grundsatz vom Vorliegen eines Ausfuhrvertrags zwischen Ausführer und Empfänger aus, dessen vertragscharakteristische Leistung die **Güterbewegung** aus dem Inland in ein Drittland (dh die Ausfuhr) ist.¹²² Bei digitalen Gütern wird dies durch die elektronische Softwareübertragung ersetzt.¹²³ Nach § 2 Abs. 2 AWG ist der Ausfuhrvertrag trotz seiner Relevanz für die Ermittlung der Adressatenstellung und ordnungsrechtlichen Verantwortung nicht definiert.¹²⁴ In Anbetracht der Systematik des (allgemeinen) Ausfuhrrechts – insbesondere § 2 Abs. 3 AWG – scheint eine normative Einordnung, die auf den **handlungsspezifischen Vorgang der Güterbewegung** als vereinbarte Leistung abstellt, dabei sachgerecht. Aus teleologischer Sicht muss beachtet werden, dass der Empfänger regelmäßig die erfolgreiche Lieferung der Waren an den vereinbarten Lieferort erwartet und der Ausführer diesen Erfolg spiegelbildlich schuldet. Ungeachtet dessen werden die Parteien die grenzüberschreitende Warenbewegung üblicherweise nicht selbständig vereinbaren, sondern als Teil eines Vertrags oder Rahmenvertrags abschließen. Dies führt

¹¹⁶ Merkblatt zu Zollanmeldungen, summarischen Anmeldungen und Wiederausfuhrmitteilungen – Ausgabe 2026, Fassung v. 8.12.2025, S. 41, 13 01 000 000 – Ausführer.

¹¹⁷ Zu beachten ist außerdem, dass der außenwirtschaftsrechtliche Ausführer anzumelden ist, wenn der zollrechtliche Ausführer vom außenwirtschaftsrechtlichen Ausführer abweicht. Dies gilt unabhängig davon, ob genehmigungspflichtige oder nicht genehmigungspflichtige Güter ausgeführt werden sollen.

¹¹⁸ Zur Begriffsbestimmung Sachs/Pelz AußenwirtschaftsR/Sachs § 2 Rn. 53 f.

¹¹⁹ Zu diesem Interesse Sachs/Pelz AußenwirtschaftsR/Sachs § 2 Rn. 9.

¹²⁰ Sachs/Pelz AußenwirtschaftsR/Sachs § 2 Rn. 12.

¹²¹ Allerdings handelt es sich bei Unionsansässigen ebenfalls um Ausländer, da diese nicht im Inland ansässig sind. Sachs/Pelz AußenwirtschaftsR/Sachs § 2 Rn. 8 verweisen darauf, dass ausnahmsweise eine unselbstständige Niederlassung einer ausländischen juristischen Person den Inlandsstatus begründen kann.

¹²² S. dazu erneut § 2 Abs. 3 Nr. 1 AWG. Sachs/Pelz AußenwirtschaftsR/Sachs § 2 Rn. 10.

¹²³ Vgl. § 2 Abs. 3 Nr. 2 AWG.

¹²⁴ Wobei der Begriff „Ausfuhrvertrag“ iRd AWG ausschließlich in § 2 Abs. 2 AWG verwendet wird.

jedoch zu keiner Änderung der ausfuhrrechtlichen Wertung und hat allenfalls zivilrechtliche Konsequenzen. Unerheblich für den Ausfuhrvertrag ist hingegen, wie die Parteien die Güterbewegung ausgestalten, sodass auch solche Verträge erfasst werden, bei denen der Empfänger die Ware aus dem Inland abholen muss.¹²⁵

Für das übrige Ausfuhrrecht, abseits der Bestimmung der ordnungsrechtlichen Verantwortung nach § 2 Abs. 2 AWG, hat der Ausfuhrvertrag hingegen eine untergeordnete Bedeutung. Insbesondere werden die **zivilrechtlichen Konsequenzen autonom** nach den jeweiligen zivilrechtlichen Normen (zB BGB, HGB, UN-Kaufrecht (CISG)¹²⁶) bestimmt. Abzugrenzen ist daher lediglich, wie aufgezeigt, wer zum Zeitpunkt der Ausfuhr Vertragspartei eines solchen Vertrags ist und über die Lieferung der Waren bestimmt. Wie der Gefahrübergang, die Haftungsverteilung für etwaige Verschlechterungen der Ware und sonstige Pflichten ausgestaltet sind oder wie das anwendbare Recht zu bestimmen ist, ist entweder Gegenstand einer vertraglichen Regelung zwischen den Parteien oder richtet sich nach UN-Kaufrecht und/oder zivilrechtlichen Vorschriften. International agierende Parteien werden häufig anerkannte internationale Vertrags- und Lieferbedingungen (zB Incoterms der Internationalen Handelskammer (ICC)) zur Grundlage des Vertrags machen, welche Kosten- und Risikoverteilung innerhalb der Vertragsautonomie abschließend regeln. Zivilrechtliche Normen regeln auch das Eingreifen etwaiger Sicherungsmechanismen, die in Bezug auf die Ausfuhr abgegeben (oder abgeschlossen) werden, wobei es sich etwa um Ausfuhrversicherungen oder Exportkredite inklusive Hermes-Bürgschaften handeln kann. Relevanz hat zudem die Überlegung, dass die vertragliche Erfüllung von Ausfuhrverträgen regelmäßig mit **Unsicherheiten aufgrund von wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen** belastet ist, die in das Vertragsverhältnis hineinwirken können. Mitunter muss selbst innerhalb von laufenden Lieferbeziehungen damit gerechnet werden, dass wandelnde Ausfuhrbedingungen zumindest temporäre Einschränkungen der Lieferbeziehungen zur Folge haben können.¹²⁷ Dies ist bei der Vertragsgestaltung, der Vertragsauslegung und bei der Geltendmachung von Ansprüchen (zB nach den Grundsätzen der Störung der Geschäftsgrundlage, § 313 BGB) zu beachten.

III. Einschränkungen der Ausfuhrfreiheit

1. Ausfuhrbeschränkungen

Trotz der Garantie der Ausfuhrfreiheit und des WTO-rechtlichen Schutzes gemäß Art. XI Abs. 1 GATT, wonach Waren grundsätzlich ohne Einschränkungen die EU verlassen können, besteht in manchen Fällen ein staatliches Interesse abfließende Warenströme einzuschränken. Solche **handelspolitischen Schutzmaßnahmen** werden innerhalb des allgemeinen Ausfuhrrechts nach der AusfuhrVO reguliert und unterfallen als einseitige handelspolitische Schutzinstrumente gemäß Art. 207 Abs. 1 AEUV ausdrücklich der ausschließlichen Kompetenz der EU.¹²⁸ Dadurch besteht die Möglichkeit, in enumerierten Fällen mengenmäßige Beschränkungen zu erlassen,¹²⁹ welche dem grundsätzlichen Interesse der florierenden Handelspolitik entgegenstehen.¹³⁰ Ungeachtet der daraus resultierenden Beschränkung trägt die AusfuhrVO insgesamt zur Förderung der Ausfuhrfreiheit bei, da

¹²⁵ Sachs/Pelz AußenwirtschaftsR/Sachs § 2 Rn. 10.

¹²⁶ Übereinkommen der Vereinten Nationen über Verträge über den internationalen Warenkauf v. 11.4.1980 (BGBI. 1989 II 586).

¹²⁷ VG Köln 11.11.1999 – 1 K 6937/96, BeckRS 2009, 42251. In dem konkreten Fall untersagte das BAFA die weitere Ausfuhr von demilitarisierten Lkw nach Nordkorea aufgrund von aufgetretenen Bedenken der erheblichen Verschlechterung der auswärtigen Beziehungen zwischen der BRD und Südkorea.

¹²⁸ Davon sind jedoch Handelsembargos abzugrenzen, die auf Art. 215 AEUV zu stützen sind. S. Krenzler/Herrmann/Niestedt/Ehlers/Pünder Ausfuhr-VO Art. 7 Rn. 5.

¹²⁹ Im Vgl. zu Art. 34 und 35 AEUV ergibt sich keine Änderung der Definition von mengenmäßigen Beschränkungen, so auch Tietje/Nowrot IntWirtschaftsR/Tietje § 18 Rn. 89.

¹³⁰ Vgl. Schulze/Janssen/Kadelbach EuropaR-HdB/Boysen § 33 Rn. 54.

außerhalb der geregelten Fälle keine einseitigen Schutzmaßnahmen erlassen werden dürfen.¹³¹ Davon abzugrenzen sind spezifische Ausfuhrbeschränkungen (*lex specialis*), welche an bestimmte Warenkategorien anknüpfen.¹³² In einer untechnischen Verallgemeinerung können für solche Waren Ausfuhrbeschränkungen erlassen werden, die einen besonderen Stellenwert für die Versorgung der Unionsbürger haben, in ihrer Verwendung im Drittland besondere Risiken bergen oder aufgrund ihrer Gefährlichkeit besonderen Kontrollen unterworfen sind.¹³³ Gleiches gilt für landwirtschaftliche Erzeugnisse, welche gemäß Art. 10 AusfuhrVO nur stark subsidiär der AusfuhrVO unterworfen sind.¹³⁴ Die speziellen Ausfuhrregime werden in diesem Kapitel nicht behandelt. Es sei jedoch verwiesen auf → § 6 Rn. 88 ff., → § 7 Rn. 64 ff., → § 7 Rn. 107 ff. und → § 7 Rn. 336 ff.

2. Schutzmaßnahmen nach der AusfuhrVO

- 40 In Übereinstimmung mit Art. XI Abs. 2 lit. a GATT können Schutzmaßnahmen erlassen werden, um einer **unionsinternen oder nationalen Warenknappheit** vorzubeugen (zu den Anforderungen → Rn. 45 f.). Auf EU-Ebene müssen Schutzmaßnahmen Art. XI Abs. 1 GATT und Art. 206 AEUV genügen. Einseitige Schutzmaßnahmen, welche die Warenausfuhr beschränken, haben in der Vergangenheit wenig Relevanz erfahren.¹³⁵ Dieses Bild hat sich im Zuge der globalen Gesundheitskrise während der COVID-19-Pandemie¹³⁶ verschoben.
- 41 Auf Unionsebene lässt sich konstatieren, dass das Interesse mit Ausfuhr Wirtschaftswachstum zu generieren grundsätzlich größer ist als das Interesse an **protektionistischer Abschottung**. Jedenfalls in näherer Zukunft ist daher in der EU mit einem gesteigerten Auftreten von ausfuhrbeschränkenden Schutzmaßnahmen nicht zu rechnen. Gleichwohl folgt aus der WTO-Rechtsprechung, dass *de facto* Entwicklungs- und Schwellenländer ein Interesse daran haben können, den Verbleib von gewissen Gütern im Inland zu sichern (→ Rn. 23, → Rn. 25).
- 42 Ausgehend vom Grundsatz der Ausfuhrfreiheit erlaubt Art. 1 AusfuhrVO ausnahmsweise mengenmäßige Beschränkungen, soweit diese in Übereinstimmung mit der AusfuhrVO erlassen werden. Mengenmäßige Beschränkungen definiert die Kommission in ihrem Glossar als „Spezifische zahlenmäßige Grenzen für die Menge oder den Wert der Waren, die in einem bestimmten Zeitraum eingeführt (oder ausgeführt) werden können.“¹³⁷

¹³¹ Dorsch/Lux AusfuhrVO Einf. Rn. 2.

¹³² S. überblicksartig etwa Krenzler/Herrmann/Niestedt/Ehlers/Pünder Ausfuhr-VO Art. 7 Rn. 6.

¹³³ Dazu gehören die VO (EG) Nr. 338/97 v. 9.12.1996 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels; VO (EG) Nr. 1013/2006 v. 14.6.2006 über die Verbringung von Abfällen; VO (EG) Nr. 116/2009 v. 18.12.2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern; VO (EU) Nr. 649/2012 v. 4.7.2012 über die Aus- und Einfuhr gefährlicher Chemikalien; VO (EU) 2019/125 v. 16.1.2019 über den Handel mit bestimmten Gütern, die zur Vollstreckung der Todesstrafe, zu Folter oder zu anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verwendet werden könnten (Anti-Folter-VO); und VO (EU) 2021/821 v. 20.5.2021 über eine Unionsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr, der Vermittlung, der technischen Unterstützung der Durchfuhr und der Verbringung betreffend Güter mit doppeltem Verwendungszweck (Dual-Use-VO). Hinzutreten Sonderregelungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse und die nationalen Vorgaben zur Kontrolle von Kriegswaffen unter dem KrWaffKontrG (vgl. dazu Art. 346 Abs. 1 lit. b AEUV).

¹³⁴ S. im Detail zu den Einschränkungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse ua bei Krenzler/Herrmann/Niestedt/Ehlers/Pünder Ausfuhr-VO Art. 11.

¹³⁵ Vgl. etwa Tietje/Nowrot IntWirtschaftsR/Tietje § 18 Rn. 91 und Krenzler/Herrmann/Niestedt/Ehlers/Pünder Ausfuhr-VO Art. 7 Rn. 2.

¹³⁶ Zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie hat die Kommission die Ausfuhr von medizinischer Schutzausrüstung und Impfstoffen zeitweise von Ausfuhrgenehmigungen abhängig gemacht, vgl. Krenzler/Herrmann/Niestedt/Ehlers/Pünder Ausfuhr-VO Art. 7 Rn. 2; Bäumlner/Terhechte NJW 2020, 3481 (3487).

¹³⁷ S. Glossar der Kommission, [https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/de/glossary/mengenmaessige-beschaenkenungen#:~:text=Spezifische%20zahlenm%C3%A4%C3%9Fige%20Grenzen%20f%C3%BCr%20die%20Menge%20oder,bestimmten%20Zeitraum%20eingef%C3%BChrt%20\(oder%20ausgef%C3%BChrt\)%20werden%20k%C3%B6nnen](https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/de/glossary/mengenmaessige-beschaenkenungen#:~:text=Spezifische%20zahlenm%C3%A4%C3%9Fige%20Grenzen%20f%C3%BCr%20die%20Menge%20oder,bestimmten%20Zeitraum%20eingef%C3%BChrt%20(oder%20ausgef%C3%BChrt)%20werden%20k%C3%B6nnen) (zuletzt abgerufen am 18.7.2026).

Hierunter fallen staatliche Maßnahmen, die dauerhaft oder auf Zeit das räumliche Verbringen einer Ware in ein Drittland der Menge oder dem Wert nach begrenzen („**Kontingentierungen**“).¹³⁸ Ebenfalls von Art. 1 AusfuhrVO erfasst werden **Maßnahmen gleicher Wirkung**, die sich wie mengenmäßige Beschränkungen auswirken.¹³⁹ Zwar folgt dies nicht explizit aus dem Wortlaut des Art. 1 AusfuhrVO, ergibt sich jedoch aus dem Gleichlauf mit Art. XI Abs. 1 GATT.¹⁴⁰ Außerdem kann dem in Art. 206 AEUV niedergelegten Ziel der Beseitigung von Handelsbeschränkungen nur entsprochen werden, wenn restriktive Maßnahmen jeglicher Art reguliert und durch die AusfuhrVO beschränkt werden.¹⁴¹ Erfasst werden auch nicht-bindende Maßnahmen, da eine (staatliche) Politik oder Praxis mit dem Ziel einer mengenmäßigen Ausfuhrbeschränkung auch dann den unionalen Verboten unterliegt, wenn diese Maßnahmen keine bindende Wirkung haben, das Verhalten von Unternehmen aber beeinflussen und damit die Ziele der EU vereiteln.¹⁴²

Umstritten ist, ob jede unmittelbare oder mittelbare, tatsächliche oder potenzielle Ausfuhrbehinderung (iSd **Dassonville-Formel**) von Art. 1 AusfuhrVO erfasst wird. Dafür spricht, dass angesichts der völkerrechtlichen Vorgaben des Art XI Abs. 1 GATT ein weitreichendes, mit der **Dassonville-Formel** vergleichbares Verbot von Ein- und Ausfuhrbeschränkungen gilt.¹⁴³ Dem kann entgegengehalten werden, dass die Liberalisierung des Handels mit Drittstaaten – anders als der Zusammenschluss der nationalen Märkte zu einem einheitlichen Markt – nicht das Verbot jeglicher Ausfuhrbehinderungen im äußerst weiten Sinne erfordert. Trotz entsprechender Anregung durch Generalanwalt Jacobs ist der EuGH hierauf nicht eingegangen¹⁴⁴ und es wird bemerkt, dass die von der Rechtsprechung behandelten mitgliedstaatlichen Vorschriften *de facto* auf ein Ausfuhrverbot hinausliefen.¹⁴⁵

a) Ausnahmsweise zulässige ausfuhrbeschränkende Schutzmaßnahmen

Die Kommission kann ausnahmsweise ausfuhrbeschränkende Schutzmaßnahmen nach Art. 5 Abs. 1 und 6 Abs. 1 lit. a AusfuhrVO erlassen, um einer durch einen **Mangel an lebenswichtigen Gütern bedingten Krisenlage** vorzubeugen oder entgegenzuwirken. Art. XI Abs. 2 lit. a GATT dient dahingehend als Orientierung zur Auslegung der notwendigen Voraussetzungen, da sich das (EU) Sekundärrecht den WTO-Vorgaben nicht widersprechen darf.¹⁴⁶ Die Bewertung des Bestehens einer solchen Krisenlage ist nur eingeschränkt überprüfbar, denn sie unterliegt einem weiten Ermessen der Kommission, was der Einschätzungsprärogative für wirtschaftliche und handelspolitische Fragen entspricht (→ Rn. 11 und → Rn. 69).

¹³⁸ Krenzler/Herrmann/Niestedt/Ehlers/Pünder Ausfuhr-VO Art. 1 Rn. 16; Herrmann/Müller-Ibold EuZW 2025, 606 (616).

¹³⁹ EuGH 17.10.1995 – C-83/94, ECLI:EU:C:1995:329 Rn. 23 – Leifer; 17.10.1995 – C-70/94, ECLI:EU:C:1995:328 Rn. 22 – Werner/Bundesrepublik Deutschland; 14.1.1997 – C-124/95, ECLI:EU:C:1997:8 Rn. 40 – Centro-Com.

¹⁴⁰ S. EuGH 17.10.1995 – C-70/94, ECLI:EU:C:1995:328 Rn. 22 f. – Werner/Bundesrepublik Deutschland, wonach Art. XI GATT im Wege der Auslegung herangezogen wird; Tietje/Nowrot IntWirtschaftsR/Tietje § 18 Rn. 89. Krenzler/Herrmann/Niestedt/Ehlers/Pünder Ausfuhr-VO Art. 1 Rn. 17. S. zur Anwendungserstreckung auch Schulze/Janssen/Kadelbach Europa-HdB/Boysen § 33 Rn. 54.

¹⁴¹ S. vertieft Krenzler/Herrmann/Niestedt/Ehlers/Pünder Ausfuhr-VO Art. 1 Rn. 17 mit dem zusätzlichen Verweis auf Unionsgrundrechte.

¹⁴² EuGH 18.2.1986 – C-174/84, ECLI:EU:C:1986:60 Rn. 9 – Bulk Oil/Sun International; Krenzler/Herrmann/Niestedt/Ehlers/Pünder Ausfuhr-VO Art. 1 Rn. 17.

¹⁴³ Vgl. GA Jacobs 8.5.1991 – SchlA C-367/89, ECLI:EU:C:1991:199 Rn. 19 ff. – Richardt; 24.9.1996 – C-124/95, ECLI:EU:C:1996:345 Rn. 60 ff. – Centro-Com; Tietje/Nowrot IntWirtschaftsR/Tietje § 18 Rn. 92.

¹⁴⁴ Vgl. EuGH 4.10.1991 – C-367/89, ECLI:EU:C:1991:376 Rn. 12 ff. – Richardt; 14.1.1997 – C-124/95, ECLI:EU:C:1997:8 Rn. 31 ff. – Centro-Com.

¹⁴⁵ Krenzler/Herrmann/Niestedt/Ehlers/Pünder Ausfuhr-VO Art. 1 Rn. 18.

¹⁴⁶ Vgl. Dorsch/Lux EUV 2015/479 Art. 5 Rn. 2. Zu den Anforderungen des Art. XI Abs. 2 lit. a GATT → Rn. 20 ff., wobei die Geltendmachung von Verstößen mangels unmittelbarer Wirkung problematisch ist, → Rn. 73 ff.

- 45 Die AusfuhrVO gibt weder vor, welche Güter als lebenswichtig betrachtet werden noch wie die Krisenlage zu ermitteln ist. Lebenswichtige Güter sind jedenfalls solche, deren Fehlen enorme Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit und erhebliche Störungen in Wirtschaft und Gesellschaft mit sich bringen (zB persönliche Schutzausrüstung während der COVID-19-Pandemie).¹⁴⁷ Der Maßstab der AusfuhrVO – lebenswichtige Güter – scheint dabei über die Vorgaben von Art. XI Abs. 2 lit. a GATT hinauszugehen, dessen Wortlaut nur „essentielle“ Produkte verlangt (zu den zulässigen ausfuhrbeschränkenden Maßnahmen nach WTO-Recht → Rn. 21 f.). Trotz des einschränkenden Wortlauts der AusfuhrVO ist es wohl vertretbar, Güter einzubeziehen, die ein **wesentliches Produkt** darstellen,¹⁴⁸ um die Grundbedürfnisse der Bevölkerung zu sichern oder als notwendiger Rohstoff für besonders wichtige Wirtschaftszweige dienen. Ein Mangel an lebenswichtigen Gütern besteht, wenn der Nachfrage innerhalb der EU kein angemessenes Angebot gegenübersteht,¹⁴⁹ dh ein Versorgungsengpass besteht.
- 46 Eine mangelbedingte Krisenlage liegt vor, wenn der Bedarf an den lebenswichtigen Gütern erheblich zugenommen hat bzw. erwartbar zunehmen wird, oder der Bestand an diesen Gütern erheblich gesunken ist bzw. sinken wird. Mithin steigt entweder die Nachfrage drastisch an oder das Angebot fällt drastisch ab und diese **Versorgungslücke** kann nicht durch das bestehende Produktionsniveau, substituierbare Waren oder vorhandene Lagerbestände ausgeglichen werden,¹⁵⁰ sodass wichtige Bedürfnisse von Verbrauchern oder Herstellern an lebenswichtigen Gütern zumindest teilweise nicht mehr erfüllt werden können.¹⁵¹ Um eine ausfuhrbeschränkende Maßnahme zu rechtfertigen, muss die Krisenlage bereits eingetreten sein und fortwirken oder aufgrund der tatsächlichen Umstände zeitnah zu erwarten sein.¹⁵² In diesem Sinne folgt aus der Rechtsprechung zu Art. XI Abs. 2 lit. a GATT auch, dass der erwartete drastische Anstieg der Nachfrage an bestimmten Gütern in der fernerer Zukunft nicht hinreichend ist (→ Rn. 24).
- 47 **aa) Ausfuhr unter Vorbehalt einer Ausfuhrgenehmigung.** Wenn die vorstehenden Voraussetzungen vorliegen, kann nach Art. 5 Abs. 1 AusfuhrVO die Warenausfuhr von der Vorlage einer Ausfuhrgenehmigung abhängig gemacht werden, soweit die Interessen der Union ein „**unverzügliches Eingreifen**“ erfordern. Darunter ist letztlich eine Verhältnismäßigkeitsabwägung zu verstehen, nach der das Interesse der Union am Erlass der Ausfuhrbeschränkungen größer sein muss als das Interesse an der Aufrechterhaltung der unbeschränkten Ausfuhrfreiheit.¹⁵³ Wann das Interesse der Union auf ein unverzügliches Eingreifen gerichtet ist, lässt die AusfuhrVO offen. Ein unverzügliches Eingreifen kann dann angenommen werden, wenn durch weiteres Abwarten eine bisher drohende Krisenlage tatsächlich eintritt oder sich die bestehende Krisenlage verschlechtert.¹⁵⁴ Hervorzuheben ist dabei, dass der Erlass geeigneter Maßnahmen nach Art. 6 Abs. 1 AusfuhrVO – ausweislich des Wortlauts – ein „unverzügliches Eingreifen“ nicht enthält. Zudem ist für die Vorlagepflicht einer Ausfuhrgenehmigung zu beachten, dass nach Art. 5 Abs. 5 AusfuhrVO be-

¹⁴⁷ Diese Überlegung geht zurück auf Erwgr. Nr. 1 DVO (EU) 2020/402 der Kom. v. 14.3.2020 über die Einführung der Verpflichtung zur Vorlage einer Ausfuhrgenehmigung bei der Ausfuhr bestimmter Produkte („DVO (EU) 2020/402“), die in Bezug auf persönliche Schutzausrüstung zur Prävention der COVID-19-Infektion erlassen wurde. Erwgr. Nr. 1 DVO (EU) 2021/111 der Kom. v. 29.1.2021 über die Einführung der Verpflichtung zur Vorlage einer Ausfuhrgenehmigung bei der Ausfuhr bestimmter Produkte („DVO (EU) 2021/111“) geht wiederum bloß von einer Störung für Wirtschaft und Gesellschaft aus.

¹⁴⁸ Die Kom. verwendet diesen Terminus in Erwgr. Nr. 2 DVO (EU) 2020/402. Ähnlich auch Dorsch/Lux EUV 2015/479 Art. 5 Rn. 4.

¹⁴⁹ Vgl. Erwgr. Nr. 4, 7 DVO (EU) 2020/402 und Erwgr. Nr. 4 und 5 DVO (EU) 2021/111.

¹⁵⁰ Vgl. Erwgr. Nr. 2, 4 und 5 DVO (EU) 2020/402 und Erwgr. Nr. 4, 7 DVO (EU) 2021/111.

¹⁵¹ Dorsch/Lux EUV 2015/479 Art. 5 Rn. 4.

¹⁵² Vgl. HdB-EUVerwR/Bungenberg § 29 Rn. 63. Ähnlich Krenzler/Herrmann/Niestedt/Ehlers/Pünder Ausfuhr-VO Art. 7 Rn. 2.

¹⁵³ Dorsch/Lux EUV 2015/479 Art. 5 Rn. 6; s. auch Krenzler/Herrmann/Niestedt/Ehlers/Pünder Ausfuhr-VO Art. 7 Rn. 3.

¹⁵⁴ So Dorsch/Lux EUV 2015/479 Art. 5 Rn. 7.

sondere Fristen gelten, wonach eine geeignete Maßnahme nach Art. 6 Abs. 1 AusfuhrVO zeitnah an die Stelle der Vorlagepflicht einer Ausfuhrgenehmigung treten soll (die besonderen Verfahrensfristen sind gesondert dargestellt → Rn. 56). Für diese zeitliche Komponente der Unverzüglichkeit sind jedenfalls Erwägungen durch die Kommission anzustellen.¹⁵⁵

Bei der Ausfuhrgenehmigung iSd Art. 5 AusfuhrVO handelt es sich um ein **präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt**.⁴⁸ Folglich steht – nach deutschem Rechtsverständnis – jedem Ausführer, der die Voraussetzungen erfüllt, ein Erteilungsanspruch gegenüber den nationalen Behörden zu (zu den Konsequenzen im Rechtsschutz → Rn. 78).¹⁵⁶ Die Pflicht zur Vorlage einer Ausfuhrgenehmigung kann für alle Ausfuhren aus der Union oder nur für bestimmte Drittländer als geplanter Bestimmungsort (Art. 5 Abs. 3 S. 1 AusfuhrVO) angeordnet werden.¹⁵⁷ Gemäß Art. 5 Abs. 3 S. 1 AusfuhrVO kann das Genehmigungserfordernis auch auf die Ausfuhr von Waren aus bestimmten Gebieten der Union¹⁵⁸ limitiert werden. Wenn die Kommission die Pflicht zur Vorlage einer Ausfuhrgenehmigung anordnet, ist die zugrundeliegende handelspolitische Schutzmaßnahme sofort wirksam (Art. 5 Abs. 2 S. 2 AusfuhrVO). Zur Vermeidung von verfahrensrechtlichen Friktionen erfasst die sofortige Wirksamkeit jedoch nicht solche Waren, die sich bereits auf dem Weg zur Grenze befinden (Art. 5 Abs. 3 S. 2 AusfuhrVO).¹⁵⁹ Dies ist sachgerecht, da der Ausführer in diesem Fall seiner ordnungsrechtlichen Verantwortung vor der Ausfuhr eine Genehmigung bei den mitgliedstaatlichen Behörden zu erlangen nicht mehr nachkommen kann und andernfalls Sanktionen fürchten müsste.

Es ist nicht zu erwarten, dass andere Staaten gegen Ausfuhrschutzmaßnahmen auf WTO-Ebene – jedenfalls in globalen Krisenlagen wie Pandemien (zB Ausfuhrbeschränkungen für Medikamente oder persönliche Schutzausrüstung) – Rechtsschutz ersuchen (zu den Schwierigkeiten des Individualrechtsschutzes → Rn. 73). Während der COVID-19-Pandemie war dies auf die politische Überlegung zurückzuführen, dass der Rechtsschutz nach den WTO-Vorgaben **zu langsam** gewesen wäre und Entscheidungen stetig angepasst wurden, sodass diplomatische Prozesse oftmals effektiver waren.⁴⁹

bb) Geeignete Maßnahmen. Alternativ zur Anordnung der Vorlagepflicht einer Ausfuhrgenehmigung können gemäß Art. 6 Abs. 1 AusfuhrVO geeignete Maßnahmen erlassen werden, sofern es die Interessen der Union erfordern. Diese Kategorie von Ausfuhrbeschränkungen hat in der Praxis bisher **kaum Relevanz** gehabt. Denkbare Maßnahmen wären etwa, dass Hersteller von lebenswichtigen Gütern verpflichtet werden, bestimmte Mindestwarenbestände vorzuhalten, Ausfuhrverbote ohne Genehmigungsvorbehalt¹⁶⁰ oder Mindestexportpreise (zum WTO-Recht → Rn. 17)¹⁶¹ festgelegt werden, um den übermäßigen Abkauf von lebenswichtigen Unionswaren zu verhindern. Die Pflicht zur Vorlage einer Ausfuhrgenehmigung kann hingegen aus systematischen Erwägungen nicht auf Art. 6 Abs. 1 AusfuhrVO gestützt werden,¹⁶² da andernfalls unterminiert würde, dass Art. 5 Abs. 1 AusfuhrVO für die Anordnung der Vorlagepflicht von Ausfuhrgenehmigungen zusätzliche Anforderungen stellt.¹⁶³⁵⁰

Geeignete Maßnahmen nach Art. 6 Abs. 1 lit. a AusfuhrVO können erlassen werden, um einer durch einen **Mangel an lebenswichtigen Gütern bedingten Krisenlage** vor-⁵¹

¹⁵⁵ Zudem wird dadurch gewissermaßen indiziert, dass von der Auferlegung der Pflicht zur Vorlage einer Ausfuhrgenehmigungen schonend Gebrauch gemacht werden soll.

¹⁵⁶ Ebenfalls Krenzler/Herrmann/Niestedt/Ehlers/Pünder Ausfuhr-VO Art. 1 Rn. 8.

¹⁵⁷ Dabei ist das Diskriminierungsverbot nach Art. XIII GATT zu beachten, s. dazu Dorsch/Lux EUV 2015/479 Art. 5 Rn. 10.

¹⁵⁸ Diese kann theoretisch auch einzelne Mitgliedstaaten erfassen, vgl. Art. 5 Abs. 3 S. 1 und 6 Abs. 2 S. 1 AusfuhrVO.

¹⁵⁹ Vgl. weiterführend Dorsch/Lux EUV 2015/479 Art. 5 Rn. 12.

¹⁶⁰ Vgl. Krenzler/Herrmann/Niestedt/Ehlers/Pünder Ausfuhr-VO Art. 7 Rn. 3.

¹⁶¹ Ausdrücklich Dorsch/Lux EUV 2015/479 Art. 6 Rn. 9.

¹⁶² Grabitz/Hilf/Nettesheim/Weiß AEUV Art. 207 Rn. 157; wohl Krenzler/Herrmann/Niestedt/Ehlers/Pünder Ausfuhr-VO Art. 7 Rn. 4; Dorsch/Lux EUV 2015/479 Art. 5 Rn. 1.

¹⁶³ → Rn. 47 stellt dar, dass „die Interessen der Union ein unverzügliches Eingreifen erfordern“.

zubeugen (zu den dazu notwendigen Voraussetzungen → Rn. 45, 46). Die Interessen der Union müssen den Erlass der geeigneten Maßnahme erfordern (→ Rn. 54).

- 52 Alternativ gestattet Art. 6 Abs. 1 lit. b AusfuhrVO der Kommission den Erlass von ausfuhrbeschränkenden Schutzmaßnahmen, um die Erfüllung der von der Union oder allen Mitgliedstaaten **eingegangenen internationalen Verpflichtungen**, insbesondere auf dem Gebiet des Handels mit Grundstoffen, zu ermöglichen. Solche internationalen Verpflichtungen können sich etwa im Zusammenhang mit Rohstoffabkommen ergeben, um die Preisstabilität in den Erzeugerländern zu ermöglichen.¹⁶⁴ Der Wortlaut stellt auf die Erfüllung eingegangener Verpflichtungen ab, wogegen die Durchsetzung von außenpolitischen Zielen nicht unter diese Vorschrift fällt.¹⁶⁵
- 53 Ausfuhrbeschränkungen in Form von **geeigneten Maßnahmen** können ebenfalls – wie die Vorlagepflicht der Ausfuhrgenehmigung (→ Rn. 48) – auf gewisse Bestimmungsländer oder auf die Ausfuhr von Waren aus bestimmten Gebieten der Union beschränkt werden (Art. 6 Abs. 2 S. 1 AusfuhrVO) und gelten nicht für Waren, die sich bereits auf dem Weg zur Grenze befinden (Art. 6 Abs. 2 S. 2 AusfuhrVO).
- 54 **cc) Verhältnismäßigkeit.** Neben der Abwägung, ob das Interesse der Union am Erlass einer Ausfuhrmaßnahme gegenüber der Ausfuhrfreiheit überwiegt (dh „Entschließungs-ermessen“), gilt für jede Art von Maßnahme der Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** (welches das „Auswahlermessen“ begrenzt).¹⁶⁶ Danach darf die Ausfuhrfreiheit durch ausfuhrbeschränkende Maßnahmen nur so weit eingeschränkt werden, wie dies zur Bekämpfung der mangelbedingten Krisenlage an lebenswichtigen Gütern oder zur Erfüllung der internationalen Verpflichtungen notwendig ist.¹⁶⁷ Diese Anforderung gilt auch in zeitlicher Hinsicht,¹⁶⁸ was aus Art. 7 Abs. 1 lit. b AusfuhrVO folgt. Demnach können erlassene Schutzmaßnahmen daraufhin geprüft werden, ob diese „weiterhin erforderlich“ sind. Aus allgemeinen Verhältnismäßigkeitserwägungen folgt dabei, dass mit zunehmender zeitlicher Dauer einer Schutzmaßnahme diese eine stärkere Belastung für ihre Adressaten darstellt.¹⁶⁹

b) Reguläres Erlassverfahren für Schutzmaßnahmen

- 55 Grundsätzlich wird eine Schutzmaßnahme gemäß Art. 3 Abs. 2 AusfuhrVO iVm Art. 5 und 6 VO (EU) Nr. 182/2011 auf Vorschlag der Kommission unter *ex ante* Beteiligung der Mitgliedstaaten im regulären Erlassverfahren („Prüfverfahren“) erlassen. Der Erlass liegt grundsätzlich im **Ermessen** der Kommission.¹⁷⁰ Innerhalb des Prüfverfahrens gibt der Schutzmaßnahmenausschuss¹⁷¹ Stellungnahmen zum Entscheidungsentwurf der Kommission ab. Je nach Art der Stellungnahme wird die vorgeschlagene Schutzmaßnahme entweder dem Erlass zugeführt, zur Ablehnung gebracht oder einer Überarbeitung des Entwurfs zur Neuvorlage zugeführt.¹⁷² Im Wesentlichen sollen die verfahrensrechtlichen Vorgaben, inklusive Art. 2 bis 4 AusfuhrVO, eine enge Abstimmung zwischen der Kommission und

¹⁶⁴ So nur Dorsch/Lux EUV 2015/479 Art. 6 Rn. 8.

¹⁶⁵ Krenzler/Herrmann/Niestedt/Ehlers/Pünder Ausfuhr-VO Art. 1 Rn. 2; Dorsch/Lux EUV 2015/479 Art. 6 Rn. 8.

¹⁶⁶ S. etwa Art. 6 Abs. 3 AusfuhrVO oder Art. 7 Abs. 1 AusfuhrVO. Vgl. auch Tietje/Nowrot IntWirtschftsR/Tietje § 18 Rn. 91.

¹⁶⁷ S. auch Krenzler/Herrmann/Niestedt/Ehlers/Pünder Ausfuhr-VO Art. 7 Rn. 3.

¹⁶⁸ Mit Blick auf das Prüfverfahren bei Krenzler/Herrmann/Niestedt/Ehlers/Pünder Ausfuhr-VO Art. 7 Rn. 3.

¹⁶⁹ Weiterführend zu etwaigen Prüfungserwägungen Dorsch/Lux EUV 2015/479 Art. 7 Rn. 3 f.

¹⁷⁰ Neben dem Initiativrecht der Kommission können Mitgliedstaaten nach Art. 5 Abs. 1 AusfuhrVO einen Antrag stellen, dass Warenausfuhren von der Vorlage einer Ausfuhrgenehmigung abhängig gemacht werden sollen.

¹⁷¹ Im Schutzmaßnahmenausschuss sitzen Vertreter der Mitgliedstaaten, s. Krenzler/Herrmann/Niestedt/Ehlers/Pünder Ausfuhr-VO Art. 4 Rn. 3.

¹⁷² S. detaillierter zum Verfahren in Krenzler/Herrmann/Niestedt/Ehlers/Pünder Ausfuhr-VO Art. 4 Rn. 3. Abgesehen davon kann gegen eine negative Stellungnahme des Schutzmaßnahmenausschusses eine Vorlage zum Berufungsausschuss erfolgen, was in Art. 5 Abs. 3 VO (EU) Nr. 182/2011 niedergelegt ist.