

Lösungsskizze

Zu Frage 1:

Das von D erlassene Ausfuhrverbot könnte gegen die Warenverkehrsfreiheit verstoßen.

A. Prüfung einer Verletzung der Warenverkehrsfreiheit

I. Anwendungsbereich von Art. 35 AEUV

1. Keine Sondervorschriften

- laut Bearbeitervermerk gibt es kein relevantes Sekundärrecht
- Grundfreiheiten und Art. 35 AEUV sind anwendbar

2. Unionsbezug - Grenzüberschreitender Sachverhalt

- Maßnahme des zuständigen Bundesministers von D verbietet die Ausfuhr medizinischer Schutzausrüstung in andere EU-Mitgliedsstaaten = grenzüberschreitenden Sachverhalt

3. Unmittelbare innerstaatliche Anwendbarkeit

- Art. 35 AEUV ist unmittelbar anwendbares Recht

4. Waren i.S.d. Art. 28-37 AEUV

- Waren i.S.d. Art. 28 II, 35 AEUV: körperliche Gegenstände, die *einen Geldwert haben und im Hinblick auf Handelsgeschäfte über eine Grenze verbracht werden können*
- vom Ausfuhrverbot betroffene medizinische Schutzausrüstung, wie z.B. Schutzmasken stellen Waren i.S.d. AEUV dar
- keine Ausnahmen von den Regelungen der Warenverkehrsfreiheit, wie z.B. landwirtschaftliche Erzeugnisse gem. Art. 38 ff. AEUV oder Waffen, Munition und Kriegsmaterial gem. Art. 346 Abs. 1 lit. B), Abs. 2 AEUV.
- keine Eingrenzungen des Anwendungsbereichs in personeller Hinsicht

II. Beeinträchtigung

1. Handeln eines Verpflichteten

- Verpflichtete sind die Mitgliedsstaaten der EU, die Europäische Union selbst und ihnen zurechenbare Stellen, unabhängig von der jeweiligen Rechtsform
- hier handelte mit dem Bundesminister S des Mitgliedsstaates D eine den Grundfreiheiten verpflichtete Stelle.

2. Fiskalische Handelshemmnisse

- D verhängt ein Ausfuhrverbot, dies stellt kein tarifäres Handelshemmnis dar

3. Nicht-fiskalische Handelshemmnisse

- eine mengenmäßige Beschränkung der Ausfuhr i.S.v. Art. 35 AEUV ist eine mitgliedstaatliche Maßnahme, die die Verbringung aus dem Ausfuhrstaat in einen anderen Mitgliedstaat ganz oder teilweise untersagt (z.B. in Form von Ausfuhrverboten, -kontingenten oder -quoten)
- Bundesminister von D verbietet sämtliche Ausfuhr medizinischer Ausrüstung und verhängt damit ein klassisches Exportverbot, also eine mengenmäßige Ausfuhrbeschränkung i.S.v. Art. 35 AEUV
- hier war es, wenn auch eher fernliegend, vertretbar, aufgrund der vorgenommenen Ausnahmen eine Maßnahme gleicher Wirkung anzunehmen
- Maßnahmen gleicher Wirkung sind staatliche Maßnahmen, die spezifische Beschränkungen der Ausfuhrströme bezwecken oder bewirken und damit unterschiedliche Bedingungen für den Binnenhandel innerhalb eines Mitgliedstaats und dessen Außenhandel schaffen, so dass die nationale Produktion oder der Binnenmarkt des betroffenen Staates zum Nachteil der Produktion oder des Handels anderer Mitgliedstaaten einen besonderen Vorteil erlangt
- hier geht es nicht um eine zusätzliche Erschwernis für Händler, die eine Ausfuhr wirtschaftlich unattraktiver gestaltet und damit den nationalen Markt privilegieren soll, sondern um ein absolutes Ausfuhrverbot, das nicht durch einen Mehraufwand der Händler umgangen werden kann



- stattdessen ist die Ausfuhr nur ausnahmsweise bei Gewährleistung ausreichender Deckung des lebenswichtigen Bedarfs im Inland möglich, was jedoch im Einschätzungsspielraum der Regierung liegt
- aufgrund der vorgesehenen Ausnahme konnte das Exportverbot wohl als nicht vollumfängliche Ausfuhrbeschränkung und stattdessen als Maßnahme gleicher Wirkung beurteilt werden

III. Rechtfertigung der Beeinträchtigung

- Rechtfertigungsgründe sehen die europäischen Verträge ausdrücklich in Art. 36 S. 1 AEUV vor und Erweiterung durch Cassis-de-Dijon-Rechtsprechung: Rechtfertigung aus weiteren „zwingenden Erfordernissen“ möglich
- Rechtfertigungsmöglichkeiten bestehen jedoch nur dann, wenn es kein umfassendes Sekundärrecht gibt, dies ist hier nicht der Fall

1. Vorliegen eines Rechtfertigungsgrund gem. Art. 36 S. 1 AEUV

a) Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen

- wann eine solche Gesundheitsgefährdung angenommen wird, hängt vom jeweiligen Mitgliedsstaat ab und kann durchaus verschiedene Niveaus erreichen
- aufgrund der nationalen Unterschiede steht den Mitgliedsstaaten bei der Einschätzung ein gewisser Beurteilungsspielraum zu, um eine Ausuferung des Rechtfertigungsgrundes zu vermeiden, sind die Mitgliedsstaaten in der Pflicht, das Vorliegen einer Gesundheitsgefahr objektiv und unter Nutzung wissenschaftlicher Erkenntnisse zu belegen
- besonders häufig werden in diesem Zusammenhang Einfuhrkontrollen aus gesundheitspolizeilichen und sicherheitstechnischen Gründen durchgeführt, eine weitere Fallgruppe bildet das nationale Lebensmittelrecht, welches die Zusatzstoffe in Lebens- und Futtermitteln regelt
- in diesen Fällen ging die Gesundheitsgefahr, der entgegengewirkt wurde, von den jeweiligen Waren selbst aus, z.B. wegen Zusatzstoffen in Futtermitteln oder Qualitätsbedenken bei verschreibungspflichtigen Medikamenten, daraus könnte für das Vorliegen des Rechtfertigungsgrundes entnommen werden, dass die Gefahr von dem Produkt selbst ausgehen muss (eher feinsinniger Punkt)



- die zu verhindernde Gesundheitsgefahr ergibt sich aus der Befürchtung, dass die inländische Bevölkerung durch den Export der Ware und das daraus resultierende Fehlen medizinischer Ausrüstung im Inland nicht versorgt werden könnte, also liegt die Gefahr gerade nicht in den Eigenschaften der Ware selbst
- jedoch rechtfertigten die oben aufgeführten Beispiele und Fallgruppen Handelsbeeinträchtigungen im Rahmen des Art. 34 AEUV, sodass die Gefahr in diesen Konstellationen naturgemäß von den zu importierenden Produkten ausging
- die von D geltend gemachte Gesundheitsgefahr, die sich aus dem Fehlen der medizinischen Ausrüstung im Inland ergibt, stellt einen tauglichen Rechtfertigungsgrund gem. Art. 36 S. 1 AEUV dar

a.A. gut vertretbar

b) Öffentliche Ordnung

- enge Auslegung durch EuGH : wesentliche Interessen des Staates von fundamentaler Bedeutung. Darunter fallen klassische Materien, wie etwa das Münzrecht oder die Aufdeckung und Verfolgung von Straftaten, dies jedoch nur, wenn die Gefährdung der öffentlichen Ordnung von einiger Schwere ist und der Mitgliedstaat dieser nicht mithilfe innerstaatlich wirkender Mittel gewachsen wäre
- hier: in D haben vereinzelte Proteste von Gruppierungen stattgefunden, die sich gegen die Lieferung von Schutzmasken an andere Mitgliedsstaaten ausgesprochen haben, die Bundesregierung ist über die Demonstrationen besorgt, jedoch fehlt es an der substantiierten Darlegung einer konkreten Gefahr für die öffentliche Ordnung und der Glaubhaftmachung, dass diese nicht mit staatlichen Mitteln abgewehrt werden könnte; der bloße politische Unmut in kleinen Teilen der Bevölkerung stellt noch keine Gefahr für die öffentliche Ordnung dar

c) Öffentliche Sicherheit

- davon umfasst sind die für die Existenz des Staates grundlegenden Fragen, z.B. solche der nationalen und der äußeren Sicherheit, das Funktionieren seiner Wirtschaft, die Aufrechterhaltung wesentlicher öffentlicher Dienstleistungen und das Überleben seiner Bevölkerung
- mit dem Exportverbot verfolgt D die Sicherung der Versorgung seiner Krankenhäuser mit medizinischer Schutzausrüstung.



- Maßnahme wird zu Zeiten einer Pandemie getroffen
- am Beispiel anderer Staaten sieht D, welche Auswirkungen das Virus auf nationale Gesundheitssysteme haben kann und will dementsprechend vorsorgen
- stark betroffene Patienten müssen unter Einhaltung besonderer Hygienemaßnahmen auf Intensivstationen behandelt werden, zur Aufrechterhaltung des Gesundheitssystems muss - insbesondere bei hoch ansteckenden Krankheiten - die Versorgung des dort arbeitenden Personals mit ausreichender Schutzausrüstung sichergestellt werden
- das Exportverbot dient der Aufrechterhaltung des öffentlichen Gesundheitssystems und damit der öffentlichen Sicherheit

d) Zwischenergebnis

- je nach Argumentation liegen hier die Rechtfertigungsgründe zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen sowie der öffentlichen Sicherheit vor

2. Rechtfertigung aus zwingenden Erfordernissen des Allgemeinwohls

- Cassis-de-Dijon-Rechtsprechung erweiterte die Rechtfertigungsmöglichkeit von Beeinträchtigungen der Warenverkehrsfreiheit um sog. zwingende Erfordernisse
- das Verfahren hatte jedoch Maßnahmen gleicher Wirkung im Rahmen der Einfuhrfreiheit gem. Art. 34 AEUV zum Gegenstand, ob auch Ausfuhrbeschränkungen mit ungeschriebenen zwingenden Erfordernissen im Allgemeininteresse gerechtfertigt werden können, ist umstritten
- frühere EuGH-Rechtsprechung: Ausfuhrbeschränkungen gem. Art. 35 AEUV wurden ausschließlich über Art. 36 AEUV gerechtfertigt
- spätere Verfahren: Rechtfertigung aufgrund zwingender Erfordernisse wurde geprüft, das Vorliegen eines solchen Rechtfertigungsgrundes jedoch nicht angenommen
- EuGH-Rechtsprechung ist in dieser Hinsicht nicht eindeutig, jedoch führte der Gerichtshof in seiner *Gysbrechts*-Entscheidung aus, dass der Verbraucherschutz als „ein berechtigtes Ziel des Allgemeininteresses“ eine Beschränkung des Art. 35 AEUV rechtfertigen kann
- Rechtfertigung des Exportverbots aus zwingenden Erfordernissen des Allgemeinwohls kommt in Frage



- darunter wurden von der Rechtsprechung bereits der Verbraucherschutz,¹ die Lauterkeit des Handelsverkehrs,² der Gesundheitsschutz,³ die Wahrung mitgliedstaatlicher Grundrechte,⁴ der Umweltschutz,⁵ der Schutz mitgliedstaatlicher Einrichtungen, wie etwa des Steuersystems,⁶ sozialer Sicherungssysteme⁷ und Fernsprechnetze⁸ ausdrücklich als zwingendes Erfordernis der Mitgliedstaaten anerkannt (EuGH entwickelt die zwingenden Erfordernisse des Allgemeinwohls ständig fort)

- hier: Sicherung des Krankenversorgungssystems und damit zugleich der Erfüllung von Schutzpflichten des Staates gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern (Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip⁹)

c) Schranken-Schranken - Verhältnismäßigkeit

-es ist zu prüfen, ob das beeinträchtigte Recht und das verfolgte Ziel in einen angemessenen Interessenausgleich gebracht worden sind

- Ausfuhrverbot sichert den Vorrat an medizinischer Schutzausrüstung im Inland, dies fördert das verfolgte Ziel der gesundheitlichen Versorgung und stellt ein geeignetes Mittel dar

- Ausfuhrverbot muss auch erforderlich sein, d.h. es darf kein gleich geeignetes, aber milderes Mittel zur Verfolgung des Ziels geben

- mildere Mittel könnten zunächst eine Kontingentierung sein oder ein Verbot der Ausfuhr in einzelne Länder, jedoch ist der Exekutive eine weite Einschätzungsprärogative einzuräumen

- hier: keine gewohnte oder bekannte Gefahr für die Gesundheit und damit für Leib und Leben der Bürgerinnen und Bürger befürchtet wird, sondern Ausbreitung eines kaum bekannten Virus, welches bereits die Gesundheitssysteme anderer Staaten an ihre Grenzen gebracht hat, der Exekutive muss hier ein weiter Beurteilungsspielraum zugestanden werden

¹ EuGH, Rs. C-383/97, van der Laan, Slg. 1999, I-731, Rn. 24; EuGH, Rs. 407/85, Drei Glocken, Slg. 1988, 4233 Rn. 12 ff. und 15 ff.; EuGH, Rs. C-315/92, Clinique, Slg. 1994, I-317, Rn. 20 ff.; EuGH, Rs. 220/98, Estée Lauder Cosmetics, Slg. 2000, I-117, Rn. 27.

² EuGH, Rs. 274/87, Kommission v. Deutschland, Slg. 1989, 229, Rn. 12 ff. und 17 ff.

³ EuGH, Rs. C-120/78, Rewe v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Slg. 1979, 649, Rn. 8.

⁴ EuGH, Rs. C-112/00, Schmidberger, Slg. 2003, I-5659, Rn. 64 ff.

⁵ EuGH, Rs. C-284/95, Safety Hi-Tech, Slg. 1998, I-4301, Rn. 64; EuGH, Rs. 302/86, Kommission v. Dänemark, Slg. 1988, 4627, Rn. 7 ff.

⁶ EuGH, Rs. C-120/78, Rewe v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Slg. 1979, 649, Rn. 8.

⁷ EuGH, Rs. C-120/95, Decker, Slg. 1998, I-1831, Rn. 39.

⁸ EuGH, Rs. C-202/88, Kommission v. Frankreich, Slg. 1991, I-1223, Rn. 37.

⁹ Lang, in: BeckOK, GG, 43. Ed. (Stand: 15.05.2020), Art. 2, Rn. 82.



- bei weiterer Zuspitzung der epidemiologischen Krise wird der Bedarf weltweit zunehmen, wodurch die Gefährdung der Deckung im Inland verstärkt wird, sodass davon auszugehen ist, dass der Mitgliedsstaat D nicht in der Lage wäre, medizinische Ausrüstung für sein Gesundheitssystem zu beschaffen
- mildere, gleich effektive Mittel liegen nicht vor
- Maßnahme muss, die sich gegenüberstehenden Interessen in einen ausgewogenen Ausgleich bringen und angemessen sein
- hier stehen sich nationale Interessen des Staates D und Grundsätze der Europäischen Union in Form der Warenverkehrsfreiheit und des Prinzips europäischer Solidarität gegenüber
- Schutz von Leben und Gesundheit der eigenen Bevölkerung stellt die wohl wichtigste Schutzpflicht des Staates gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern dar, daraus ergibt sich auch die hohe Relevanz der Sicherung des öffentlichen Gesundheitssystems
- auf der anderen Seite bilden die Grundfreiheiten das Herzstück europäischer Integration, Exportverbote sind durch die europäischen Verträge ausdrücklich verboten
- Entwicklung der Europäischen Union von einer bloßen Wirtschaftsgemeinschaft zu einer auf Werten basierten politischen Gemeinschaft; EU-Mitgliedsstaaten haben sich auf gemeinsame Grundwerte geeinigt, Art. 2 EUV.
- das Gebot der Solidarität der Mitgliedsstaaten ergibt sich zusätzlich aus einer Gesamtschau von Normen des EU-Rechts (Präambel des EUV, Art. 3 Abs.3 UAbs. 3 EUV, Art. 3 Abs. 5; Art. 21 Abs. 1 UAbs. 1; 24 Abs. 2, Abs. 3 UAbs. 1 EUV, Art. 67 AEUV und Art. 222 AEUV)
- Ausfuhrverbot verhindert zugleich die Einfuhr überlebenswichtiger Güter in andere EU-Mitgliedsstaaten, damit könnte D gegen den Grundwert europäischer Solidarität verstoßen
- das hier erlassene Ausfuhrverbot stellt eine der intensivsten Formen der Beeinträchtigung des Warenverkehrs dar, es darf keine medizinische Ausrüstung ausgeführt werden, das Exportverbot ist auch zeitlich unbegrenzt
- die vorgesehene Ausnahmeklausel, die die Ausfuhr an besonders betroffene Mitgliedsstaaten ermöglicht, fällt sehr eng aus
- zum Zeitpunkt der Vornahme der Maßnahme hat das nationale Gesundheitsinstitut die Gefahrenlage in D lediglich als „mäßig“ eingestuft



- der Staat D trifft diese Maßnahme jedoch im Interesse der Gesundheit seiner Bürgerinnen und Bürger und somit für Güter von überragend hoher Schutzwürdigkeit
- die weltweite Gesundheitslage hat sich innerhalb kürzester Zeit drastisch verschlechtert, steigende Todesfälle und Infektionszahlen, es kommt zur Überlastung einzelner nationaler Gesundheitssysteme und zur Erreichung der Kapazitäten; weltweiter Andrang auf medizinische Schutzausrüstung, Lieferungen verschwinden oder werden konfisziert, bereits jetzt Schwierigkeiten die nötige Schutzausrüstung zu beschaffen
- Einschätzung des nationalen Instituts zur Krankheitsüberwachung und -prävention kann sich schlagartig durch neue Infektionsherde ändern
- getroffene Maßnahme ist zwar als intensive Beeinträchtigung der Warenverkehrsfreiheit einzuordnen, dem steht jedoch mit der ernsten Gefahrenlage und dem Risiko für Leib und Leben der Bevölkerung ein überragend wichtiges Schutzgut gegenüber
- der Regierung von D kann nicht zum Vorwurf gemacht werden, dass sie nicht erst die gravierende Verschlechterung der Lage abwarten und eventuelle Triage-Durchführungen in Kauf nehmen soll, bevor sie ein Ausfuhrverbot verhängt
- Verhalten mag unsolidarisch wirken, jedoch haben sich die EU-Mitgliedsstaaten trotz der Festlegung auf bestimmte Werte und Freiheiten in Anerkennung der nationalen Interessen ausdrücklich für die Möglichkeit für davon abweichendes Verhalten geeinigt
- Möglichkeit der Rechtfertigung trägt zugleich dem Umstand Rechnung, dass der Unionsgesetzgeber seine prinzipiell konkurrierende Gesetzgebungskompetenz noch nicht in allen Bereichen ausgeübt hat und deshalb die Mitgliedstaaten weiterhin für den Schutz der in Art. 36 AEUV genannten Gemeinwohlziele und Rechtsgüter tätig werden dürfen und müssen
- europäische Solidarität stellt einen wichtigen Grundwert für die Zusammenarbeit der europäischen Union dar, sie etabliert jedoch insbesondere keine Pflicht dazu, das Leben und die Gesundheit der eigenen Bevölkerung zu Gunsten anderer Mitgliedsstaaten zu vernachlässigen
- zwar ist die Beeinträchtigung der Warenverkehrsfreiheit enorm, diese dient hier aber der Gewährleistung der öffentlichen Gesundheitsversorgung und damit einer überragend wichtigen staatlichen Aufgabe und dem Schutz von Leib und Leben der Bürgerinnen und Bürger
- das Ausfuhrverbot ist demnach eine angemessene Maßnahme und insgesamt verhältnismäßig

(a.A. vertretbar)

B. Ergebnis

Das Ausfuhrverbot des Mitgliedstaates D stellt keine Verletzung der Warenverkehrsfreiheit dar.



Zu Frage 2

I und S könnten mit einer Staatenbeschwerde gem. Art. 33 EMRK gegen D vorgehen.

- um dieses Verfahren anstrengen zu können, müssen S, I und D parteifähig sein, dazu müssen sowohl Beschwerdeführer als auch Beschwerdegegner Vertragspartei der Konvention sein, hier (+)

- S und I müssen die Beschwerde substantiieren: Geltendmachung einer Verletzung jeder Bestimmung der Konvention oder eines Zusatzprotokolls

- S und I befürchten, dass Menschen ohne eine ausreichende Versorgung mit medizinischen Schutzgütern sterben werden, hier kommt eine Verletzung des Rechts auf Leben, Art. 2 Abs.1 EMRK in Betracht

- sind Individualrechtsverletzungen Streitgegenstand, so muss auf prozessualer Seite das betroffene Individuum den innerstaatlichen Rechtsweg erschöpfen., wird die Konventionswidrigkeit von Gesetzen oder einer Verwaltungspraxis gerügt, muss der Beschwerdeführer keinen Rechtsweg erschöpfen

- hier scheint es S und I darum zu gehen, das Exportverbot von D als solches zu rügen, hiergegen können sie, ohne vorher den Rechtsweg zu erschöpfen, Beschwerde beim EGMR erheben.

- problematisch erscheint hier der Umstand, dass S und I eine Grundrechtsverletzung des Staates D gegenüber Bürgerinnen und Bürgern, die sich in anderen Staaten aufhalten, geltend machen möchten

- die gerügte Maßnahme stellt zunächst lediglich eine Handelsbeeinträchtigung des Staates D dar und bezweckt keinerlei individuellen Folgen für Personen, S und I befürchten jedoch, dass Personen außerhalb von D mangels medizinischer Ausrüstung möglicherweise an dem neuen Virus sterben

- die Grundrechtsverpflichtung nach der EMRK orientiert sich primär an einer territorial ausgerichteten Hoheitsgewalt und besteht grundsätzlich nur für staatliches Handeln auf dem Territorium des Mitgliedstaats

- in bestimmten Fällen kommt jedoch auch eine extraterritoriale Verantwortlichkeit in Betracht: dazu müssen diese Rechtsakte entweder gänzlich außerhalb des eigenen Staatsgebiets gesetzt werden oder ihre Wirkung zumindest außerhalb desselben entfalten (sog. extraterritoriale Akte)



- die Voraussetzungen, unter denen eine extraterritoriale Wirkung der EMRK bei Handlungen des Staats außerhalb des eigenen Gebiets gegeben ist, werden von der Deutung des Begriffs „Hoheitsgewalt“ („jurisdiction“) bestimmt
- EGMR-Rechtsprechung kennt drei Fallgruppen, in denen eine extraterritoriale Verantwortung eines Mitgliedstaats besteht: Fälle einer „wirksamen Kontrolle eines Gebiets“, Fälle der Ausübung von „Gewalt und Kontrolle“ durch ein Staatsorgan und Fälle extraterritorialer Gewalt im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats
- D hat weder Kontrolle über Gebiete außerhalb seines eigenen Territoriums noch Personengruppen in seiner Gewalt und Kontrolle, mangels Hoheitsgewalt hat D auch keine Grundrechtsverpflichtungen gegenüber den Menschen außerhalb seines Staatsgebiets
- eine Staatenbeschwerde wäre zwar möglich, bliebe aber ohne Erfolg