



Sachstand

Zur Auslegung des Tatbestandsmerkmals „Erbringung von Dienstleistungen in unmittelbarem Zusammenhang mit tourismusbezogenen Aktivitäten auf der Krim oder in Sewastopol“ in Art. 2d Verordnung (EU) Nr. 692/2014 über restriktive Maßnahmen als Reaktion auf die rechtswidrige Eingliederung der Krim und Sewastopols durch Annexion

Zur Auslegung des Tatbestandsmerkmals „Erbringung von Dienstleistungen in unmittelbarem Zusammenhang mit tourismusbezogenen Aktivitäten auf der Krim oder in Sewastopol“ in Art. 2d Verordnung (EU) Nr. 692/2014 über restriktive Maßnahmen als Reaktion auf die rechtswidrige Eingliederung der Krim und Sewastopols durch Annexion

Aktenzeichen: PE 6-3000-003/18
Abschluss der Arbeit: 19. Januar 2018
Fachbereich: Fachbereich PE 6: Europa

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Europarechtliche Quellen zur Auslegung des Tatbestandsmerkmals „Erbringung von Dienstleistungen in unmittelbarem Zusammenhang mit tourismusbezogenen Aktivitäten auf der Krim oder in Sewastopol“	4
2.1.	Die einschlägigen Sanktionsregelungen	4
2.2.	Zum Begriff „Dienstleistungen“ und „Tourismus“ bzw. „tourismusbezogene Aktivitäten“	5
3.	Folgerungen	7
3.1.	Zum Begriff Tourismus	7
3.2.	Zum Begriff Dienstleistungen	7

1. Fragestellung

Der Fachbereich Europa wird um Klärung der Reichweite des in der Art. 2d Verordnung (EU) Nr. 692/2014 über restriktive Maßnahmen als Reaktion auf die rechtswidrige Eingliederung der Krim und Sewastopols durch Annexion¹ statuierten Verbotes touristischer Dienstleistungen gebeten, um damit konforme Reiseaktivitäten zur Pflege zwischenmenschlicher Kontakte, insb. touristische Dienstleistungen eines gemeinnützigen Vereins im Zusammenhang mit der Planung, Organisation und Reisen in diese Region und die Durchführung von Veranstaltung dort, identifizieren zu können. Die Fragen 1 bis 4 werden im Zusammenhang nachfolgend unter 2. und 3. behandelt. Zu Fragen 5 und 6 hat WD 5 und WD 3 die beigefügten Texte erarbeitet.

2. Europarechtliche Quellen zur Auslegung des Tatbestandsmerkmals „Erbringung von Dienstleistungen in unmittelbarem Zusammenhang mit tourismusbezogenen Aktivitäten auf der Krim oder in Sewastopol“

2.1. Die einschlägigen Sanktionsregelungen

Art. 2d Verordnung (EU) Nr. 692/2014 über restriktive Maßnahmen als Reaktion auf die rechtswidrige Eingliederung der Krim und Sewastopols durch Annexion (nachfolgend: VO 692/2014) hat folgenden Wortlaut: „Die Erbringung von Dienstleistungen in unmittelbarem Zusammenhang mit tourismusbezogenen Aktivitäten auf der Krim oder in Sewastopol ist verboten.“ Verstöße hiergegen erfüllen den Straftatbestand des § 18 Abs. 1 Nr. 1. lit. a) Außenwirtschaftsgesetz. Hiernach wird bestraft, wer einem Dienstleistungsverbot eines im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften oder der Europäischen Union veröffentlichten unmittelbar geltenden Rechtsaktes der Europäischen Gemeinschaften oder der Europäischen Union zuwiderhandelt, der der Durchführung einer vom Rat der Europäischen Union im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beschlossenen wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahme dient.

Mit Einfügung des Art. 2d in der VO 692/2014 durch die Verordnung (EU) Nr. 1351/2014 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 692/2014 über restriktive Maßnahmen als Reaktion auf die rechtswidrige Eingliederung der Krim und Sewastopols durch Annexion² wird Art. 4e Abs. 1 Beschluss 2014/933/GASP des Rates zur Änderung des Beschlusses 2014/386/GASP über restriktive Maßnahmen als Reaktion auf die rechtswidrige Eingliederung der Krim und Sewastopols durch Annexion³ (nachfolgend: Beschluss 2014/933/GASP) umgesetzt, wonach die „Erbringung

¹ Verordnung (EU) Nr. 692/2014 des Rates vom 23. Juni 2014 über restriktive Maßnahmen als Reaktion auf die rechtswidrige Eingliederung der Krim und Sewastopols durch Annexion, ABl L 183 vom 24.6.2014, 9, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1515589771558&uri=CELEX:02014R0692-20141220>.

² Verordnung (EU) Nr. 1351/2014 des Rates vom 18. Dezember 2014 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 692/2014 über restriktive Maßnahmen als Reaktion auf die rechtswidrige Eingliederung der Krim und Sewastopols durch Annexion, ABl. L 365/46, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R1351&qid=1515597231738&from=DE>.

³ BESCHLUSS 2014/933/GASP DES RATES vom 18. Dezember 2014 zur Änderung des Beschlusses 2014/386/GASP über restriktive Maßnahmen als Reaktion auf die rechtswidrige Eingliederung der Krim und Sewastopols durch Annexion, ABl. L 365/152, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0933&rid=1>.

von Dienstleistungen in direktem Zusammenhang mit tourismusbezogenen Aktivitäten auf der Krim oder in Sewastopol durch Staatsangehörige der Mitgliedstaaten“ verboten ist.

Der Beschluss 2014/933/GASP sieht in seinen Erwägungsgründen folgende Klarstellungen zu Dienstleistungen im Zusammenhang mit Tourismus vor:

Erwägungsgrund 5: *„Dienstleistungen in den Bereichen Verkehr, Telekommunikation, Energie oder Prospektion, Exploration und Förderung von Öl-, Gas- und Mineralressourcen, sowie Dienstleistungen die in Zusammenhang mit Tourismusaktivitäten, einschließlich im maritimen Sektor, auf der Krim oder in Sewastopol stehen, sollten verboten werden.“*

Erwägungsgrund 6: *„Die Verbote und Beschränkungen dieses Beschlusses können nicht so ausgelegt werden, dass sie den Transit durch das Gebiet der Krim oder Sewastopols durch natürliche oder juristische Personen oder Einrichtungen der Union verbieten oder beschränken.“*

Mit Relevanz für Dienstleistungen im Zusammenhang mit Tourismus wird in den Erwägungsgründen der VO 1351/2014 darüber hinaus folgendes ausgeführt:

Erwägungsgrund 7: *„Die Verbote und Beschränkungen dieser Verordnung gelten nicht für rechtmäßige Geschäfte mit Einrichtungen außerhalb der Krim oder Sewastopols, die im Gebiet der Krim oder Sewastopols tätig sind, wenn keine hinreichende Gründe für die Annahme vorliegen, dass die betreffenden Waren oder Dienstleistungen für den Gebrauch auf der Krim oder in Sewastopol bestimmt sind oder wenn die damit zusammenhängenden Investitionen nicht für Unternehmen oder Tochtergesellschaften oder verbundene Unternehmen unter ihrer Kontrolle auf der Krim oder in Sewastopol bestimmt sind.“*

Erwägungsgrund 8: *„Das Verbot der Erbringung von Dienstleistungen, die unmittelbar mit Tourismusaktivitäten im Zusammenhang stehen, einschließlich Kreuzfahrtdiensten, kann nicht so ausgelegt werden, als seien Dienstleistungen für die Zwecke der Sicherheit, der Gefahrenabwehr und bei Notfällen im Seeverkehr wie Wartung, Reparatur, elektronische Identifizierung und elektronische Kommunikationssysteme oder Versicherung erfasst.“*

2.2. Zum Begriff „Dienstleistungen“ und „Tourismus“ bzw. „tourismusbezogene Aktivitäten“

Der Begriff „Dienstleistungen“ und der Begriff „tourismusbezogene Aktivitäten“ werden in keiner dieser Sekundärrechtsakte definiert.

Primärrechtlich findet sich in Art. 57 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) statt einer präzisen Definition des Begriffs „Dienstleistung“ nur der Hinweis, dass es sich hierbei um Leistungen handelt, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden und insbesondere gewerbliche, kaufmännische, handwerkliche und freiberufliche Tätigkeiten sind⁴, wobei die Leistung nicht-körperlicher Art sein muss und sich nicht auf die Herstellung einer Ware i.S.d. Art. 28

⁴ Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 10. Aufl. 2016, S. 484.

ff. AEUV beschränken darf.⁵ Das europäische Sekundärrecht knüpft an diesen Begriff der Dienstleistung an, wie die an dieser primärrechtlichen Vorgabe anknüpfende Definition der Dienstleistung in Art. 4 Nr. 1. der Dienstleistungsrichtlinie⁶ verdeutlicht. Mit Blick auf die Eigenständigkeit der Unionsrechtsordnung und des Vorrangs des Unionsrechts gegenüber dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten sind Begriffe des Unionsrechts anhand unionsrechtlicher Maßstäbe autonom ohne Berücksichtigung des nationalen Rechts auszulegen,⁷ so dass etwaige Festlegungen des Begriffs der touristische Dienstleistungen für die Auslegung der in Frage stehenden Verbotsnorm nicht herangezogen werden könnten.

Weder in vorstehenden Sanktionsregelungen als auch im Primärrecht, insb. im Titel XXII Tourismus des AEUV, findet sich eine Definition des Begriffs „Tourismus“ oder in seiner speziellen Form der „tourismusbezogenen Aktivitäten“. Die Welttourismusorganisation der UN (UNWTO) definiert Touristen als *„Personen, die zu Orten außerhalb ihres gewöhnlichen Umfeldes reisen und sich dort für nicht mehr als ein Jahr aufhalten aus Freizeit- oder geschäftlichen Motiven, die nicht mit der Ausübung einer bezahlten Aktivität am besuchten Ort verbunden sind.“*⁸ Daran anknüpfend ist in Art. 2 Abs. 1 lit. f) der Verordnung (EU) Nr. 692/2011 über die europäische Tourismusstatistik⁹ als *„die Tätigkeit von Personen, die zu einem Hauptreiseziel außerhalb ihrer gewohnten Umgebung reisen und sich dort weniger als ein Jahr lang zu einem beliebigen Hauptzweck, darunter Geschäft, Urlaub oder ein sonstiger persönlicher Grund, der ein anderer ist als die Beschäftigung bei einer an dem besuchten Ort ansässigen Einheit, aufhalten.“* Vor diesem Hintergrund geht das Schrifttum von einem weiten europarechtlichen Begriff des Tourismus aus, der nicht nur Vergnügungsreisen, sondern auch Reisen und Aufenthalte zu geschäftlichen, sportlichen, gesundheitlichen oder kulturellen Gründen außerhalb des Wohn- und Arbeitsortes umfassen soll.¹⁰ Tourist soll demgemäß sein, wer sich für einen überschaubaren Zeitraum außerhalb des normalen Wohn- oder Arbeitsumfeldes zu den vorgenannten Zwecken aufhält.¹¹ Bei diesem weiten Begriffsverständnis spricht viel für die Annahme, dass auch Reisen

⁵ EuGH, Rs. 18/84 (Kommission/Frankreich), Rn. 12.

⁶ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABL L 376/36, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0123&rid=1>.

⁷ Riesenhuber, Europäische Methodenlehre, 3. Aufl. 2015, § 12 Rn. 4, § 18 Rn. 13, § 21 Rn. 15 ff.

⁸ Nachweise bei Cooper/Fletcher/Fyall/Gilbert/Wanhill, Tourism Principles and Practice, S. 1 ff.

⁹ Verordnung (EU) Nr. 692/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2011 über die europäische Tourismusstatistik und zur Aufhebung der Richtlinie 95/57/EG des Rates Text von Bedeutung für den EWR, ABL L 192/17, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1515681264856&uri=CELEX:32011R0692>.

¹⁰ Nettesheim in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union (Stand: Juli 2017), Art. 195 Rn. 10.

¹¹ Classen, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht Bd. 3, 7. Aufl. 2015, Art. 195 Rn. 5.; in ähnlicher Form geht auch Callies, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016 Art. 195 Rn. 3 von einem weit zu verstehenden europarechtlichen Begriff des Tourismus aus. Tourismus ist hiernach *„als die Gesamtheit aller Bewegungen von Personen [zu] definieren, die aus wirtschaftlichen oder kulturellen Gründen, zu beruflichen, sportlichen, gesundheitlichen und vergnüglichen Zwecken ihren Wohnsitz ohne Aufgabe der mit ihm verbundenen rechtlichen und wirtschaftlichen Beziehungen zum vorübergehenden Aufenthalt verlassen.“*

zur Pflege zwischenmenschlicher Kontakte dem europarechtlichen Begriff des Tourismus unterfallen und demgemäß auch als tourismusbezogene Aktivität i.S.d. Art. 2d VO 692/2014 zu werten sind.

3. Folgerungen

Art. 2d VO 692/2014 untersagt „Die Erbringung von Dienstleistungen in unmittelbarem Zusammenhang mit tourismusbezogenen Aktivitäten auf der Krim oder in Sewastopol“.

3.1. Zum Begriff Tourismus

Wie bereits dargelegt, lassen sich aus dem Begriff *Tourismus* bzw. der Formulierung der *tourismusbezogenen Aktivitäten* keine wesentlichen Beschränkungen des Geltungsumfangs des Art. 2d VO 692/2014 für die in Frage stehenden Aktivitäten ableiten. Auch Reisen zur Pflege zwischenmenschlicher Kontakte lassen sich als tourismusbezogene Aktivität i.S.d. Art. 2d VO 692/2014 mit Blick auf das weite Verständnis dieses Begriffs deuten.

3.2. Zum Begriff Dienstleistungen

Die Anwendungsweite des Verbotstatbestandes in Art. 2d VO 692/2014 wird maßgebend von dem Begriff der Dienstleistungen bestimmt. Dienstleistungen i.S.d. Norm sind nur solche Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden. Dienstleistungen i.S.d. Art. 2d VO 692/2014 müssen nicht selber als touristische Aktivität zu qualifizieren sein. Für den Verbotstatbestand des Art. 2d VO 692/2014 genügt es bereits, wenn Dienstleistungen mit solchen Aktivitäten in unmittelbarem Zusammenhang stehen. Reiseaktivitäten von Privatpersonen oder gemeinnützigen Vereinen, mit denen keine wirtschaftlichen Zwecke verfolgt werden, dürften für sich betrachtet mit Blick auf den als wirtschaftliche Aktivität verstandenen Begriff der Dienstleistung nicht dem Begriff der Dienstleistung unterfallen und deshalb nicht den Verbotstatbestand des Art. 2d VO 692/2014 erfüllen. Gleiches gilt für die nicht mit wirtschaftlicher Zielsetzung und damit nicht als *Dienstleistung* erbrachte Planung und Organisation solcher Reisen. Dafür spricht auch, dass auf Grundlage der für die vorliegend in Frage stehenden Sanktionen der EU im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Vertrag über die Europäische Union Titel V Kapitel 2) einschlägigen Ermächtigungsnorm des Art. 215 Abs. 1 AEUV nur die Aussetzung, Einschränkung oder vollständige Einstellung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem oder mehreren Drittländern oder gegen Privatpersonen und nicht staatlichen Einrichtungen verhängt werden darf, wovon die Pflege zwischenmenschlicher Kontakte naturgemäß nicht umfasst ist.

Grundsätzlich verboten ist aber nach vorstehender Verbotsnorm die Erbringung von „Dienstleistungen“, die in unmittelbarem Zusammenhang mit tourismusbezogenen Aktivitäten auf der Krim oder in Sewastopol des Gebietes der Krim oder Sewastopols stehen, etwa gewerbliche Busfahrten zu oder in diesen Regionen. Diese sind aufgrund des weitgefassten Verbotstatbestandes auch dann unzulässig, wenn sie der Durchführung von Reiseaktivitäten von Privaten oder gemeinnützigen Vereinen dienen. Davon ausgenommen ist ausweislich des für die hier untersuchten Fragestellungen allein relevanten Erwägungsgrundes 6 Beschluss 2014/933/GASP der Transit durch das Gebiet der Krim oder Sewastopols durch natürliche oder juristische Personen oder Einrichtungen der Union, was voraussetzte, dass das Reiseziel nicht das Gebiet der Krim oder Sewastopols ist sondern diese nur als Transitgebiete im Rahmen einer Reise genutzt werden.

Daraus lässt sich folgern, dass die nicht gewerbsmäßig organisierte und/oder durchgeführte Pflege zwischenmenschlicher Kontakte auf der Krim oder in Sewastopol nicht vom Verbotstatbestand des Art. 2d VO 692/2014 erfasst wird, soweit dafür keine „Dienstleistungen“ (so wie unter 3.2. beschrieben) in Anspruch genommen werden.

- Fachbereich Europa -