

Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge des Generalanwalts vom 21.12.2016 – C-17/16

Generalanwalt Paolo Mengozzi

ECLI:EU:C:2016:1001

Keine Entscheidung des Gerichtshofs. Dieses Dokument ist ein unabhängiger Entscheidungsvorschlag an den Gerichtshof. Der Gerichtshof ist daran nicht gebunden und kann anders entscheiden.

Ergebnis: Vorschlag an den Gerichtshof

Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die Vorlagefrage der Cour de cassation (Kassationsgerichtshof, Frankreich) wie folgt zu antworten: Art. 3 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1889/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 über die Überwachung von Barmitteln, die in die Gemeinschaft oder aus der Gemeinschaft verbracht werden, ist dahin auszulegen, dass die für jede natürliche Person, die in die Union einreist oder aus der Union ausreist und Barmittel in Höhe von 10000 Euro oder mehr mit sich führt, bestehende Pflicht, diesen Betrag bei den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, über den sie in die Union einreist oder aus der Union ausreist, anzumelden, auch für Reisende eines Fluges aus einem Drittland gilt, die nach dem Aussteigen und bis zum Einsteigen in ein Flugzeug zum Weiterflug in ein anderes Drittland, ohne eine Grenzkontrollstelle zum Zwecke der Einreise in diesen Mitgliedstaat zu passieren, im internationalen Transitbereich eines Flughafens bleiben, der im Gebiet eines Mitgliedstaats liegt, auf das gemäß den Art. 52 EU und 355 AEUV die Verträge Anwendung finden.

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PAOLO MENGOZZI vom 21. Dezember 2016 (Rechtssache C-17/16 Oussama El Dakkak, Intercontinental SARL gegen Administration des douanes et droits indirects (Vorabentscheidungsersuchen der Cour de cassation [Kassationsgerichtshof, Frankreich]) „Vorabentscheidungsersuchen — Überwachung von Barmitteln, die in die oder aus der Europäischen Union verbracht werden — Verordnung (EG) Nr. 1889/2005 — Art. 3 Abs. 1 — Umfang der Anmeldepflicht — Internationaler Transitbereich des Flughafens eines Mitgliedstaats“ I – Einleitung

1 Gegenstand der vorliegenden Rechtssache ist ein Ersuchen der Cour de cassation (Kassationsgerichtshof, Frankreich) um Vorabentscheidung über die Auslegung von Art. 3 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1889/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 über die Überwachung von Barmitteln, die in die Gemeinschaft oder aus der Gemeinschaft verbracht werden (

2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits von Herrn Oussama El Dakkak und der Intercontinental SARL gegen die Administration des douanes et droits indirects (Behörde für Zölle und indirekte Steuern, im Folgenden: Zollverwaltung) (Frankreich) wegen Ersatzes der Schäden, die sie dadurch erlitten zu haben behaupten, dass die Zollverwaltung das Bargeld, das Herr El Dakkak bei seinem Transitaufenthalt im Flughafen Roissy-Charles-de-Gaulle (Frankreich) mit sich führte, beschlagnahmt hatte, weil er es nicht angemeldet hatte.

3 In dieser Rechtssache geht es im Wesentlichen um die Frage, ob die Verpflichtung nach Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1889/2005, nach der „jede natürliche Person, die in die [Europäische Union] einreist oder aus [ihr] ausreist und Barmittel in Höhe von 10000 Euro oder mehr mit sich führt“, diesen Betrag bei den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, über den sie in die Gemeinschaft einreist oder aus der Gemeinschaft ausreist, anmelden muss, auch für Reisende eines Fluges aus einem Drittland gilt, die nach dem Aussteigen im internationalen Transitbereich des Flughafens eines Mitgliedstaats bleiben, bis sie in ein Flugzeug zum Weiterflug in ein anderes Drittland einsteigen. II – Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefrage

4 Intercontinental hatte Herrn El Dakkak damit beauftragt, US-Dollars (USD) mit dem Flugzeug von Cotonou (Benin) nach Beirut (Libanon) mit Transitaufenthalt im Flughafen Roissy-Charles-de-Gaulle zu

bringen (

5 Herr El Dakkak wurde am 9. Dezember 2010 während seines Transitaufenthalts in diesem Flughafen von Zollbeamten auf der Fluggastbrücke für den Flug nach Beirut kontrolliert. Den Akten ist zu entnehmen, dass Herr El Dakkak bei dieser Kontrolle angab, Barmittel mit sich zu führen, und eine bei den Zollbehörden von Benin abgegebene Anmeldung vorlegte. Die Zollbeamten forderten ihn daraufhin auf, mitzukommen. Bei der Bestandsaufnahme der Barmittel wurde festgestellt, dass er außer 3900 Euro noch 1607650 USD bei sich hatte (

6 Herr El Dakkak wurde von der Zollbehörde festgehalten und dann von einem Ermittlungsrichter wegen Verstoßes gegen die Anmeldepflicht nach Art. 464 des Code des douanes (Zollgesetzbuch) (

7 Mit Urteil vom 11. Mai 2011 erklärte die Chambre d'instruction der Cour d'appel de Paris (Ermittlungskammer des Berufungsgerichts Paris, Frankreich) das gesamte Verfahren wegen einer Unregelmäßigkeit für nichtig und ordnete die Rückgabe des in Gewahrsam genommenen Geldes an. Laut den Akten erfolgte diese Nichtigerklärung, weil Herr El Dakkak von den Zollbeamten ohne irgendeine rechtliche Grundlage über einen Zeitraum von 7 Stunden 45 Minuten festgehalten worden war, obwohl dieser Zeitraum nicht erforderlich gewesen war, und weil dieses anfängliche Verfahren rechtswidrig war und seine Nichtigerklärung die Aufhebung aller zwangsläufig darauf beruhenden Maßnahmen zur Folge hatte.

8 Mit Schreiben vom 2. April 2012 teilten die zuständigen Behörden Herrn El Dakkak mit, dass sie den in Euro beschlagnahmten Betrag und den Gegenwert in Euro des in US-Dollar beschlagnahmten Betrags sowie einen Anteil des auf die Bearbeitungskosten eingeräumten Nachlasses überweisen würden.

9 Herr El Dakkak und Intercontinental stellten beim Tribunal d'instance d'Aulnay-sous-Bois (Gericht erster Instanz Aulnay-sous-Bois, Frankreich) und bei der Cour d'appel de Paris (Berufungsgericht Paris) einen Antrag auf Schadensersatz und machten geltend, dass sich die Zollbehörden zu Unrecht auf einen Verstoß von Herrn El Dakkak gegen die Anmeldepflicht beriefen, da eine solche Pflicht für ihn nicht bestanden habe.

10 Laut den Akten trug Herr El Dakkak vor der Cour d'appel de Paris (Berufungsgericht Paris) vor, dass die Anmeldepflicht nach Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1889/2005 und nach den zu deren Umsetzung erlassenen französischen Rechtsvorschriften nur für die Personen gelte, die die Außengrenzen der Union überschritten. Unter Berufung auf den Wortlaut von Art. 4 der Verordnung Nr. 562/2006 machte Herr El Dakkak geltend, dass ein solches Überschreiten nur vorliege, wenn die Person sich zu einer Grenzübergangsstelle begeben und diese passiere. Da sich die von Frankreich für den Flughafen Roissy-Charles-de-Gaulle bestimmte Grenzübergangsstelle am Ausgang des internationalen Transitbereichs befinde, passiere eine Person, die sich innerhalb dieses Bereichs aufhalte, niemals diese Stelle und reise somit niemals in das Gebiet der Union ein.

11 Da die Cour d'appel de Paris (Berufungsgericht Paris) das Rechtsmittel von Herrn El Dakkak in diesem Punkt zurückgewiesen hatte, erhob er Kassationsbeschwerde.

12 Unter diesen Umständen hat die Cour de cassation (Kassationsgerichtshof) entschieden, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof die folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen: Sind Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1889/2005 und Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 562/2006 dahin auszulegen, dass ein Angehöriger eines Drittstaats, der sich in der internationalen Transitzone eines Flughafens aufhält, nicht der Anmeldepflicht gemäß Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1889/2005 unterliegt, oder vielmehr dahin, dass dieser Staatsangehörige dieser Pflicht unterliegt, da er eine Außengrenze der Union an einer Grenzübergangsstelle im Sinne von Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 562/2006 überschritten hat? III – Würdigung

13 Mit seiner Vorabentscheidungsfrage möchte die Cour de cassation (Kassationsgerichtshof) im Wesentlichen wissen, ob ein Reisender eines Fluges aus einem Drittland, der nach dem Aussteigen und

bis zum Einsteigen in ein Flugzeug zum Weiterflug in ein anderes Drittland im internationalen Transitbereich des Flughafens eines Mitgliedstaats bleibt – d. h. in dem Bereich, der sich von den Ein- und Aussteigeorten bis zu den Einreise- und Zollkontrollstellen erstreckt –, eine Außengrenze der Union im Sinne der Verordnung Nr. 562/2006 überschritten hat und deshalb der Anmeldepflicht nach Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1889/2005 unterliegt.

14 Das vorliegende Gericht geht von der Prämisse aus, dass der Begriff „Einreise in die Union“ im Sinne von Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1889/2005 im Licht des Begriffs „Überschreiten der Grenzen“ im Sinne von Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 562/2006 auszulegen ist.

15 Ebenso wie die französische Regierung bin ich der Meinung, dass diese Prämisse falsch ist.

16 Die Verordnung Nr. 562/2006 wurde auf der Grundlage von Art. 62 des EG-Vertrags, insbesondere seiner Nrn. 1 und 2 Buchst. a erlassen, der den Rat der Europäischen Union zum Erlass von Maßnahmen ermächtigte, die zum einen sicherstellen sollten, dass Personen beim Überschreiten der Binnengrenzen der Union nicht kontrolliert werden, und die zum anderen Normen und Modalitäten festlegen sollten, die bei den Kontrollen von Personen, die die Außengrenzen der Mitgliedstaaten überschreiten, eingehalten werden müssen. Die Verordnung Nr. 1889/2005 wurde dagegen auf der Grundlage von Art. 95 EG, der die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten betraf, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben, und auf der Grundlage von Art. 135 EG über die Zusammenarbeit im Zollwesen erlassen.

17 Auch wenn diese beiden Verordnungen zur Verwirklichung desselben in Art. 14 EG genannten Ziels beitragen, nämlich der Errichtung eines Raums ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist, ist ihr Gegenstand und ihr Ziel gemäß ihrer jeweiligen Rechtsgrundlage verschieden, wobei Erstere die gemeinsamen Regeln im Bereich des Grenzübertritts von Personen festlegt, um den Schengen-Besitzstand (

18 Deshalb sind die in der Verordnung Nr. 1889/2005 verwendeten Begriffe nicht im Licht der Begriffe der Verordnung Nr. 562/2006 auszulegen. Der Gerichtshof hat somit in der vorliegenden Rechtssache nicht über die Auslegung des Begriffs „Überschreiten der Grenzen“ im Sinne der Verordnung Nr. 562/2006 zu befinden.

19 Daraus folgt, dass die vom vorlegenden Gericht gestellte Frage dahin umzuformulieren ist, dass durch sie im Wesentlichen geklärt werden soll, ob die Anmeldepflicht nach Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1889/2005 auch für Staatsangehörige eines Drittlandes unter den Umständen des Ausgangsrechtsstreits gilt, und dass der Ausdruck „Einreise in die Union“ im Sinne dieser Vorschrift auf der Grundlage von deren Wortlaut, Systematik und Geist sowie des Systems und Zwecks der Regelung, in die sie sich einfügt, auszulegen ist.

20 Stellt man nur auf die gewöhnliche Bedeutung der in dieser Vorschrift verwendeten Wörter ab, bezeichnet der genannte Ausdruck offensichtlich den Vorgang, dass eine natürliche Person sich von einem Gebiet außerhalb der Union in ein Gebiet begibt, das Teil der Union ist.

21 Da in der vorliegenden Rechtssache das Gebiet der Union als durch den räumlichen Geltungsbereich der Verträge, wie er in den Art. 52 EUV und 355 AEUV (

22 Jedoch kann mit dem Begriff „Einreise in die Union“ auch ein Rechtsbegriff gemeint sein, der von dem Überschreiten einer geografischen Grenze losgelöst ist. Wie Generalanwalt Fenelly in Nr. 24 seiner Schlussanträge in der Rechtssache Kommission/Rat (C-170/96, EU:C:1998:43) betont hat, sind nämlich beim Überschreiten einer Grenze zwei Gesichtspunkte zu unterscheiden. Erstens geht es um die Einreise in das Hoheitsgebiet eines Landes im physischen Sinne, ohne notwendigerweise eine Grenzkontrollstelle zu passieren, zweitens um die Einreise in das Hoheitsgebiet im rechtlichen Sinne des Passierens einer Grenzkontrollstelle.

23 Somit könnte man die Ansicht vertreten, dass eine Person, die die geografische Grenze eines Mitgliedstaats überschreitet, nur dann in die Union einreist, wenn sie im Augenblick des Grenzübertritts an einer Grenzübergangsstelle eine Erlaubnis dafür erhält. Nach dieser Auslegung könnte eine Person, die sich in der Situation von Herrn El Dakkak befindet, nicht als in die Union eingereist im Sinne der fraglichen Vorschrift betrachtet werden.

24 Welcher dieser beiden Auslegungen ist zu folgen?

25 Für die erste spricht außer dem Wortlaut von Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1889/2005, dass in dieser Verordnung die Transitbereiche eines Flughafens vom Geltungsbereich der in diesem Artikel vorgesehenen Anmeldepflicht nicht ausdrücklich ausgenommen sind.

26 Die internationalen Transitbereiche der Flughäfen sind Teil des Hoheitsgebiets des Staates, in dem sie sich befinden, und sind, selbst wenn man ihnen einen besonderen rechtlichen Status einräumt, keine rechtsfreien Zonen, sondern unterliegen der rechtlichen und behördlichen Kontrolle dieses Staates. Insoweit kann der Hinweis von Interesse sein, dass die Französische Republik im Bereich der Immigration durch eine rechtliche Fiktion den sogenannten Wartezonen (

27 Dass es sich bei den internationalen Transitbereichen nicht um extraterritoriale Gebiete handelt, hatte im Übrigen der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, wie die französische Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen bemerkt hat, in der Rechtssache hervorgehoben, in der das Urteil vom 25. Juni 1996, Amuur/Frankreich, (ECLI:CE:ECHR:1996:0625JUD001977692, Rn. 52), erging; in dieser Rechtssache war dieser Gerichtshof mit der Frage befasst, ob das „Belassen“ mehrerer somalischer Asylbewerber in der „Wartezone“ des Flughafens Roissy-Charles-de-Gaulle mit Art. 5 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vereinbar war. Im Übrigen ist auch die französische Regierung in der vorliegenden Rechtssache der Ansicht, dass diese Transitbereiche kein extraterritoriales Gebiet seien, und betont, dass der internationale Transitbereich des Flughafens Roissy-Charles-de-Gaulle Teil des französischen Hoheitsgebiets sei und dem französischen und dem Unionsrecht unterliege.

28 Die Vorarbeiten zur Verordnung Nr. 1889/2005 enthalten nur wenig Hinweise, wie der Geltungsbereich der Anmeldepflicht nach Art. 3 Abs. 1 dieser Verordnung auszulegen ist.

29 Der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verhinderung der Geldwäsche durch Zusammenarbeit im Zollwesen (im Folgenden: Verordnungsvorschlag) (

30 Die Bezugnahme auf das Zollgebiet der Gemeinschaft spricht dafür, dass die Kommission eher den geografischen Aspekt des Überschreitens der Außengrenzen im Auge hatte und dass der Verordnungsvorschlag – zumindest ursprünglich – auch die Fälle erfassen sollte, in denen die betroffene Person sich in den internationalen Transitbereich eines in einem Mitgliedstaat gelegenen Flughafens begibt. In ihrem dem Verordnungsvorschlag beigefügten Bericht an den Rat (

31 Im Verlauf des Verfahrens zur Billigung der Verordnung Nr. 1889/2005 hat der Rat jedoch den räumlichen Geltungsbereich dieser Regelung geändert. Insbesondere in seinen dem Änderungsvorschlag beigefügten Erläuterungen wies er darauf hin, dass „aus Gründen der Transparenz für die Reisenden und zur einfacheren Anwendung der Verordnung durch die zuständigen Behörden eine Kontrolle der Bewegungen flüssiger Mittel zu dem Zeitpunkt erfolgen sollte, zu dem eine natürliche Person in das Gebiet der Gemeinschaft einreist oder aus diesem ausreist“ (

32 Auch wenn man die mit der Transparenz zusammenhängenden Gründe versteht, die den Rat geleitet haben – der Begriff „Einreise in die Gemeinschaft“ mit seiner unmittelbaren Bezugnahme auf den damals anwendbaren Art. 299 EG ist viel leichter zu begreifen als der Begriff „Zollgebiet der Gemeinschaft“, der im Übrigen im Licht der Erläuterungen in Art. 1 Abs. 1 Unterabs. 2 des Verordnungsvorschlags zu lesen ist –, so fällt es doch eindeutig schwerer, die Anwendungsschwierigkeiten zu erkennen, denen sich die

zuständigen Behörden nach Ansicht des Rates gegenübergesehen hätten, wenn der Text der Kommission ohne Änderungen verabschiedet worden wäre. Da nämlich die in dem Verordnungsvorschlag vorgesehenen Kontrollen hauptsächlich von den Zollbehörden der Mitgliedstaaten durchzuführen waren, denen man unterstellen darf, dass sie mit den Begriffen des Zollrechts der Union vertraut sind, erscheint es logisch, dass der Rat nicht die Aufgabe im Sinn hatte, die von der Anmeldepflicht betroffenen Gebiete zu bestimmen. Dachte er an die Schwierigkeiten, die es diesen Behörden hätte bereiten können, die Kontrolle der im Transit befindlichen Reisenden sicherzustellen, die selbst auch davon ausgehen mussten, dass sie der auf dem Verordnungsvorschlag beruhenden Anmeldepflicht unterlagen? Die Vorarbeiten können dies nicht belegen – schließen es im Übrigen aber auch nicht aus –, doch hätte man, wenn dies der Fall gewesen wäre, logischerweise im endgültigen Text der Verordnung Nr. 1889/2005 erwarten dürfen, dass solche Reisenden von der Anmeldepflicht ausdrücklich ausgenommen worden wären, was indessen nicht geschehen ist.

33 Die Änderung des geografischen Geltungsbereichs des Verordnungsvorschlags entsprach außerdem der Sorge des Rates, eine parallele geografische Anwendung der Richtlinie 91/308 und der künftigen Verordnung sicherzustellen.

34 Zwischen diesen beiden Rechtsakten besteht nämlich eine enge Verbindung.

35 Die Verordnung Nr. 1889/2005 wurde auf der Grundlage der Ergebnisse des „Moneypenny“-Berichts (ergänzen sollte, indem sie harmonisierte Vorschriften für die Überwachung der Bewegungen von Barmitteln festlegt, die in die Gemeinschaft oder aus der Gemeinschaft verbracht werden (

36 Aus dem Verhältnis zwischen diesen beiden Rechtsakten können sich somit Anhaltspunkte für die Ermittlung des Umfangs der Anmeldepflicht nach Art. 3 der Verordnung Nr. 1889/2005 ergeben.

37 Die Richtlinie 91/308, gestützt auf Art. 57 Abs. 2 Satz 1 und 3 und Art. 100a des EWG-Vertrags, verpflichtete die Kredit- und Finanzinstitute und bestimmte juristische oder natürliche Personen zu Kontrollen der von Dienstleistungserbringern durchgeführten Transaktionen, wenn es dabei um einen höheren Betrag als 15000 Euro ging. In erster Linie sollte verhindert werden, dass das Finanzsystem zum Waschen von Erlösen aus kriminellen Tätigkeiten benutzt wird, was die Gefahr in sich birgt, dass die Stabilität und das Ansehen dieses Systems Schaden leiden und die Zunahme des organisierten Verbrechens im Allgemeinen und des Rauschgifthandels im Besonderen begünstigt wird (

38 Die in dieser Richtlinie vorgeschriebenen Maßnahmen stehen ebenso wie die jetzt in der Richtlinie 2015/849 (

39 Wie der Gerichtshof im Urteil vom 25. April 2013, Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270), ausgeführt hat, sollte die Richtlinie 2005/60, die die Richtlinie 91/308 ersetzt hat, zwar auch das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarkts gewährleisten, ihr Hauptzweck bestand jedoch in der Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zweck der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, wie u. a. daraus hervorgeht, dass sie, wie die Richtlinie 91/308, in einem internationalen Kontext erlassen wurde, um die Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Financial Action Task Force“ (FATF) in der Union anzuwenden und verbindlich zu machen (

40 Die Verordnung Nr. 1889/2005, die die Richtlinie 91/308 ergänzen soll, verfolgt dasselbe Ziel. Ebenso wie die genannte Richtlinie wurde im Übrigen diese Verordnung, wie sich aus ihrem vierten Erwägungsgrund ergibt, erlassen, um eine Empfehlung der FATF umzusetzen, nämlich ihre Sonderempfehlung IX vom 22. Oktober 2004 bezüglich der Geldkuriere, die nach der Revision von 2012 jetzt die Empfehlung 32 ist (

41 Nach dieser Empfehlung müssen „die Länder Maßnahmen zur Aufdeckung grenzüberschreitender physischer Beförderungen von Bargeld und übertragbaren Inhaberpapieren einschließlich eines Anmelde- oder Angabeverfahrens“ vorsehen, und „sie müssen gewährleisten, dass ihre zuständigen Behörden befugt sind, Bargeld oder übertragbare Inhaberpapiere sicherzustellen oder zurückzuhalten,

bei denen der Verdacht besteht, dass sie im Zusammenhang mit Terrorismusfinanzierung, Geldwäsche oder ihnen zugrunde liegenden Straftaten stehen oder falsch angemeldet oder angegeben wurden“ (

42 In einer erläuternden Note zu dieser Empfehlung wird klargestellt, dass diese mit dem Ziel erstellt worden ist, „zu gewährleisten, dass Terroristen und andere Straftäter nicht durch die grenzüberschreitende physische Beförderung von Bargeld oder übertragbaren Inhaberpapieren ihre Aktivitäten finanzieren oder die Erlöse aus ihren Aktivitäten waschen können“ (physische Verbringen von Barmitteln oder übertragbaren Inhaberpapieren bei der Ein- oder Ausreise von einem Land in ein anderes“ (

43 Die in Rede stehende Empfehlung scheint sich somit auf einen weiten Begriff der Ein- und Ausreise zu beziehen, was darauf hindeutet, dass das von dieser Empfehlung befürwortete Anmelde- und Angabesystem anzuwenden ist, sobald das Bargeld oder die übertragbaren Inhaberpapiere über eine nationale geografische Grenze verbracht werden. Die Dokumentation des FATF scheint jedoch keinen ausdrücklichen Hinweis auf die Frage zu enthalten, die uns hier beschäftigt. Die Modalitäten der Kontrolle des grenzüberschreitenden Bargeldverkehrs in den internationalen Transitbereichen der Flughäfen werden auch nicht in dem Dokument „Nouvelles meilleures pratiques internationales: détection et prévention des mouvements transfrontaliers illicites d'espèces et d'instruments négociables au porteur“ (Neue und bessere internationale Praktiken: Aufdecken und Verhindern eines unzulässigen grenzüberschreitenden Verkehrs mit Bargeld und übertragbaren Inhaberpapieren) von 2010 behandelt, einem Dokument, das einen Überblick über die Schwierigkeiten, denen sich die Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Sonderempfehlung IX gegenübergesehen haben, und über die möglichen Lösungen geben soll (

44 Ungeachtet dessen sprechen, wie auch die französische Regierung meint, der Kontext der internationalen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Geldwäsche und der grenzüberschreitenden Kriminalität, in deren Rahmen sich die Verordnung Nr. 1889/2005 einfügt, für eine weite Auslegung des Begriffs der Einreise in die Union im Sinne von Art. 3 Abs. 1 dieser Verordnung und gegen eine Begrenzung des Geltungsbereichs der Anmeldepflicht in diesem Artikel bloß auf grenzüberschreitende Bewegungen von Geld, das in den Finanzkreislauf der Union eingebracht werden soll.

45 Es kann nämlich nicht geleugnet werden, dass die Ausdehnung der Anmeldepflicht auf Transitreisende auf Flughäfen den oben genannten Zielen auf internationaler Ebene dient, da eine solche Pflicht sowohl eine abschreckende Maßnahme als auch in Verbindung mit den damit zusammenhängenden Kontrollen eine Maßnahme zur Aufdeckung verdächtiger Bewegungen darstellt (

46 Nunmehr ist zu prüfen, ob diese weite Auslegung gegen das am 7. Dezember 1944 (

47 Die Union ist diesem Abkommen nicht beigetreten und daher laut dem Urteil vom 21. Dezember 2011, *Air Transport Association of America u. a.* (C-366/10, EU:C:2011:864, Rn. 57 bis 71), nicht daran gebunden.

48 Dieses Abkommen wurde jedoch von allen Mitgliedstaaten der Union ratifiziert und muss deshalb bei der Auslegung des Unionsrechts berücksichtigt werden (Standards and Recommended Practices – SARP) (

49 Gemäß Art. 22 des Abkommens von Chicago erklärt sich „[j]eder Vertragsstaat ... damit einverstanden, ... alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um den Verkehr von Luftfahrzeugen zwischen den Hoheitsgebieten der Vertragsstaaten zu erleichtern und zu beschleunigen und unnötige Verspätungen für Luftfahrzeuge, Besatzungen, Fluggäste und Fracht zu verhindern, besonders bei Anwendung der Gesetze über Einreise, Quarantäne, Zoll und Abfertigung“. In Art. 23 dieses Abkommens heißt es, dass sich jeder Vertragsstaat verpflichtet, „soweit er es für durchführbar hält, seine die internationale Luftfahrt betreffenden Verfahren für Zollabfertigung und Einreise in Übereinstimmung mit den Verfahren zu bringen, die aufgrund dieses Abkommens jeweils festgesetzt oder empfohlen werden“.

50 Anhang 9 zum Abkommen von Chicago (Richtlinien und Empfehlungen – Erleichterungen) (im Folgenden: Anhang 9) (

51 Wie die französische Regierung in Erinnerung gerufen hat, sorgen die Mitgliedstaaten somit gemäß Kapitel 3 Buchst. L Nr. 3.57 dieses Anhangs durch die Einrichtung unmittelbarer Transitbereiche dafür, dass die aus einem anderen Staat ankommenden Reisenden, die ihre Reise mit dem gleichen Flug oder mit einem anderen Flug vom selben Flughafen am selben Tag fortsetzen, sich mit ihren Gepäck vorübergehend im Ankunftsflughafen aufhalten dürfen, ohne den Grenzkontrollformalitäten für die Einreise in das Transitland unterzogen zu werden. Der „unmittelbare Transitbereich“ wird in Kapitel 1 Buchst. A definiert als besonderer Bereich, der in einem internationalen Flughafen oder ganz in der Nähe eingerichtet und von den zuständigen Behörden unmittelbar überwacht oder kontrolliert wird und in dem die Reisenden während des Transitaufenthalts oder bis zum Weiterflug bleiben können, ohne einen Antrag auf Einreise in den betreffenden Staat stellen zu müssen.

52 Aus dem Wortlaut der Richtlinie im oben genannten Punkt 3.57 ergibt sich, dass diese sich auf die Formalitäten der Einreisekontrolle bezieht, die der Überprüfung dienen, ob der Betroffene im Besitz der Dokumente ist, die ihm die Einreise in das Hoheitsgebiet des Vertragsstaats gestatten. Dies wird im Übrigen durch die nachfolgende Richtlinie (Kapitel 3 Buchst. L Nr. 3.58) bestätigt, die die Vertragsstaaten verpflichtet, das Erfordernis eines unmittelbaren Transitvisums (

53 Ganz allgemein soll Anhang 9 zwar die Formalitäten und die Kontrollen, denen die Transitreisenden unterzogen werden, so weit wie möglich reduzieren, denn nicht nur, dass eine Anmeldepflicht von den Reisenden eine aktive Mitwirkung verlangt, die Überprüfung der Einhaltung dieser Pflicht kann von den zuständigen Behörden gemäß Art. 4 Abs. 1 der Verordnung 1889/2005 auch verlangen, die Personen, ihr Gepäck und ihr Verkehrsmittel zu kontrollieren.

54 Zum einen stehen jedoch, wie die französische Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen ausgeführt hat, die Bestimmungen des Anhangs 9 gemäß dessen Kapitel 3 Buchst. B Nr. 1.5 nicht der Anwendung des nationalen Rechts entgegen, wenn es um die Durchführung als „notwendig“ erachteter Kontrollen geht (

55 Eine Anmeldepflicht wie die nach Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1889/2005, die auf Reisende ausgedehnt wird, die im unmittelbaren Transitbereich bleiben, wie er in Anhang 9 definiert ist, scheint deshalb mit der Richtlinie in Punkt 3.57 dieses Anhangs nicht unvereinbar zu sein, sofern die mit der Umsetzung dieser Verpflichtung verbundenen Formalitäten und die Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung dieser Pflicht die Transitreisenden so wenig wie möglich belasten und nicht die Gefahr besteht, dass sie zu unangemessenen Verspätungen im Flugverkehr führen.

56 In Anbetracht all dieser Erwägungen bin ich aufgrund einer wörtlichen Auslegung von Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1889/2005 sowie der Ziele, die diese Verordnung verfolgt, und unter Berücksichtigung des Umstands, dass die Fälle des Flughafentransits vom Geltungsbereich der in diesem Artikel genannten Anmeldepflicht nicht ausdrücklich ausgenommen sind, der Ansicht, dass diese Pflicht auch für Reisende eines Fluges aus einem Drittland gilt, die nach dem Aussteigen und bis zum Einsteigen in ein Flugzeug zum Weiterflug in ein anderes Drittland, ohne eine Grenzkontrollstelle zum Zwecke der Einreise in diesen Mitgliedstaat zu passieren, im internationalen Transitbereich eines Flughafens bleiben, der im Gebiet eines Mitgliedstaats liegt, auf das gemäß den Art. 52 EU und 355 AEUV die Verträge Anwendung finden. IV – Ergebnis

57 Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die Vorlagefrage der Cour de cassation (Kassationsgerichtshof, Frankreich) wie folgt zu antworten: Art. 3 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1889/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 über die Überwachung von Barmitteln, die in die Gemeinschaft oder aus der Gemeinschaft verbracht werden, ist dahin auszulegen, dass die für jede natürliche Person, die in die Union einreist oder aus der Union ausreist und Barmittel in Höhe von 10000 Euro oder mehr mit sich führt, bestehende Pflicht, diesen Betrag bei den

zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, über den sie in die Union einreist oder aus der Union ausreist, anzumelden, auch für Reisende eines Fluges aus einem Drittland gilt, die nach dem Aussteigen und bis zum Einsteigen in ein Flugzeug zum Weiterflug in ein anderes Drittland, ohne eine Grenzkontrollstelle zum Zwecke der Einreise in diesen Mitgliedstaat zu passieren, im internationalen Transitbereich eines Flughafens bleiben, der im Gebiet eines Mitgliedstaats liegt, auf das gemäß den Art. 52 EU und 355 AEUV die Verträge Anwendung finden.

Zitiervorschlag: Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge des Generalanwalts vom 21.12.2016 – C-17/16, ECLI:EU:C:2016:1001

Quelle: curia.europa.eu, abgerufen 27.07.2026

Nicht-amtliche Fassung — maßgeblich ist die Fassung in der Originalsprache (CURIA: <https://curia.europa.eu>)

Provided by nu:legal (<https://recht.nulegal.eu>), the leading open legal database: AI-first, expanding daily, German and European law and case law in full text, free, with an open API for AI agents. Text and data mining expressly permitted.

Herausgeber: Nulegal GmbH, Potsdam.

Dieses Dokument: <https://recht.nulegal.eu/rechtsprechung/eugh/2016-12-21/c-17-16>