Wolfgang Däubler: Handelsembargo und Souveränität Die juristische Seite eines politischen Problems

Dr. Wolfgang Däubler, Jahrgang 1939, ist Professor am Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Bremen, Lehrbeauftragter an der Akademie der Arbeit, Frankfurt und der Sozialen Akademie Dortmund. Veröffentlichungen u. a.: Das Grundrecht auf Mitbestimmung, (4. Aufl. 1976); Das Arbeitsrecht (1981/82); Stationierung und Grundgesetz (1982) sowie zahlreiche Zeitschriftenaufsätze zum Arbeits-, Verfassungs- und Gesellschaftsrecht.

Die Grundsatzfrage:
Läßt das Völkerrecht ein Embargo zu?

Nach traditioneller Auffassung kann ein souveräner Staat tun und lassen, was er will. Mit wem er diplomatische Beziehungen aufnimmt oder ein Bündnis eingeht, mit wem er kulturellen Austausch pflegt oder gemeinsame Forschungsunternehmen startet, ist allein ihm überlassen. Dasselbe gilt für den Handelsverkehr: Legt er auf Wirtschaftsbeziehungen keinen Wert mehr, so kann er sie unterbinden. Bedient er sich dabei rechtlicher Mittel, macht er etwa den Export in ein bestimmtes Land von einer (nie oder nur in absoluten Extremfällen erteilten) Genehmigung abhängig, so spricht man nach heutigem Verständnis von einem Embargo[1]).

Eine Souveränitätskonzeption dieser Art entspricht einem Modell relativ unabhängiger Nationalstaaten, die ökonomisch auf eigenen Füßen stehen und für die der Außenhandel gewissermaßen „Abrundungsfunktion" besitzt. Daß dieses Modell in der Gegenwart so gut wie nichts (mehr) mit der Realität zu tun hat, daß die wachsende internationale Abeitsteilung die „Autonomiespielräume" der Einzelstaaten entscheidend verringert, bedarf im Grunde keiner näheren Darlegung. Völkerrechtlich hat dies seinen Niederschlag in der Entstehung zahlreicher Verhaltensregeln gefunden, wie sie insbesondere in der UN-Charta zum Ausdruck kommen. Mit Recht hat man von einer „gebändigten und disziplinierten Souveränität" gesprochen, die sich nur noch unter Wahrung bestimmter Prinzipien wie des Gewalt- und Interventionsverbots entfalten kann[2]). Ob ein Embargo verhängt werden darf, bestimmt sich unter diesen Umständen primär nach der UN-Charta und anderen völkerrechtlichen Verträgen. Wie nicht anders zu erwarten, bestehen insoweit einige Meinungsverschiedenheiten.

Einig ist man sich nur insoweit, daß ein Handelsembargo rechtmäßig sein kann, wenn der davon betroffene Staat sich vorher eines nicht ganz unbedeutenden Völkerrechtsverstoßes schuldig gemacht hat. Wer etwa das Vermögen fremder Staatsangehöriger beschlagnahmt, kann sich nicht darüber beklagen, wenn deren Heimatstaat sämtliche Handelsbeziehungen zu ihm abbricht. Man spricht in einem solchen Fall von einer Repressalie, d. h. von einem an sich möglicherweise rechtswidrigen Tun, das deshalb zugelassen und als rechtmäßig behandelt wird, weil es eine Reaktion auf ein völkerrechtswidriges Verhalten des anderen Staates darstellt. Eine solche „Antwort" ist aber nur durch den „verletzten" Staat und auch nur insoweit zulässig, als Aussicht besteht, den rechtswidrig handelnden Staat auf diese Weise wieder zu einem völkerrechtskonformen Verhalten zu zwingen. Ein kollektives, von einer Vielzahl von Staaten befolgtes Embargo kommt nur dann in Betracht, wenn der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen einen entsprechenden Beschluß gefaßt hat (Beispiel: Rhodesien-Embargo[3]) oder wenn eine Vielzahl von Staaten betroffen ist.

Verläßt man den Bereich der Repressalie, so gerät man in völkerrechtlich ungesichertes Terrain. Ob auch wirtschaftlicher Druck „Gewalt" im Sinne des Art. 2 Ziff. 4 der UN-Charta sein kann, wird in den westlichen Ländern weit überwiegend verneint, anderswo aber mit Nachdruck behauptet. Umstritten ist weiter, ob die in Art. 2 Ziff. 1 der UN-Charta garantierte „souveräne Gleichheit der Staaten" ein allgemeines Diskriminierungsverbot enthält, das es ausschließt, einen bestimmten Staat oder eine bestimmte Staatengruppe wirtschaftlich zu boykottieren. Schließlich wird das Interventionsverbot des Art. 2 Ziff. 3 der UN-Charta herangezogen, wonach es verboten ist, sich durch politischen oder wirtschaftlichen Druck in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates einzumischen[5]). Wie weit der Kreis der „inneren Angelegenheiten" zu bestimmen ist, läßt dabei wiederum einige Zweifel offen. Lediglich dann, wenn zwischen zwei Staaten ein Vertrag über wirtschaftliche Kooperation existiert, ist – vom Fall der Repressalie abgesehen – ein Embargo mit

Sicherheit ausgeschlossen. Dies ist etwa im Verhältnis zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion der Fall[6]).

Das aktuelle Problem:
Wirksamkeit des US-Embargos in der Bundesrepublik?

Geht man einmal davon aus, daß sich das von der Regierung Reagan wegen der Ereignisse in Polen verhängte Technologie-Embargo mit dem Völkerrecht vereinbaren läßt, so beginnt unser eigentliches aktuelles Rechtsproblem: Ist es zulässig, daß das Embargo auch auf die von europäischen US-Töchtern und US-Lizenznehmern geschlossenen Verträge erstreckt wird?

Tochtergesellschaften (und erst recht natürlich Lizenznehmer) amerikanischer Firmen in Westeuropa sind Gesellschaften des jeweiligen nationalen Rechts. Sie sind eigenständige Aktiengesellschaften, GmbHs usw., deren innere Ordnung und deren Verhalten sich ausschließlich nach deutschem, französischem usw. Recht bemißt. Nach deutschem Aktienrecht hat deshalb beispielsweise der Vorstand einer deutschen Tochtergesellschaft von IBM das „Wohl" des deutschen Tochterunternehmens sowie auch das Allgemeininteresse zu beachten. Letzteres steht zwar nicht ausdrücklich im Aktiengesetz, doch ging man bei seiner Neufassung im Jahre 1965 davon aus, eine solche „Selbstverständlichkeit" bedürfe keiner ausdrücklichen Erwähnung im Gesetzestext[7]).

Konsequenz dieser „Einbindung" in das nationale Recht ist es, daß diese Unternehmen nicht durch amerikanische Hoheitsakte gesteuert werden dürfen: Sie sind keine Enklaven eines fremden Staates. Hoheitliche Anordnungen eines anderen Landes haben deshalb keine „extraterritoriale" Wirkung. Sie beschränken sich auf das Gebiet des anderen Staates. Der Bundesgerichtshof hat dies in zahlreichen Entscheidungen bekräftigt.[8]) In einem Urteil vom 16. April 1975 hat er beispielsweise einen von dem sowjetischen Schriftsteller Solschenizyn vor seiner Emigration abgeschlossenen Verlagsvertrag für gültig erklärt, obwohl er gegen das sowjetische Außenhandelsmonopol verstieß: es sei nicht unsere Aufgabe, dieses zu exekutieren[9]).

Ohne daß der eigentliche Grund immer beim Namen genannt wird, geht es letztlich um ein Stück Souveränität, um das Nicht-Hinein-Regieren-Lassen in den eigenen Bereich. Wenn ein deutscher Lizenznehmer oder eine deutsche US-Tochter daher einen Vertrag erfüllt, der aus amerikanischer Sicht unter das Embargo fällt, so handelt er nicht rechtswidrig. Im Gegenteil: Da sich die amerikanischen Anordnungen nicht auf hier zu vollziehende Verträge erstrecken können, würde sich ein Unternehmen schadensersatzpflichtig machen, wenn es den Vertrag nicht erfüllen würde. An diesem Zustand ändert auch die Tatsache nichts, daß in einzelnen der jüngst diskutierten Lizenzverträge ausdrücklich auf das amerikanische Außenhandelsrecht Bezug genommen wurde: Dieses kann seinen Geltungsbereich nicht dadurch ausdehen, daß zwei Unternehmen eine entsprechende Vertragsklausel vereinbaren, da der „Souveränitätseffekt" derselbe ist.

Die Ausnahme: Umgehung des Embargos als Verstoß gegen die guten Sitten

Unter bestimmten Voraussetzungen finden wirtschaftspolitische Entscheidungen eines anderen Staates allerdings über einen Umweg rechtliche Anerkennung. So ist nach Auffassung des Bundesgerichtshofs eine Abmachung wegen Verstoßes gegen die guten Sitten nach § 138 Abs. 1 BGB nichtig, wenn das Embargo mit Hilfe einer Täuschung der zuständigen ausländischen Behörden umgangen werden soll. Ein solcher Fall wurde etwa angenommen, als Ende der 50er Jahre entgegen den amerikanischen Vorschriften Borax in die DDR exportiert werden und den amerikanischen Behörden ein dänischer Zwischenhändler als „Endabnehmer" namhaft gemacht werden sollte[10]). In jüngerer Zeit wurde es ebenfalls als „sittenwidrig" eingestuft, entgegen einem Ausfuhrverbot nigerianische Kunstgegenstände von Nigeria in die Bundesrepublik zu verbringen[11]). In den Auseinandersetzungen der jüngeren Zeit hat diese Ausnahme keine Rolle gespielt. Zum einen scheidet der Tatbestand der Täuschung von vornherein aus, wenn der Vertrag zu einem Zeitpunkt geschlossen wurde, als das Embargo noch gar nicht existierte oder jedenfalls noch nicht die entsprechende „Verschärfung" erfahren hatte. Zum andern wäre es schwer vorstellbar, daß ein deutsches Gericht die Zuwiderhandlung gegen eine amerikanische Maßnahme gewissermaßen als Verstoß gegen elementare Rechtsüberzeugungen werten würde, wenn auf der anderen Seite die USA selbst im Getreidesektor eine andere Politik verfolgen. Schließlich ist nicht zu übersehen, daß die Ausdehnung des Embargos auf europäische Lizenznehmer und Tochtergesellschaften von weitesten Kreisen in Politik und Wirtschaft abgelehnt wurde, also kaum ein Verstoß als sittenwidrig zu qualifizieren wäre.

Die Sanktionsproblematik

So eindeutig die Rechtslage nach unserem Verständnis auch ist – bei internationalen Wirtschafts-

beziehungen stellt sich immer die Problematik, welche konkreten Konsequenzen sich für die betroffenen Unternehmen aus den unterschiedlichen nationalen Rechtsauffassungen ergeben. Zwei Konstellationen sind zu unterscheiden.

a) „Willfährige" Töchter

Zum einen ist denkbar, daß sich insbesondere europäische Tochterunternehmen freiwillig an den Vorstellungen der US-Regierung ausrichten. So haben Mitte Juli 9 von 10 befragten US-Tochterunternehmen in der Bundesrepublik erklärt, sie hielten es „für möglich oder wahrscheinlich, daß sie in die Boykottmaßnahmen der US-Regierung gegenüber dem Ostblock" eingebunden werden können [12]). Wie könnten wir eine derartige „heimliche Ausdehnung" verhindern?

Bei bestehenden Verträgen ist die Situation scheinbar einfach: Der Partner kann auf Erfüllung klagen und seine Ansprüche notfalls mit Hilfe eines gerichtlichen Zwangsgeldes durchsetzen. Ist dies im Einzelfall sinnlos, weil der Verpflichtete etwa wegen fehlenden Vorprodukten usw. gar nicht zur Leistung in der Lage ist, so bleibt nur ein Schadensersatzanspruch. Dieser umfaßt zwar alle der anderen Seite entstandenen Vermögensnachteile, stellt diese also wirtschaftlich so, wie wenn alles korrekt gelaufen wäre, doch ist damit bestenfalls die andere Seite zufriedengestellt. Bei Großaufträgen können Schadensersatzansprüche eine Höhe erreichen, die nicht mehr verkraftbar ist, die nur noch den Gang zum Vergleichs- oder Konkursrichter offenläßt. Ein Ersatzanspruch über 100 Mio. kann unschwer den Ruin des Unternehmens und den Verlust der dort befindlichen Arbeitsplätze zur Folge haben. Gibt es Möglichkeiten, eine derartige Entwicklung zu verhindern?

In England und Frankreich hat sich der Gesetzgeber dieses Problems angenommen und die Regierung ermächtigt, ausländische Tochtergesellschaften ggf. anzuweisen, die von ihnen eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen [13]).

Bei uns ist eine solche Regelung nicht vorhanden. Auch die vom Bundesjustizministerium 1972 eingesetzte Unternehmensrechtskommission hat diese Problematik nicht behandelt [14]). Dies mag damit zusammenhängen, daß es bislang an (schlechten) Erfahrungen dieser Art fehlte; in Frankreich ergab sich jedoch Mitte der 60er Jahre ein entsprechender Konflikt, der zu einer bemerkenswerten Fortentwicklung des Rechts führte.

Die französische Aktiengesellschaft Fruehauf-France, eine US-Tochter, hatte sich verpflichtet, Sattelschlepper an die Firma Berliet zu liefern, die diese an die Volksrepublik China exportieren sollte. Den damaligen US-Embargo-Vorschriften entsprechend wurde Fruehauf-France von ihrer amerikanischen Muttergesellschaft angewiesen, den Vertrag zu stornieren und „die Verluste in Grenzen zu halten". Als Berliet auf Erfüllung bestand, traten die drei französischen Direktoren von Fruehauf-France zurück und wandten sich an das zuständige Handelsgericht. Dort stellten sie den Antrag, es möge ein vorläufiger Verwalter eingesetzt werden, der die Firma leiten und insbesondere die bestehenden Verträge erfüllen solle. Ihre Aussichten waren alles andere als gut: Die französische Rechtsprechung hatte bislang eine solche Maßnahme nur dann verhängt, wenn die Organe einer Gesellschaft nicht mehr funktionsfähig waren, wenn sich beispielsweise zwei Verwaltungsräte darüber stritten, welcher der im Amt befindliche sei. Die verbliebenen fünf amerikanischen Direktoren stellten jedoch einen „Rumpf-Vorstand" dar, dessen Zusammensetzung durchaus noch den gesetzlichen Vorschriften entsprach. Dennoch gab das Gericht dem Antrag statt und setzte den Verwalter ein, was im Ergebnis auf eine „Entmündigung" der amerikanischen Direktoren hinauslief. Entscheidender Grund: Der Auftrag von Berliet mache rund 40 Prozent aller Aufträge aus, ein Schadensersatzanspruch würde die Existenz der Gesellschaft samt 650 Arbeitsplätzen vernichten. Die Berufungsinstanz bestätigte diese Entscheidung [15]); die Sattelschlepper wurden geliefert.

Eine entsprechende Intervention der Gerichte wäre auch in der Bundesrepublik nicht von vornherein undenkbar. Nach § 940 ZPO kann eine einstweilige Verfügung erlassen werden, sofern Streit über ein Rechtsverhältnis besteht und die Regelung, „insbesondere bei dauernden Rechtsverhältnissen zur Abwendung wesentlicher Nachteile oder zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus anderen Gründen nötig erscheint." § 938 Abs. 2 ZPO sieht als möglichen Inhalt einer einstweiligen Verfügung auch die sogenannte Sequestration, d. h. die Beschlagnahme von Vermögen unter gleichzeitiger Einsetzung eines Verwalters vor. Entscheidend könnte auch bei uns die Erwägung sein, daß ein Vorstand, der durch ein ihm von außen aufgezwungenes Verhalten die Gesellschaft ruiniert, eben nicht mehr das „Unternehmenswohl" verfolgt und deshalb – da Schadensersatzansprüche die Sache nur noch verschlimmern – durch einen neuen Entscheidungsträger ersetzt werden muß. Die Frage bedarf gegebenenfalls noch näherer Untersuchung.

b) „National" orientierte Töchter

Zum zweiten ist eine Konstellation der Art denkbar, daß die deutschen Lizenznehmer oder Tochtergesellschaften sich voll nach unserer Rechtslage orientieren, dann jedoch Sanktionen in den USA gewärtigen müssen. Die gelegentlich angestellten Vermutungen, ihre Direktoren müßten bei der Einreise in die USA mit Verhaftung rechnen, ist zumindest übertrieben. Sofern der Gesetzgeber nicht ausdrücklich das Gegenteil bestimmt, gilt die sogenannte „foreign sovereign compulsion"-Doktrin, wonach kein Verstoß gegen amerikanisches Recht mehr vorliegt, wenn die betreffende Person von einer ausländischen Rechtsordnung zu einem abweichenden Verhalten gezwungen wurde [16]). Denkbar ist allerdings, daß vermögensrechtliche Sanktionen gegen die Gesellschaft als solche ergriffen werden, eine Möglichkeit, die dann zu weiteren Eskalationen führen könnte. Dennoch wird vermutlich eine Art Abschreckungsmechanismus funktionieren: statt ungewisse Risiken einzugehen, wird man eher rationale Kooperation wählen. Interessenunterschiede [17]) müssen nicht notwendigerweise in Form eines Wirtschaftskriegs ausgetragen werden.

Anmerkungen:

1. Zum Begriff des Embargos siehe Lindemeyer, Das Handelsembargo als wirtschaftliches Zwangsmittel der staatlichen Außenpolitik, Recht der Internationalen Wirtschaft (RIW) 1981, 10 ff.
2. Kimminich, Die Souveränität der Bundesrepublik, Hamburg 1970, S. 15
3. Dazu Hasse, Wirtschaftliche Sanktionen als Mittel der Außenpolitik. Das Rhodesien-Embargo, Berlin 1977
4. Hierzu und zum folgenden Lindemeyer, Schiffsembargo und Handelsembargo. Völkerrechtliche Praxis und Zulässigkeit, Baden-Baden 1975, S. 361 ff.
5. Zum Interventionsverbot siehe Menzel-Ipsen, Völkerrecht, 2. Auflage, München 1979, S. 195 ff.
6. Vgl. Abkommen über die Entwicklung und Vertiefung der langfristigen Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken auf dem Gebiet der Wirtschaft und Industrie vom 6. 5. 1978, BGBl. 1979, II, 59
7. Vgl. etwa Mertens, in: Kölner Kommentar zum Aktiengesetz, Köln u. a., § 76 Rn 5; Meyer-Landrut, in: Großkommentar zum Aktiengesetz, 3. Aufl., Bd. I/2, Berlin–New York 1973, § 76 Anm. 9, jeweils mwN
8. BGHZ 31, 367, 370; BGHZ 59, 82 ff,; im Prinzip auch BGH NJW 1962, 1436
9. BGHZ 64, 183 ff.
10. BGHZ 34, 169; BGH NJW 1962, 1436
11. BGHZ 59, 82 ff.
12. Mitgeteilt in: Handelsblatt vom 19. 7. 1982, S. 1
13. Vgl. Protection of Trading Interests Act von 1980. In Frankreich wird auf ein „Dienstverpflichtungsgesetz" von 1959 zurückgegriffen.
14. Vgl. Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Bericht über die Verhandlungen der Unternehmensrechtskommission, Köln 1980
15. Cour d'Appel die Paris, Dalloz Sirey Jurisprudence 1968, 147. Dazu der Aufsatz von Contin, L'arrêt Fruehauf et l'évolution du droit des sociétés, D.S. Chronique 1968, 45 ff.
16. Dazu Veltins RIW 1982, 157, 159
17. Dazu Jacobsen Die Neue Gesellschaft 1981, 888 ff.

Klaus Hänsch: Europäische Politische Zusammenarbeit

Klaus Hänsch, Jahrgang 1938, seit 1979 SPD-MdEP, Obmann der Sozialistischen Fraktion im Politischen Ausschuß des Europäischen Parlaments, Mitglied im Institutionellen Ausschuß des EP.

Die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) gehört zum Kuriosesten, das die europäische Nomenklatur zu bieten hat. Sie ist sowohl ein Vorgang als auch eine Institution. Der an Paradoxien nicht eben armen Gemeinschaft der Zehn beschert sie weitere Widersprüche: Die EPZ gründet auf keinem Vertragswerk, leitet sich aus keinem Artikel der Römischen Verträge her – und koordiniert und harmonisiert doch mit der Außenpolitik der zehn EG-Staaten das Allerheiligste nationaler Souveränität. Ihr Entscheidungsmechanismus arbeitet getrennt von den Organen der EG – und doch bedient sie sich der Instrumente der Gemeinschaft wie Haushalt, Außenhandelspolitik und wirtschaftliche Zusammen-