

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Mechthild Dyckmans, Jens Ackermann, Christian Ahrendt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/5155 –**

Grenzübergreifender Geltungsanspruch US-amerikanischen Rechts

Vorbemerkung der Fragesteller

In vielen Fällen zeigen US-Gesetze Wirkung über Landesgrenzen hinweg, z. B. im Wettbewerbs- und Kartellrecht, im Umweltrecht, bei Exportkontrollen, im Luftverkehr, bei der Finanzmarktaufsicht oder bei der Embargo-Gesetzgebung. Durch die zunehmende Globalisierung und Verflechtung der Märkte übt das amerikanische Wirtschaftsrecht immer mehr Einfluss auf alle Unternehmen aus, die direkt oder indirekt am Wirtschaftsgeschehen in den USA teilnehmen. Das amerikanische Recht weist dabei einige Besonderheiten auf. Beispielhaft erwähnt seien die weit ausgedehnten amerikanischen Gerichtsstände, die Besonderheiten der amerikanischen Beweisaufnahme, die Möglichkeit des Strafschadensersatzes und seine Geltendmachung in Sammelklageverfahren, die oft kostspieligen Prozessvergleiche und das eigenunternehmerische Tätigwerden amerikanischer Rechtsanwälte mit Beteiligung im Erfolgsfall.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Infolge der Globalisierung und Verflechtung der Märkte nehmen auch deutsche Unternehmen zunehmend direkt oder indirekt am Wirtschaftsverkehr der USA teil. Sie werden dadurch verstärkt mit den Besonderheiten des Rechts der USA konfrontiert und stehen vor der Notwendigkeit, sich auf diese Rechtsordnung einzustellen.

Das US-Recht ist aufgrund seiner Prägung durch das angelsächsische Common Law gerade im Bereich des Zivil- und Zivilprozessrechts oft andersartig als deutsches Recht. Es sind daher nicht nur Bundesgesetze der USA zu berücksichtigen, sondern vielmehr Gerichtsentscheidungen, vor allem die des U.S. Supreme Court, die maßgeblich die Rechtsentwicklung in den USA beeinflussen.

Wegen des grenzübergreifenden Geltungsanspruches des US-amerikanischen Rechts schwelt seit den 80er Jahren ein sogenannter Justizkonflikt zwischen den USA und den EU-Mitgliedstaaten. Er ist zuletzt etwa im Jahr 2000, auch durch spektakuläre Prozesse in den USA, erneut virulent geworden. Wegweisende

Entscheidungen des U.S. Supreme Courts, sowohl zum Geltungsanspruch des US-amerikanischen Rechts als auch zur Höhe von Strafschadenersatzansprüchen, haben den Konflikt 2003/2004 einmal mehr beruhigt.

Unverändert bleiben jedoch die tiefgreifenden Rechtsunterschiede bestehen. So nehmen die US-amerikanischen Gerichte Zuständigkeiten für sich in Anspruch, die in der deutschen Zivilprozessordnung unbekannt sind, so dass „minimum contacts“ eines Unternehmens zu den USA eine Zuständigkeit der Gerichte auslösen können. In gleicher Weise unbekannt sind allerdings auch die in den USA üblichen Begrenzungen dieser Zuständigkeiten, die Forum-non-conveniens-Doktrin oder das Prinzip der „comity“, also die gerade im internationalen Verkehr wichtige gegenseitige Rücksichtnahme. Gerade hierzu haben die Entscheidungen des Supreme Courts aus den Jahren 2003/04 viel Klärendes beigetragen.

Die Frage der Behinderung des Handelsverkehrs durch US-Recht mit extraterritorialem Geltungsanspruch fällt EU-intern in die Zuständigkeit der Gemeinschaft.

Im Rahmen dieser Zuständigkeit befasst sich die EU-Kommission in ihrem jährlich erscheinenden Bericht über „United States Barriers to Trade and Investment“ regelmäßig auch ausführlich mit dem Problem des extraterritorialen Geltungsanspruchs bestimmter US-Gesetze. Den letzten Bericht hat die Kommission im Februar 2007 veröffentlicht.

Aus der Gemeinschaftskompetenz folgt zugleich, dass über die rechtliche Reaktion auf die US-Gesetzgebung auf Gemeinschaftsebene entschieden wird und entsprechende Maßnahmen von Brüssel aus ergriffen werden (z. B. Verabschiedung der VO (EG) Nr. 2271/96, mit dem in der Gemeinschaft ansässigen Unternehmen das Befolgen bestimmten extraterritorialen US-Rechts untersagt wird, sog. Blocking Statute).

1. Wie beurteilt die Bundesregierung die extraterritoriale Anwendung von US-Recht in wirtschaftlicher und rechtlicher Hinsicht?

Extraterritorial wirkende Vorschriften bestimmter US-Gesetze greifen ohne Rücksicht auf die einschlägigen multilateralen Regeln in den Handelsverkehr ein und stellen dabei auf eine ausschließlich aus US-Sicht vorgenommene Bewertung der gesetzgebenden oder administrativen Maßnahmen anderer Staaten ab.

Die Bundesregierung verfolgt dies mit Aufmerksamkeit; im Rahmen der Zuständigkeit der Gemeinschaft tritt die EU-Kommission im Bereich der Handelspolitik für die Mitgliedstaaten nach außen auf (vgl. auch Vorbemerkung der Bundesregierung). Auch Entscheidungen über rechtliche Reaktionen auf die US-Gesetzgebung werden auf Gemeinschaftsebene getroffen und entsprechende Maßnahmen ergriffen. Zu nennen ist insbesondere die Verabschiedung der Verordnung (EG) Nr. 2271/96 des Rates vom 22. November 1996 mit den darauf beruhenden oder sich daraus ergebenden Maßnahmen (ABl. EG Nr. L 309, S. 1) zum Schutz der europäischen Unternehmen vor den Auswirkungen der extraterritorialen Anwendung von in einem Drittland erlassenen Rechtsakten.

2. Wie ist die Erfassung von Auslandssachverhalten in völkerrechtlicher Hinsicht zu beurteilen?

Das Völkerrecht lässt es grundsätzlich zu, dass Staaten Auslandssachverhalte regeln. Es beschränkt sich lediglich darauf, die räumliche Geltung staatlicher Rechtssätze zu begrenzen.

3. Welche völkerrechtlichen Prinzipien gibt es, die einen extraterritorialen Bezug rechtfertigen können?

Erstreckt ein Staat seine Gesetzgebung über den eigenen räumlichen Geltungsbereich hinaus auf Sachverhalte mit Auslandsberührung, so bedarf es hierfür einer hinreichenden, sachgerechten Anknüpfung. Die Anknüpfungsmomente und ihre Sachnähe müssen von Völkerrechts wegen einem Mindestmaß an Einsichtigkeit genügen (vgl. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 22. März 1983, BVerfGE 63, 343 [369]).

4. Wie rechtfertigen die USA Gesetze mit Auslandsbezug?

Im Bereich des Zivil- und Zivilprozessrechts beruht die Anwendung von US-Recht auf Sachverhalte mit Auslandsbezug in der Regel auf Richterrecht. Im Hinblick auf die Wirtschaftsgesetzgebung wird auf die Antworten zu den Fragen 1 und 11 verwiesen.

5. Sieht die Bundesregierung die Gefahr, dass die Durchsetzung amerikanischen Rechts zu einer Verletzung des nationalen Rechts der Bundesrepublik Deutschland führen kann, wenn ja, in welchen Fällen, wenn nein, warum nicht?

Nein. Aus Sicht der Bundesregierung sind die wesentlichen Grundsätze des nationalen Rechts der Bundesrepublik Deutschland innerhalb seines Geltungsbereiches durch entsprechende Vorbehalte in deutschen Rechtsvorschriften und internationalen Übereinkommen geschützt.

Zu nennen sind in diesem Zusammenhang der Ordre-public-Vorbehalt in § 328 Abs. 1 Nr. 4 Zivilprozessordnung (ZPO), der die Vollstreckung aus amerikanischen Entscheidungen einschränken kann sowie die Vorbehaltsregelungen in Artikel 13 Abs. 1 Haager Übereinkommen über die Zustellung gerichtlicher und außergerichtliche Schriftstücke im Ausland in Zivil- und Handelssachen vom 15. November 1965 (HZÜ) sowie Artikel 23 HBÜ (Haager Übereinkommen über die Beweisaufnahme im Ausland in Zivil- und Handelssachen vom 18. März 1970), die der Erledigung von Rechtshilfeersuchen aus den USA entgegen stehen können. Schutz gegen die weit reichende Inanspruchnahme internationaler Zuständigkeit durch US-amerikanische Gerichte kann künftig das Haager Übereinkommen über Gerichtsstandsvereinbarungen vom 30. Juni 2005 bieten, das die Zulässigkeit und Wirkung von Gerichtsstandsvereinbarungen in Zivil- und Handelssachen regelt.

6. Wie beurteilt die Bundesregierung die Entwicklungstendenz der amerikanischen Gesetzgebung im Hinblick auf extraterritoriale Auswirkungen?

Die Bundesregierung verfolgt die Entwicklungstendenzen in der amerikanischen Gesetzgebung und Rechtsprechung sowie die rechtspolitische Diskussion in den USA mit kritischem Interesse.

Im Bereich des Zivil- bzw. Zivilprozessrechts sind positive Tendenzen zu beobachten, die in den vergangenen Jahren zu einer Beruhigung des sog. amerikanisch-deutschen Justizkonfliktes beigetragen haben (vgl. Vorbemerkung der Bundesregierung).

Beispielhaft zu nennen ist die Entscheidung des U.S. Supreme Court vom 7. April 2003 zur Begrenzung der Höhe des Strafschadenersatzes im Regelfall auf das Neunfache des materiellen Schadens (State Farm Mutual Automobile

Insurance Co. versus Campbell). Eine Beschränkung der exorbitanten Zuständigkeit amerikanischer Gerichte nahm der U.S. Supreme Court im Anwendungsbereich des Alien Tort statute in seiner Entscheidung vom 29. Juni 2004 (Sosa versus Alvarez-Machain u. a.) und im Anwendungsbereich des Foreign Trade Antitrust Improvements Act in seiner Entscheidung vom 14. Juni 2004 (Empagran S.A. u. a. versus F. Hoffmann-La Roche Ltd., BASF u. a.) vor.

Positiv bewertet wird auch eine Gesetzesänderung im Jahr 2005, die Schadenersatzklagen ab einer für amerikanische Verhältnisse niedrigen Streitwertgrenze von 5 Mio. US-Dollar den US-Bundesgerichten sachlich zuweist und den – weniger berechenbaren – Distriktgerichten entzieht.

Mit Interesse beobachtet die Bundesregierung im Rahmen ihrer Möglichkeiten darüber hinaus die rechtspolitische Diskussion in den USA im Bereich des Strafschadenersatzrechts, das aufgrund seiner gravierenden wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen auch in den USA selbst zunehmend auf Kritik stößt.

7. Betreibt die Bundesregierung eine Früherkennung und Analyse von ausländischen Gesetzen mit potenziell extraterritorialen Auswirkungen?

Die Bundesregierung wertet kontinuierlich Informationen verschiedener Quellen aus (EU-Kommission, Deutsche Industrie- und Handelskammer, Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und die Berichterstattung der Botschaft über aktuelle Tendenzen der US-Gesetzgebung mit grenzüberschreitender Wirkung).

8. Wie und wann bringt die Bundesregierung dabei deutsche Interessen in die rechtspolitische Debatte ein?

Die Bundesregierung nutzt jede Gelegenheit, um deutsche Interessen in die rechtspolitische Diskussion einzubringen. Beispielhaft zu nennen sind wechselseitige Besuche auf Fachministerebene, internationale Konferenzen und Verhandlungen internationaler Übereinkommen, etwa im Bereich der UN-Organisationen oder der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht.

9. Sucht sie hierbei die Zusammenarbeit mit der potenziell betroffenen deutschen Wirtschaft, wenn ja, in welcher Form, wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung ist an einer engen Zusammenarbeit mit den betroffenen Wirtschaftskreisen sehr interessiert und gibt diesen in geeigneter Form Gelegenheit, ihre Erfahrungen und Interessen in den Diskussionsprozess einzubringen. Insbesondere Verbände wie z. B. der BDI nutzen diese Möglichkeit intensiv und äußern sich regelmäßig auch zu rechtspolitischen Themen. Im Jahr 2002 wurde mit dem Ziel, einen wechselseitigen Erfahrungsaustausch zu etablieren, auf Initiative des Bundesministeriums der Justiz ein gemeinsamer Arbeitskreis mit der Wirtschaft eingerichtet, der nach Bedarf in unregelmäßigen Abständen tagt.

10. Betreibt die Bundesregierung darüber hinaus eine Früherkennung und Analyse der Rechtsanwendung seitens der amerikanischen Judikative und Exekutive, wenn ja, in welcher Form?

Es wird auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen.

11. Welche US-Gesetze sind aus Sicht der Bundesregierung für die Bundesrepublik Deutschland unter dem Gesichtspunkt der Extraterritorialität in wirtschaftlicher und rechtlicher Hinsicht von besonderem Interesse, und wie begründet die Bundesregierung ihre jeweilige Auffassung?

Die Bundesregierung verfolgt allgemein die extraterritoriale Wirkung von US-Recht mit Aufmerksamkeit (vgl. auch die Antworten zu den Fragen 1, 4 und 6).

Aus jüngerer Zeit zu nennen sind Section 319 des Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act (Patriot Act), da dieser extraterritoriale Wirkung für Finanzdienstleistungen entfalten kann, sowie die Möglichkeit des US-Präsidenten, im Wege der „executive order“ Finanzsanktionen gegen Unternehmen und Einzelpersonen vorzusehen, da die USA auch gegenüber europäischen Wirtschaftsbeteiligten darauf drängen, US-Vorgaben außerhalb der USA einzuhalten. Von besonderem Interesse ist weiterhin der Iran Sanction Act (ISA), der als Verlängerung des „Iran Libya Sanction Act“ (ILSA) bestimmte Investitionen in der iranischen Erdöl/Erdgasindustrie sanktioniert. Dieses unilaterale Sanktionsinstrument der USA könnte auch auf etwaige entsprechende deutsche Investitionen im Iran angewendet werden.

Weitere Gesetze, die nach Auffassung der Bundesregierung unter dem Gesichtspunkt der Extraterritorialität von Bedeutung sind, sind beispielsweise der Sherman Act und das dazu ergangene Ausführungsgesetz Foreign Trade Antitrust Improvement Act, wonach Schadenersatzklagen wegen kartellrechtlicher Verstöße im Ausland vor US-Gerichten erhoben werden können, wenn anzunehmen ist, dass der Verstoß auch Auswirkungen auf den amerikanischen Markt hat; der Landham Act, nach dem im Bereich des Markenrechtes Schadenersatz- oder auch Unterlassungsansprüche geltend gemacht werden können, wenn die Verletzung eines eingetragenen Warenzeichens erheblichen Schaden in den USA hervorruft oder die Verletzungshandlung in den USA stattfindet; die US-Aktiengesetze, die bei Verstößen grenzüberschreitende Wirkung in Form von Schadenersatzansprüchen entfalten, wenn die Partei einer Transaktion eine in den USA ansässige Person ist und die Transaktion Auswirkungen auf den Handel im Wertpapiermarkt der USA hat oder wenn die Transaktion in den USA ausgeführt wurde; der Civil Rights Act, American with Disabilities Act, Age Discrimination in Employment Act mit einem hauptsächlich arbeitsrechtlichen Bezug (die Gesetze sanktionieren die Diskriminierung von Arbeitnehmern unter verschiedenen Gesichtspunkten). Extraterritoriale Wirkung wird hier über eine Tätigkeit eines amerikanischen Arbeitnehmers im Ausland bei einem amerikanischen Arbeitgeber erzeugt. Der Americans with Disabilities Act wurde nach einer Entscheidung des U.S. Supreme Court auch auf Schadenersatzansprüche amerikanischer Passagiere ausgedehnt, die auf Kreuzschiffen unter nicht amerikanischer Flagge reisen, welche aber in amerikanischen Häfen anlegen und dort amerikanische Passagiere aufnehmen.

Hinzu kommen schließlich die sog. long arm statutes einzelner US-Bundesstaaten, der Foreign Sovereign Immunities Act und der Alien Torts Claim Act, aus denen sich grenzübergreifende gerichtliche Zuständigkeiten ergeben können.

Die Europäische Kommission hat in ihrem jüngsten Bericht über „United States Barriers to Trade and Investment“ (vgl. Vorbemerkung) folgende US-Gesetze als in dem oben genannten Zusammenhang besonders problematisch hervorgehoben: den Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act (sog. Helms-Burton Act), Iran Sanctions Act, den Iran Nonproliferation Act und den Patriot Act.

Den einschlägigen Gesetzen ist aus Sicht der Kommission gemein, dass sie ohne Rücksicht auf die einschlägigen multilateralen Regeln in den Handelsverkehr

eingreifen und dabei auf eine ausschließlich aus US-Sicht vorgenommenen Bewertung der gesetzgebenden oder administrativen Maßnahmen anderer Staaten abstellen. Die Bundesregierung teilt – wie oben teilweise bereits ausgeführt – die Einschätzung der Kommission.

12. Welche weiteren möglichen Konfliktfelder extraterritorialer Gesetzgebung sieht die Bundesregierung?

Aktuell beobachtet die Bundesregierung die im US-Kongress geführte Diskussion über eine mögliche Novellierung des Iran Sanctions Act (ISA). Adressaten der im ISA angedrohten Sanktionen sind ausländische Unternehmen, die signifikante Investitionen im iranischen Erdölsektor vornehmen. Dem US-Kongress liegen mehrere Gesetzentwürfe vor; es ist aber derzeit noch nicht abzusehen, ob und ggf. mit welchem Inhalt der ISA überarbeitet werden wird.

Die EU und die USA hatten sich im Mai 1998 auf eine Lösung verständigt, die es der EU ermöglichte, vom Weiterverfolgen des in Bezug auf den ILSA eingeleiteten WTO-Streitschlichtungsverfahrens abzusehen. Im Gegenzug hatte die US-Administration der EU in Aussicht gestellt, dass auf die Verhängung von ILSA-Sanktionen gegen in der EU ansässige Unternehmen verzichtet werde (sog. waiver).

13. Hat die Bundesregierung die extraterritoriale Anwendung von US-Recht gegenüber der US-Regierung angesprochen, wenn ja, wann, wenn nein, warum nicht?

Es wird auf die Antwort zu Frage 8 Bezug genommen.

14. Beabsichtigt die Bundesregierung, das Thema im Rahmen z. B. der „Transatlantischen Initiative“ anzusprechen?

In der auf dem EU/US-Gipfel vom 30. April 2007 verabschiedeten wirtschaftlichen Rahmenvereinbarung und dem sich daraus ergebenden Arbeitsprogramm wurde das Thema nicht angesprochen.

15. Bei welchen sonstigen Gelegenheiten wird die Bundesregierung das Thema gegenüber US-amerikanischen Stellen ansprechen?

Es wird auf die Antwort zur Frage 8 Bezug genommen.

16. Beabsichtigt die Bundesregierung, sich im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft dafür einzusetzen, dass sich die USA und die EU verstärkt etwa bei Industriestandards und Kartellrechtsregeln absprechen sollten, und wie begründet sie ihren diesbezüglichen Standpunkt?

Die auf dem EU-US-Gipfel vom 30. April 2007 verabschiedete wirtschaftliche Rahmenvereinbarung zielt insbesondere auf die Stärkung der transatlantischen Wirtschaft durch eine mittel- und langfristige angelegte Regulierungskooperation in verschiedenen Industriebereichen.

Die Bundesregierung wird sich im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft für eine stärkere Harmonisierung von Normen und Standards zwischen Europa und den USA einsetzen.

Dadurch werden Handelshemmnisse abgebaut, die Kosten für Hersteller und Konsumenten reduziert und die Selbstverwaltung der Wirtschaft gestärkt. Die Bundesregierung setzt dabei unter anderem auch auf die erfolgreichen europäischen Modelle, mit denen Standards und klassische Rechtsetzung verknüpft werden, insbesondere den sog. New Approach, der bereits das Inverkehrbringen von Produkten mit einem EU-weiten jährlichen Handelsvolumen von 1 500 Mrd. Euro regelt.

Hinsichtlich kartellrechtlicher Regeln sind unter deutscher EU-Ratpräsidentschaft keine besonderen Absprachen geplant. Europäische und US-amerikanische Wettbewerbsbehörden tauschen sich u. a. im Rahmen des ICN (International Competition Network) bereits regelmäßig aus, um sich über gemeinsame Grundsätze der Wettbewerbspolitik zu verständigen und die bilaterale Kooperation bei der Behandlung grenzüberschreitender Fälle zu verbessern. Auch in der OECD findet ein regelmäßiger Austausch zu Fragen der Rechtsanwendung und -fortentwicklung statt.

17. Welche Möglichkeiten haben deutsche Staatsangehörige und deutsche Unternehmen, sich in Ausnahmefällen, etwa bei einem evidenten Missverhältnis zwischen behaupteter Verletzung und geltend gemachtem Schadenersatzanspruch, gegen die Zustellung amerikanischer Klageschriften bzw. gegen die Vollstreckung aus amerikanischen Urteilen zu schützen?

Gegen die Zustellung amerikanischer Klageschriften können deutsche Staatsbürger und Unternehmen auf der Grundlage des Artikels 13 des Haager Zustellungsübereinkommens (HZÜ) in Verbindung mit § 23 Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz vorgehen. Nach Artikel 13 HZÜ kann der um Rechtshilfe ersuchte Staat die Erledigung der Zustellung bei einer Gefährdung seiner Hoheitsrechte oder Sicherheit ablehnen. Diese Grenze sieht das Bundesverfassungsgericht in der unter Frage 18 genannten Entscheidung bei einem offensichtlichen Verstoß gegen unverzichtbare Grundsätze des freiheitlichen Rechtsstaates als erreicht an.

Schutz gegen die Vollstreckung aus amerikanischen Urteilen in Deutschland bietet im Ausnahmefall § 328 Abs. 1 Nr. 4 ZPO in Verbindung mit §§ 722 ff. ZPO.

18. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass diese Möglichkeiten auch unter Berücksichtigung der aktuellen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (2 BvR 1133/04) ausreichend sind, um Rechtsmissbrauch zu verhindern?

Ja. Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, dass das Haager Zustellungsübereinkommen wichtigen Belangen des Gemeinwohls dient. Der deutsche Staat schützt seine Bürger und Unternehmen nicht generell vor der Verantwortlichkeit in einer fremden Rechtsordnung, sondern unterstützt die Durchsetzung des ausländischen Regelungsanspruchs in der Regel in der Erwartung einer gegenseitig gewährten Rechtshilfe.

Für die Bundesregierung steht dabei ein Gesichtspunkt im Vordergrund: Zustellungen dienen der Gewährung rechtlichen Gehörs des Empfängers. Fremde Rechtsanschauungen und -ordnungen allein rechtfertigen es nicht, eine Klage bereits in einem frühen Stadium des Verfahrens abzuwehren und am Maßstab der deutschen Rechtsordnung zu messen. Eine Prüfung am deutschen „ordre public“ ist im vom Bundesverfassungsgericht angenommenen Regelfall erst am Ende des Verfahrens, im Rahmen der Prüfung der Frage der Anerkennungs-

fähigkeit und Vollstreckbarkeit des ausländischen Urteils in der Bundesrepublik Deutschland angezeigt.

Hinzu kommt, dass die Vielfalt alternativer Zustellungsformen nach US-amerikanischem Recht in der Vergangenheit gezeigt hat, dass die Ablehnung der Erledigung eines Zustellungsersuchens durch deutsche Behörden – von Ausnahmefällen abgesehen – eine Inanspruchnahme deutscher Staatsbürger und Unternehmen vor amerikanischen Gerichten nicht verhindern kann.