



DICO-Experteninterview zu Gegenwart und Zukunft der EU-Blocking-Verordnung nach dem Urteil C-124/20 des EuGH (Bank Melli ./ . Telekom)

Experten:

Dr. Stefan Scholl, Senior Legal Counsel, Bilfinger SE

Dr. Gerd Schwendinger, LL.M., Rechtsanwalt und Partner, GvW Graf von Westphalen

Unsere Arbeitskreismitglieder Herr Dr. Stefan Scholl und Herr Dr. Gerd Schwendinger, LL.M., beantworten Herrn Dr. Alexander Mayr, LL.M.oec. (Rechtsanwalt bei Wannemacher & Partner) die wichtigsten Fragen aus Sicht von Beratern und der Perspektive von Unternehmen zum vielbeachteten Urteil C-124/20 des EuGH (Bank Melli ./ . Telekom). Sie geben hierzu Ihre persönliche Meinung wieder.

Das Urteil lässt erahnen, dass es zwar das erste seiner Art, jedoch wohl nicht das letzte Urteil zur sog. EU-Blocking-Verordnung sein dürfte.

Zum Hintergrund: Die EU-Blocking-Verordnung vom 22. November 1996 wurde im Jahre 2018 revitalisiert, um der Wiederaufnahme bestimmter Iranbezogener Sanktionen der USA und ihrer extraterritorialen Wirkung zu begegnen.

Auch nach dem Urteil des EuGH zu Bank Melli ./ . Telekom bleiben allerdings eine Reihe von Fragen und Sachverhalten ungeklärt. Insbesondere musste sich der EuGH bisher nicht mit Fragen zum Anwendungsbereich der EU-Blocking-Verordnung und mit dem ihr zugrunde liegenden Listenprinzip befassen. Und ebenso bleibt offen, wie das Dilemma für Unternehmen insgesamt zufriedenstellend zu lösen sein wird – mag der EuGH das Problem auch erkannt und benannt haben.

DICO: Die Blocking-Verordnung der EU ist aus dem Jahr 1996 und damit nicht mehr taufisch – was ist nun das Bemerkenswerte an der hier besprochenen Entscheidung?

Hr. Dr. Schwendinger:

Neben vielen inhaltlichen Aspekten ist vor allem die Tatsache bemerkenswert, dass hier ganze 25 Jahre nach ihrer Einführung der EuGH zum ersten Mal durch ein Gericht eines Mitgliedsstaates zur Auslegung angerufen wurde.

DICO: Was regelt die EU-Blocking-VO?

Hr. Dr. Scholl:

Ausweislich der Präambel der EU-Blocking-VO richtet sich diese gegen die sog. extraterritoriale Anwendung von Wirtschaftssanktionen, wie sie die USA praktizieren.

Für den vorliegenden Rechtsstreit entscheidend ist das zentrale, in Art. 5 der EU-Blocking-VO festgesetzte Verbot: Danach ist es gewissen natürlichen und juristischen Personen – u.a. in der EU eingetragenen juristischen Personen – verboten, bestimmten Forderungen oder Verboten nachzukommen. Diese Forderungen oder Verbote müssen direkt auf den im Annex der EU-Blocking-VO aufgeführten Regelwerken beruhen. Derzeit sind das ausschließlich US-Gesetze, die Sanktionsmaßnahmen der USA gegen den Iran und Kuba betreffen.

Aufgeführt sind in diesem Anhang die sog. Sekundärsanktionen (secondary sanctions) der USA, also so bezeichnete Wirtschaftsmaßnahmen der USA gegen den Iran und Kuba, mit denen Geschäfte mit bestimmtem Iran- oder Kuba-Bezug sanktioniert werden. Diese gelten als besonders problematisch: Im Gegensatz zu sog. Primärsanktionen (primary sanctions), die für (natürliche und juristische) US-Personen gelten, ist der Anwendungsbereich der Sekundärsanktionen extraterritorial. Das bedeutet, dass diese auch gegenüber Nicht-US-Personen gelten sollen – und das weltweit und auch dann, wenn kein personeller oder territorialer Bezug zu den USA besteht. Es reicht etwa aus, in Deutschland nach deutschem Recht einen Vertrag mit einer von den USA gelisteten Person zu schließen, um in den Anwendungsbereich zu fallen.

Als schärfste Folge bei Verstößen gegen die Sanktionen droht betroffenen Unternehmen der Ausschluss vom US-Markt, was je nach Geschäftsmodell gerade für europäische Unternehmen ein empfindliches Übel sein kann.

Hier zeigt sich nun das zugrundeliegende Dilemma, das auch zum hiesigen Fall geführt hat: Die Vorgaben der EU-Blocking-VO einzuhalten bedeutet, sich als Kehrseite nicht den US-Sanktionen zu fügen. Denn Verstöße gegen die EU-Blocking-VO sind etwa in ihrer deutschen Umsetzung mit einer Geldbuße von bis zu 500.000,00 € bedroht, und in anderen Mitgliedsstaaten gar als Straftat ausgestaltet. Außerdem ist das in Art. 5 EU-Blocking-VO normierte Verbot ein gesetzliches Verbot im Sinne des § 134 BGB.

DICO: Und was war nun genau im Fall von Telekom und Melli passiert?

Hr. Dr. Schwendinger:

In der ersten Instanz lag der folgende Sachverhalt zu Grunde: Die deutsche Telekom und die iranische Melli Bank, die im Eigentum des iranischen Staates steht und eine Niederlassung in Hamburg hat, hatten mehrere Verträge über Telekommunikationsdienstleistungen abgeschlossen. Melli ist auf der amerikanischen Sanktionsliste für sog. SDN (Specially Designated Nationals and Blocked Persons) aufgeführt.

Am 16.11.2018 kündigte die Telekom der Melli sämtliche geschlossenen Verträge außerordentlich, ebenso wie weiteren vier Unternehmen mit Verbindungen zum Iran, die auf der SDN-Liste standen und einen Sitz in Deutschland hatten. Auf US-Sanktionen bezog sich die Telekom zur Begründung dabei nicht.

Allerdings steht im Raum, dass US-Sanktionen der Auslöser gewesen sein könnten, insbesondere da der Telekom-Konzern angeblich etwa die Hälfte seines Umsatzes mit Tätigkeiten in den Vereinigten Staaten erwirtschaftet. Nach einem einstweiligen Rechtsschutzverfahren, in dem das LG Hamburg die Telekom dazu verpflichtete, die Verträge bis zum Ablauf der ordentlichen Kündigungsfristen zu erfüllen, kündigte die Telekom der Melli die Verträge ordentlich zum nächstmöglichen Zeitpunkt.

Hr. Dr. Scholl:

Hierzu muss man wissen: Im deutschen Zivilrecht muss eine ordentliche Kündigung nicht begründet werden, jedoch ist diese fristgebunden. Eine außerordentliche Kündigung kann fristlos ausgesprochen werden, muss jedoch begründet werden.

Hr. Dr. Schwendinger:

Ganz genau, die ordentliche Kündigung begründete die Telekom nicht. Die dagegen erhobene Klage der Melli wies das Landgericht ab. Das Landgericht folgte der von Melli vorgebrachten Argumentation nicht, die in der ordentlichen Kündigung einen Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1 EU-Blocking-VO vermutete und die deswegen wegen Verstoßes gegen ein gesetzliches Verbot nach § 134 BGB nichtig sei.

DICO: Wie kam das Ganze zum EuGH?

Hr. Dr. Scholl:

Das Hanseatische Oberlandesgericht Hamburg hatte als Berufungsgericht erneut über den Fall zu entscheiden. Es legte dem EuGH im Wege eines Aussetzungs- und Vorlagebeschlusses mehrere Fragen zur Auslegung der EU-Blocking-VO vor, auf die der EuGH geantwortet hat. Bei Zweifelsfragen zur Auslegung von EU-Gesetzen kann bzw. muss das nationale Gericht – hier das HansOLG Hamburg – aussetzen und den EuGH zur Klärung der Fragen anrufen.

DICO: Was hat der EuGH denn nun entschieden – und auch: Was nicht?

Hr. Dr. Schwendinger:

Es sind drei relevante Antworten auf die Auslegungsfragen des HansOLG erfolgt.

Zunächst zur Reichweite des in Art. 5 Abs. 1 EU-Blocking-VO normierten Verbots:

- Art. 5 Abs. 1 sei dahingehend auszulegen, dass es den in der Verordnung erfassten Personen auch dann untersagt ist, den in den im Anhang gelisteten Gesetzen normierten Forderungen oder Verboten nachzukommen, wenn durch die Verwaltungs- oder Justizbehörden derjenigen Länder, die diese Gesetze erlassen haben, keine konkrete Weisung zur entsprechenden Einhaltung vorliegt.
- Nach Ansicht des EuGH können die im Anhang der EU-Blocking-VO gelisteten Gesetze ihre Wirkung auch über die bloße abstrakte Androhung von Rechtsfolgen entfalten. Eine explizite Weisung etwa an ein betroffenes Unternehmen sei nicht erforderlich.

Zweitens zur Möglichkeit der ordentlichen Kündigung und Beweislast im Zivilprozess:

- Der EuGH stellte zunächst klar, dass Art. 5 Abs. 1 der EU-Blocking-VO in einem Zivilprozess geltend gemacht werden kann. Die Sanktionierung eines Verstoßes gegen die EU-Blocking-VO allein etwa im Wege eines Bußgeldbescheids oder einer straf- bzw. ordnungsrechtlichen Sanktion gebiete die Vorschrift nicht.
- Es sei der EU-Blocking-VO jedoch nicht zu entnehmen, dass eine Partei, die Verträge mit einer SDN-gelisteten Vertragspartei ordentlich kündige, im Rahmen der Kündigung entgegen der gesetzlichen Systematik Gründe angeben müsse. Art. 5 Abs. 1 EU-Blocking-VO stehe damit einer ordentlichen, d.h. begründungslosen Kündigung grundsätzlich nicht entgegen.

- Allerdings dürfe die praktische Wirksamkeit des in Art. 5 Abs. 1 EU-Blocking-VO normierten Verbotes nicht beeinträchtigt werden. Dies sei jedoch mit Blick auf die Beweislast für § 134 BGB zu befürchten. Denn wenn sich die gekündigte Partei auf die Nichtigkeit der Kündigung gem. § 134 BGB wegen eines Verstoßes gem. Art. 5 Abs. 1 EU-Blocking-VO berufe, liege die Beweislast bei ihr. Und da sich potenzielle Beweismittel für einen solchen Verstoß regelmäßig in der Sphäre des Kündigenden – hier bei der Telekom – befänden, wären diese mit Blick auf den Schutz der Geschäftsgeheimnisse der Gegenpartei faktisch unzugänglich.
- Daher müsse jedenfalls dann, wenn im Rahmen eines Prozesses alle Beweismittel, über die das nationale Gericht verfüge, „auf den ersten Blick“ (prima facie) darauf hindeuten, dass der von der anderen Partei behauptete Verstoß gegen Art. 5 EU-Blocking-VO vorliege, der kündigenden Partei obliegen, rechtlich hinreichend nachzuweisen, dass das eigene Verhalten gerade nicht darauf abziele, den im Anhang der EU-Blocking-VO gelisteten Gesetzen nachzukommen.
- In der Sache hat der EuGH damit eine Art „Beweislastumkehr“ eingeführt – ohne dass er dabei die konkreten Voraussetzungen für diese im Einzelnen präzisiert hätte, denn das muss eine Frage des nationalen Zivilprozessrechts bleiben.

Drittens zu einer Verhältnismäßigkeitsprüfung bei fehlender Beweisführung:

Wird das nationale Gericht durch den Vortrag des Kündigenden nicht überzeugt, dass andere Erwägungen ohne Bezug zu den im Anhang der EU-Blocking-VO gelisteten Unternehmen für die Kündigung leitend waren, bleibt es unwiderlegt bei der Annahme eines Verstoßes gegen Art. 5 Abs. 1 EU-Blocking-VO.

Allerdings müsse auch hier der allgemeine Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt bleiben. Das nationale Gericht habe sicherzustellen, dass die Anwendung des Verbots der EU-Blocking-VO im Einzelfall nicht die durch Art. 16 der Grundrechtecharta geschützte unternehmerische Freiheit verletze. Insoweit sei die Umsetzung des Verbots der EU-Blocking-VO mit der Wahrscheinlichkeit abzuwägen, dass und in welchem Maße die Telekom sonstigen wirtschaftlichen Verlusten ausgesetzt werden würde.

Das HansOLG müsste im Verfahren – soweit es nach der Beweisführung zur unwiderlegten Annahme eines Verstoßes gegen Art. 5 Abs. 1 EU-Blocking-VO kommt – versuchen zu prognostizieren, wie wahrscheinlich und umfangreich eine Sanktionierung der Telekom durch die USA wäre und welche konkreten wirtschaftlichen Schäden der Telekom dadurch drohen würden. Das Ergebnis könnte sein, dass die Kündigung trotz eines Verstoßes gegen die EU-Blocking-VO aus Gründen der Verhältnismäßigkeit wirksam wäre.

Die Prognose der (Un-)Verhältnismäßigkeit obliege den nationalen Gerichten, wobei der EuGH zwei relevante Hinweise gab:

- Zunächst dürfte nicht die Höhe eines potentiellen Verwaltungsbußgeldes berücksichtigt werden.
- Weiterhin sei im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung der Umstand einzustellen, ob sich die kündigende Partei im Vorfeld um einen Antrag auf Ausnahmegenehmigung nach Art. 5 Abs. 2 EU-Blocking-VO bemüht habe. Nach dieser Vorschrift kann es betroffenen Unternehmen durch die Kommission genehmigt werden, ganz oder teilweise Forderungen oder Verboten von im Anhang gelisteten Sanktionsregimen nachzukommen, soweit anderenfalls ihre Interessen oder die der Gemeinschaft schwer geschädigt würden.

DICO: Wie geht es nun in dem nationalen Verfahren weiter?

Hr. Dr. Schwendinger:

Für das HansOLG wird es zunächst entscheidend darauf ankommen, ob es der Bank Melli gelingt, den „Beweis des ersten Anscheins“ vorzubringen, dass der wahre Grund für die Kündigung die Befolgung der US-Sanktionen ist. Ein bloßer Verdacht dürfte hier nicht ausreichen. Insbesondere die zeitliche Nähe von

Listung und Kündigung könnte herangezogen werden. Sollte die „Beweislastumkehr“ greifen, hat die Telekom die Kündigung zu rechtfertigen. Der EuGH hat keine Beispiele für Rechtfertigungen genannt. In den Schlussanträgen des Generalanwalts waren solche jedoch angedeutet, etwa die Verfolgung einer kohärenten und systematischen Unternehmenspolitik der sozialen Verantwortung.

Es bleibt abzuwarten, ob sich das HansOLG wird überzeugen lassen. Falls nicht, wird das Gericht vor der schwierigen Aufgabe stehen zu prognostizieren, welche Sanktionierung die Telekom, die wie gesagt erheblichen Geschäftsbetrieb in den USA hat, zu erwarten haben wird. Das ist deshalb schwierig, weil die US-Behörden bei der Anwendung der Vorschriften einen erheblichen Entscheidungsspielraum haben.

DICO: Wie wird sich die Entscheidung auf die nationale Gerichtspraxis auswirken?

Hr. Dr. Schwendinger:

Wann Umstände „auf den ersten Blick“ auf eine Kündigung unter Verstoß gegen das Verbot der EU-Blocking-VO hindeuten und eine „Beweislastumkehr“ ausgelöst wird, muss im Einzelnen durch die Gerichte konkretisiert werden. Zudem muss geklärt werden, welche Gründe überhaupt eine Kündigung rechtfertigen und inwieweit diese bewiesen werden können.

Im Rahmen der vom EuGH vorgegebenen Verhältnismäßigkeit wird abzuwarten bleiben, welches Gewicht die nationalen Gerichte dem Umstand eines unterbliebenen Antrags für eine Genehmigung nach Art. 5 Abs. 2 EU-Blocking-VO beimessen.

Hr. Dr. Scholl:

Ich habe verstanden, dass die Telekom den Vertrag mit Melli ordentlich gekündigt hat. Ordentlich im Sinne von: eine Begründung ist nicht notwendig. Ich nehme an, dass Verträge im Telekommunikationsbereich hier keinen anderen Regeln unterliegen. Warum spielt damit das Motiv der Telekom für die Beendigung des Vertrages eine so große Rolle in diesem Verfahren?

Wenn es im deutschen Zivilrecht zulässig ist, Verträge ordentlich – also ohne Angabe von Gründen innerhalb der hierfür kraft Vertrages oder Gesetz vorgesehenen Frist zu kündigen – dann führt Art. 5 Abs. 1 EU-Blocking-VO bzw. die Auslegung des EuGH dazu, dass dieser Grundsatz erheblich eingeschränkt wird und nun doch Motivforschung für eine Kündigung betrieben wird. M.E. war das nicht die Absicht von Art. 5 Abs. 1 EU-Blocking-VO.

DICO: Ein probates Mittel wäre nach der Entscheidung also jedenfalls auch die Einholung einer Ausnahmegenehmigung nach Art. 5 Abs. 2 EU-Blocking-VO – wie sind hier die Erfahrungen in der Praxis der Unternehmen?

Hr. Dr. Scholl:

Mir liegen keinerlei Informationen vor zu den Erfahrungen von Unternehmen im Zusammenhang mit Art. 5 Abs. 2 EU-Blocking-VO. Das Verfahren erscheint ausgesprochen kompliziert und die Nachweisführung einer ansonsten drohenden „schweren Beschädigung“ kann sehr umfangreich werden. Es muss dazu gesagt werden, dass nicht in jedem Fall die Interessenlage so klar ist wie bei der Telekom, die wegen ihres sehr starken US-Geschäfts ganz offensichtlich einen sehr schweren Nachteil erleiden würde, wenn sie vom US-Markt ausgeschlossen wäre.

DICO: Was sind – allgemeiner gesprochen - die Lehren aus dem Urteil aus Sicht betroffener Unternehmen?

Hr. Dr. Scholl:

Offen bleibt eine befriedigende Regelung des für internationale Unternehmen bestehenden Risikos, zwischen die „Sanktionsfronten“ unterschiedlicher Wirtschaftsblöcke zu geraten.

Genau genommen schützt die EU-Blocking-VO Unternehmen in der EU nicht, die ein Standbein in den USA haben.

Im Gegenteil, sie vergrößert eher das Dilemma, nun auch noch innerhalb der EU in Konflikt mit bestehendem Recht zu geraten. Aufgrund der extraterritorialen Wirkung von US-Sanktionen müssen Unternehmen mit Geschäftsbeziehungen in den USA eine Entscheidung treffen zwischen der Fortführung ihrer Aktivitäten in den USA und Geschäftsbeziehungen mit einem sanktionierten Staat/einer sanktionierten Partei. Die Möglichkeit, auch in Zukunft auf den US Markt tätig sein zu können, wird bei dieser Abwägung erheblich ins Gewicht fallen.

DICO: Spielt die EU-Blocking-VO insgesamt für Unternehmen eine wichtige Rolle? Verändert das Urteil an dieser Situation etwas?

Hr. Dr. Scholl:

Die EU-Blocking-VO hat für Unternehmen vorübergehend etwas an Brisanz verloren, die sie insbesondere im Hinblick auf das Iran-Geschäft bekommen hatte. Hier liefen die Sanktionsregime der USA und der EU auseinander, sodass es zu unterschiedlichen Bewertungen im Hinblick auf die Vertragsdurchführung mit sanktionierten Parteien kommen konnte.

Im Hinblick auf die gegenwärtig im Fokus stehenden Russland-Sanktionen kann zurzeit eine übereinstimmende Politik zwischen USA und EU konstatiert werden, die das Risiko für EU-Unternehmen sehr deutlich reduziert, gegen ausländische Sanktionsregelungen zu verstoßen.

Es bedarf nicht viel Fantasie, sich vorzustellen, dass es mittelfristig wieder zu abweichenden politischen Maßnahmen und damit Sanktionen mit Blick auf andere Länder wie z.B. China kommen könnte. Hier würde sich dann die nächste – diesmal auch wirtschaftlich für EU-Unternehmen sehr bedeutende – Konfliktsituation auf tun.

DICO: Wir bedanken uns herzlich für das Interview.