Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
GERARD HOGAN
vom 12. Mai 2021 [1]

**Rechtssache C-124/20**

**Bank Melli Iran, Aktiengesellschaft nach iranischem Recht,**
**gegen**
**Telekom Deutschland GmbH**

(Vorabentscheidungsersuchen des Hanseatischen Oberlandesgerichts Hamburg [Deutschland])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Handelspolitik – Verordnung (EG) Nr. 2271/96 – Schutz vor den Auswirkungen der extraterritorialen Anwendung von einem Drittland erlassener Rechtsakte – Restriktive Maßnahmen gegenüber Iran – Sekundärsanktionen der Vereinigten Staaten – Verbot der Einhaltung solcher Rechtsvorschriften – Ausübung eines Rechts zur ordentlichen Kündigung eines Vertrags“

## I. Einleitung

1. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Verordnung (EG) Nr. 2271/96 des Rates vom 22. November 1996 zum Schutz vor den Auswirkungen der extraterritorialen Anwendung von einem Drittland erlassener Rechtsakte sowie von darauf beruhenden oder sich daraus ergebenden Maßnahmen (im Folgenden: Blocking-Verordnung der Union) [2] in der zuletzt durch die Delegierte Verordnung (EU) 2018/1100 der Kommission vom 6. Juni 2018 [3] geänderten Fassung. Es ergibt sich unmittelbar aus der vom (damaligen) US-Präsidenten Donald Trump für die Vereinigten Staaten von Amerika getroffenen Entscheidung zum Rückzug aus dem zuvor im Juli 2015 geschlossenen, allgemein als „Atomabkommen mit Iran“ bekannten Vertrag. Diese Entscheidung hatte zur Folge, dass bestimmte US-Sanktionen gegen iranische Unternehmen und andere iranische Einrichtungen, deren Anwendung zuvor im Jahr 2015 ausgesetzt worden war, erneut Anwendung fanden.

2. Aus Gründen der Außen- und Sicherheitspolitik, insbesondere im Kampf gegen den Terrorismus, haben die Vereinigten Staaten von Amerika verschiedene Arten wirtschaftlicher Sanktionen gegen Staaten und natürliche bzw. juristische Personen verhängt. Einige dieser Sanktionen sind seit Langem in Kraft, wie das Embargo gegen Kuba, das durch den Foreign Assistance Act von 1961 genehmigt und 1996 durch den Cuban Liberty and Democractic

[1] Originalsprache: Englisch.

[2] ABl. 1996, L 309, S. 1.

[3] Delegierte Verordnung (EU) 2018/1100 der Kommission vom 6. Juni 2018 zur Änderung des Anhangs [der Blocking-Verordnung der Union] (ABl. 2018, L 199 I, S. 1).

Solidarity (Libertad) Act kodifiziert wurde. Seit dem 11. September 2001 und der Intensivierung der Terrorismusbekämpfung wurde das US-amerikanische Programm wirtschaftlicher Sanktionen ausgebaut.

3. Während diese Sanktionen hauptsächlich für US-Bürger und Nicht-US-Bürger innerhalb der Hoheitsgewalt der USA gelten, die mit den betreffenden Ländern Handel treiben oder dort Investitionen tätigen (Primärsanktionen), zielen einige der Bestimmungen auch auf Tätigkeiten außerhalb der Hoheitsgewalt der USA ab, hauptsächlich auf solche ausländischer Unternehmen (Sekundärsanktionen). Mit vielen der diese Sanktionen umsetzenden Rechtsvorschriften der Vereinigten Staaten sollen nämlich entweder drittstaatliche Unternehmen, die mit dem Zielstaat Handel treiben, bestraft werden, oder es soll diesen drittstaatlichen Unternehmen ihrerseits verboten werden, mit den Vereinigten Staaten Handel zu treiben [4].

4. Diese auf extraterritoriale Hoheitsgewalt der Vereinigten Staaten gerichteten Bestrebungen sind in der Vergangenheit auf der Unionsebene kritisiert worden [5], da sie regelmäßig auf eine Form exorbitanter Hoheitsgewalt hinauslaufen, die nach Ansicht mancher mit den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts nicht ohne Weiteres vereinbar ist [6]. Insoweit sei darauf hingewiesen, dass die Union nach Art. 21 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 2 Buchst. h EUV verpflichtet

[4] Vgl. Redding, B., „The Long arm of the Law or the Invasive Reach of the American Legal System", *Int'l Bus. L. J.*, 2007, S. 659. In seinem abweichenden Sondervotum im Urteil United States/Verdugo-Urquidez, 494 U.S. 259 (1990) 280 und 281, führte Richter Brennan aus, dass „angesichts der enormen Ausdehnung der Bundesstrafgewalt über die Grenzen unserer Nation hinweg ein Verfasser im Schrifttum zu der Ansicht gekommen ist, dass die drei größten Exportgüter unseres Landes jetzt Rockmusik, Blue Jeans und US-amerikanisches Recht seien" (Zitat von Grundman, V. R., „The New Imperialism: The Extraterritorial Application of United States Law", *The International Lawyer*, Bd. 14, 1980, S. 257).

[5] Die Herausforderungen, die sich für das Unionsrecht aus der Extraterritorialität bestimmter Rechtsvorschriften ergeben, müssen in den kommenden Jahren auch in einem Bereich, der dem Gerichtshof ein besonderes Anliegen ist, nämlich dem des Schutzes personenbezogener Daten, mit Schärfe zur Sprache gebracht werden. Nach dem US-amerikanischen Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act 2018, mit dem der Stored Communications Act von 1986 geändert wurde, können nämlich amerikanische Strafverfolgungsbehörden die Herausgabe bei den meisten der großen Cloud-Anbieter gespeicherter Daten auch dann verlangen, wenn sie außerhalb der Vereinigten Staaten gespeichert sind. Der Datenspeichermarkt wird mit mehr als 85 % weitgehend von US-amerikanischen Unternehmen dominiert.

[6] Einem Bericht des französischen Parlaments zufolge unterziehen sich die öffentlichen Stellen der USA selten der Mühe, ihre Zuständigkeit zu begründen. In der Praxis handelt es sich bei den europäischen Unternehmen, die wegen Verletzung von US-Sanktionen verurteilt wurden, vor allem um Banken, die offenbar von Primärsanktionen betroffen waren. Die von ihnen abgeschlossenen Vergleichsvereinbarungen stützen sich auf ein extensives Verständnis der herkömmlichen allgemeinen Grundsätze der territorialen Zuständigkeit mit der Begründung, dass die fraglichen Geschäfte an oder durch US-amerikanische Finanzinstitute bzw. durch die Vereinigten Staaten hindurch abgewickelt werden, weil sie in US-Dollar (USD) abgewickelt werden und daher zwangsläufig US-Clearingstellen involviert sind. Vgl. Lellouche, P., und Berger, K., *L'extraterritorialité de la législation américaine*, Rapport d'information, Assemblée Nationale, Frankreich, 2016, S. 49 bis 53. Zur möglichen völkerrechtlichen Rechtfertigung der US-amerikanischen Rechtsvorschriften bzw. dazu, dass es an dieser fehlt, vgl. u. a. Ryngaert, C., „Extraterritorial Export Controls (Secondary Boycotts)", *Chin. J Int'l L*, Bd. 7, 2008, S. 625, insbesondere S. 642 ff., Meyer, J. A., „Second Thoughts on Secondary Sanctions", *U. Pa. J. Int'l L.*, 30, 2009, S. 905, S. 932 ff., und Ruys, T., und Ryngaert, C., „Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to US Secondary Sanctions", *British Yearbook of International Law*, 2020, S. 9 bis 65.

ist, diese völkerrechtliche Ordnung zu schützen und sich dafür einzusetzen. Außerdem hat die europäische Wirtschaft sich gegen diese Art von Rechtsvorschriften gewandt, da sie in der Praxis fast ausschließlich ausländische Unternehmen betreffe[7].

5. Aus all diesen Gründen ist das Bestehen solcher Rechtsvorschriften mit potenziell erheblicher extraterritorialer Wirkung nicht unbemerkt geblieben. Im Jahr 1996 wurde von der Union die Blocking-Verordnung der Union erlassen, nach deren Art. 5 Abs. 1 europäischen Unternehmen verboten ist, US-amerikanischen Maßnahmen nachzukommen[8]. Gleichwohl stellt das Spannungsverhältnis zwischen den beiden rechtlichen Regelungen, die im Mittelpunkt des vorliegenden Vorabentscheidungsersuchens stehen, ein potenzielles geopolitisches Problem dar, nicht nur im Hinblick auf den Souveränitätskonflikt, sondern auch in Bezug auf die konkurrierenden regulatorischen Schranken auf den Märkten der Union und der Vereinigten Staaten. Wie der Sachverhalt der vorliegenden Rechtssache plastisch zeigt, wirft die Anwendung der Blocking-Verordnung der Union eine Reihe bislang ungelöster rechtlicher Probleme und vielfältige äußerst praktische Probleme auf, u. a. nicht zuletzt, dass europäische Unternehmen sich mit unmöglichen, und durchaus ungerechten, Dilemmata konfrontiert sehen, die sich aus der Anwendung zweier verschiedener und miteinander in unmittelbarem Widerspruch

7 Nach Ansicht von Hubert de Vauplane „liegt das Schockierendste an der Art und Weise der Arbeit des OFAC [(Office of Foreign Asset Control), dem die Durchsetzung dieser Sanktionen obliegt,] in einer gewissen Neigung dazu, Sanktionen hauptsächlich gegen ausländische Banken zu verhängen, selbst wenn die einzige rechtliche Verbindung zu den Vereinigten Staaten in der Verwendung des Dollars als Zahlungswährung zu sehen ist“: de Vauplane, H., „Iran: Sanctions américaines contre les banques européennes, hypocrisie ou arnaque?“, *Les Échos*, 23. August 2012. Vgl. auch Stratmann, K., Koch, M., und Brüggemann, M., „Deutsche Firmen leiden unter US-Sanktionen – Amerikanische Konkurrenten werden geschont“, *Handelsblatt*, 12. Februar 2019, und „Wie hart Amerikas Forderung deutsche Unternehmen trifft“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10. Mai 2018 (Quelle: https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/schutz-deutscher-unternehmen-vor-us-sanktionen-schwierig-15583846.html). In einem verwandten Bereich, nämlich dem der Korruptionsbekämpfung, stellte auch die New York Times fest, dass im Jahr 2012 „an der Liste der wichtigsten Unternehmen, die diese Vergleiche abschließen, eines auffällt: das Fehlen amerikanischer Namen“ (Wayne, L., „Foreign Firms Most Affected by a US Law Barring Bribes“, *The New York Times*, 3. September 2012). Vgl. auch Jakobeit,C., „Große Schmiergeldzahler“, *Welt-sichten*, Nr. 9, 2010 (Quelle: https://www.welt-sichten.org/artikel/3103/grosse-schmiergeldzahler), der dazu Stellung nimmt, dass US-amerikanische Unternehmen jahrzehntelange Erfahrung in der Umgehung der Vorschriften des Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) und der der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) hätten, und insoweit auf den politischen Druck hinweist, den die US-Regierung aufgrund von Erkenntnissen ihres Geheimdiensts ausübe und der schon mehrfach zur Neuausschreibung lukrativer Projekte geführt habe, sowie auf die Möglichkeit, beim US-Justizministerium eine Ausnahme vom FCPA im Interesse der nationalen Sicherheit zu beantragen. Außerdem werde gerade der sehr weite Geltungsbereich dieser Rechtsvorschriften durch Probleme verschärft, die sich aus den Kosten für das Betreiben solcher Verfahren aufgrund bestimmter Verfahrensmechanismen und daraus ergeben könnten, dass Auskunftsverlangen im Rahmen dieser Verfahren sensible wirtschaftliche, finanzielle oder industrielle Daten betreffen könnten; hinzu kämen ferner die Unwägbarkeiten der Rechtsprechung. Von einigen Stimmen im Schrifttum wird kritisiert, dass bestimmte Rechtsakte seitens der mit ihrer Durchsetzung betrauten Behörden als Mittel zur Eröffnung direkter Verhandlungen mit den Unternehmen eingesetzt würden, um sie zu einer Zusammenarbeit zu zwingen. Vgl. Garapon, A., „Une justice ‚très‘ économique“, in Garapon, A., und Servan-Schreiber, P. (Hrsg.), *Deals de justice: le marché américain de l'obéissance mondialisée*, Puf, 2015, S. 119 und 120. Vgl. auch Lohmann, S., *Extraterritoriale US-Sanktionen*, SWP-Aktuell Nr. 31, Mai 2019. Andere sehen in diesen Maßnahmen Anzeichen eines neuen Ausdrucks des Hegemoniestrebens der Vereinigten Staaten. Vgl. Szurek, S., „Le recours aux sanctions“, in Gherari, H., und Szurek, S. (Hrsg.), *Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridique international*, Cedin-Parix X Nanterre, Montchrestien 1998, S. 36, sowie *Nord Stream 2 Schwesig empört über amerikanische Drohung gegen Ostseehafen*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7. August.2020 (Quelle: https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/klima-energie-und-umwelt/nord-stream-2-schwesig-empoert-ueber-drohung-gegen-hafen-16894385.html). Schließlich reagierten einige Stimmen, obwohl es hierbei eher um Rechtsvorschriften zur Korruptionsbekämpfung ging, alarmiert darauf, dass, bestimmte US-Sanktionen, die auf Rechtsvorschriften mit extraterritorialer Wirkung beruhten, eine destabilisierende Wirkung auf mehrere europäische Unternehmen gehabt hätten, woran sich Übernahmen durch US-amerikanische Unternehmen angeschlossen hätten. Vgl. Laïdi, A., *Le droit, nouvelle arme de guerre économique: Comment les États-Unis déstabilisent les entreprises européennes*, Acte Sud, 2019, S. 156 ff.

8 Die Blocking-Verordnung ist zwar nicht die erste Maßnahme, die ergriffen wurde, um der Extraterritorialität des US-Rechts entgegenzuwirken, sie diente jedoch als Vorbild für die Volksrepublik China, die jüngst eine ähnliche Regelung erlassen hat, mit dem wesentlichen Unterschied, dass es bei dieser Regelung um keine spezifischen Sanktionsmaßnahmen eines Drittlands geht, sondern sie allgemein anwendbar sind, „wenn die extraterritoriale Anwendung ausländischer Rechtsvorschriften und sonstiger Maßnahmen unter Verstoß gegen das Völkerrecht und die Grundprinzipien der internationalen Beziehungen den Bürgern, juristischen Personen oder anderen Organisationen Chinas in ungerechtfertigter Weise verbietet oder ihnen Beschränkungen in Bezug darauf auferlegt, normalen wirtschaftlichen Tätigkeiten oder Handelstätigkeiten sowie damit zusammenhängenden Tätigkeiten mit einem Drittstaat (oder einer Region) oder dessen Bürgern, juristischen Personen oder anderen Organisationen nachzugehen“. Vgl. Wang, J., „Can China's New ‚Blocking Statute‘ Combat Foreign Sanctions?“ *Conflict of Laws.net*, 30. Januar 2021.

stehender rechtlicher Regelungen ergeben[9]. Ich kann nicht umhin, festzustellen, dass diese Dilemmata ihrem Wesen nach, neben dem Fehlen klarer Leitlinien zu wichtigen rechtlichen Fragen, die sich unmittelbar aus der Anwendung der Blocking-Verordnung der Union ergeben, dazu Anlass geben, dass der Unionsgesetzgeber die Art und Weise, wie die Verordnung derzeit Anwendung findet, möglicherweise überprüfen sollte.

6. Viele dieser Schwierigkeiten wurden insbesondere nach der Entscheidung des damaligen US-Präsidenten Donald Trump von Mai 2018 zum Rückzug aus dem iranischen Atomabkommen (formell bezeichnet als Joint Comprehensive Plan of Action [Gemeinsamer umfassender Aktionsplan]), das von der Islamischen Republik Iran und den sogenannten „P5 plus 1" im Juli 2015 in Wien vereinbart worden war, wieder stark in den Fokus gerückt[10]. Es dürfte sich dabei nicht um ein förmliches Übereinkommen als solches gehandelt haben, sondern vielmehr um ein politisches Abkommen zwischen den fünf ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats (den Vereinigten Staaten von Amerika, der Russischen Föderation, der Volksrepublik China, dem Vereinigten Königreich und der Französischen Republik) sowie der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union einerseits und der Islamischen Republik Iran andererseits. Dieses Abkommen sah u. a. vor, dass die Islamische Republik Iran ihre Bestände an angereichertem Uran und Zentrifugen verringert sowie einem Programm für Routineinspektionen zustimmt und im Gegenzug bestimmte wirtschaftliche Sanktionen schrittweise aufgehoben werden. Das Gesamtziel dieses Abkommens bestand darin, zu gewährleisten, dass die Islamische Republik Iran etwaige Bestrebungen, die Fähigkeit zur Herstellung von Kernwaffen zu erlangen, nicht verwirklicht.

7. Die Entscheidung Präsident Trumps zum Rückzug aus dem Abkommen zog wiederum neue US-Sanktionen nach sich. Dies stellte bestimmte große europäische Unternehmen vor erhebliche Schwierigkeiten[11]. Um den Auswirkungen dieser Reaktivierung von US-Sanktionen gegen iranische Einrichtungen nach dem Rückzug der Vereinigten Staaten von Amerika aus dem Gemeinsamen umfassenden Aktionsplan zuvorzukommen, hat die Europäische Union daher die US-amerikanischen Rechtsvorschriften in Bezug auf das Programm von Sanktionen gegen Iran in die von der Blocking-Verordnung der Union erfassten ausländischen Rechtsvorschriften aufgenommen.

8. Bevor auf diese Fragen einzugehen ist, sind zunächst die einschlägigen Bestimmungen darzustellen.

[9] Vgl. in diesem Sinne Truyens, L., und Loosveld, S., „The EU Blocking Regulation: navigating a diverging sanctions landscape", *I.C.C.L.R.*, 30(9), 2019, S. 490 bis 501, auf S. 501, und, mit Verweis auf eine „Catch-22-Situation", de Vries, A., „Council Regulation (EC) No 2271/96 (the EU Blocking Regulation)", *Int'l Bus. Lawyer*, 26(8), 1998, S. 345, S. 348.

[10] Die Blocking-Verordnung der EU blieb lange unbeachtet, da mehrere aufeinanderfolgende US-Präsidenten den umstrittenen Titel III des Helms-Burton Act aussetzten und die Sanktionen der EU und der Vereinigten Staaten in Bezug auf die Islamische Republik Iran sich nach 2006 tendenziell annäherten. Ruys, T., und Ryngaert, C., „Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to US Secondary Sanctions", *British Yearbook of International Law*, 2020, S. 81.

[11] Der insoweit bekannteste Fall ist derjenige der BNP Paribas, gegen die eine Geldbuße in Höhe von 8,9 Mrd. USD verhängt wurde, weil sie von 2004 bis 2012 für sudanesische (6,4 Mrd. USD), kubanische (1,7 Mrd. USD) und iranische (650 Mio. USD) Kunden Gelder durch die Vereinigten Staaten hindurch transferiert hatte. Außerdem wurde die Bank für ein Jahr von US-Dollar-Clearingtransaktionen für ihr Öl- und Gas-Rohstoffgeschäft ausgeschlossen, und mehrere Führungskräfte, einschließlich des Hauptgeschäftsführers der Gruppe, mussten BNP Paribas verlassen.

## II. Rechtlicher Rahmen

### *A. Unionsrecht*

#### *1. Die Blocking-Verordnung der Union*

9. In den Erwägungsgründen 1 bis 7 der Blocking-Verordnung der Union heißt es:

„Eines der Ziele der Europäischen Gemeinschaft ist es, zur harmonischen Entwicklung des Welthandels und zur schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr beizutragen.

Die Gemeinschaft bemüht sich um eine möglichst weitgehende Verwirklichung des Ziels eines freien Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern, einschließlich der Beseitigung jeglicher Beschränkungen im Zusammenhang mit Direktinvestitionen einschließlich Anlagen in Immobilien, mit der Niederlassung, der Erbringung von Finanzdienstleistungen oder der Zulassung von Wertpapieren zu den Kapitalmärkten.

Ein Drittland hat Gesetze, Verordnungen und andere Rechtsakte erlassen, mit denen die Tätigkeit von natürlichen und juristischen Personen geregelt werden soll, die der Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft unterstehen.

Diese Gesetze, Verordnungen und anderen Rechtsakte verletzen durch ihre extraterritoriale Anwendung das Völkerrecht und behindern die Verwirklichung der zuvor genannten Ziele.

Solche Gesetze, einschließlich Verordnungen und anderer Rechtsakte, sowie die darauf beruhenden oder sich daraus ergebenden Maßnahmen beeinträchtigen die bestehende Rechtsordnung oder drohen diese zu beeinträchtigen; sie haben ferner nachteilige Auswirkungen auf die Interessen der Gemeinschaft und die Interessen natürlicher und juristischer Personen, die ihre Rechte gemäß dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ausüben.

Unter diesen außergewöhnlichen Umständen müssen Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene ergriffen werden, um die bestehende Rechtsordnung, die Interessen der Gemeinschaft und die Interessen der genannten natürlichen und juristischen Personen zu schützen, insbesondere durch Aufhebung, Neutralisierung, Blockierung oder anderweitige Bekämpfung der Auswirkungen der betreffenden ausländischen Rechtsakte.

Die gemäß dieser Verordnung erbetene Übermittlung von Informationen hindert einen Mitgliedstaat nicht daran, um die Übermittlung gleichartiger Informationen an seine Behörden zu bitten."

10. Art. 1 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union bestimmt:

„Diese Verordnung dient dem Schutz vor den Auswirkungen der extraterritorialen Anwendung der im Anhang aufgeführten Gesetze, einschließlich Verordnungen und anderer Rechtsakte, sowie von darauf beruhenden oder sich daraus ergebenden Maßnahmen und wirkt den Folgen der extraterritorialen Anwendung entgegen, soweit diese Anwendung die Interessen von Personen im Sinne des Artikels 11 beeinträchtigt, die am internationalen Handels- und/oder

Kapitalverkehr und an damit verbundenen Geschäftstätigkeiten zwischen der Gemeinschaft und Drittländern teilnehmen."

11. Art. 4 der Blocking-Verordnung der Union sieht vor:

„Entscheidungen von außergemeinschaftlichen Gerichten oder von außergemeinschaftlichen Verwaltungsbehörden, die den im Anhang aufgeführten Gesetzen und den darauf beruhenden oder sich daraus ergebenden Maßnahmen direkt oder indirekt Wirksamkeit verleihen, werden nicht anerkannt und sind nicht vollstreckbar."

12. Art. 5 der Blocking-Verordnung der Union lautet:

„Keine Person im Sinne des Artikels 11 darf selbst oder durch einen Vertreter oder einen anderen Vermittler aktiv oder durch bewusste Unterlassung Forderungen oder Verboten, einschließlich Aufforderungen ausländischer Gerichte, nachkommen, die direkt oder indirekt auf den im Anhang aufgeführten Gesetzen oder den darauf beruhenden oder sich daraus ergebenden Maßnahmen beruhen oder sich daraus ergeben.

Betroffenen Personen kann es nach den Verfahren der Artikel 7 und 8 genehmigt werden, ganz oder teilweise Forderungen oder Verboten nachzukommen, soweit anderenfalls ihre Interessen oder die der Gemeinschaft schwer geschädigt würden. Die Kriterien für die Anwendung dieser Bestimmung werden nach dem Verfahren des Artikels 8 festgelegt. Ist hinreichend erwiesen, dass der Umstand, dass Forderungen oder Verboten nicht nachgekommen wird, einer natürlichen oder juristischen Person schweren Schaden zufügen würde, so unterbreitet die Kommission dem in Artikel 8 genannten Ausschuss unverzüglich einen Entwurf der nach Maßgabe dieser Verordnung zu treffenden geeigneten Maßnahmen."

13. Art. 6 der Blocking-Verordnung der Union bestimmt:

„Jede Person im Sinne von Artikel 11, die an einer Tätigkeit gemäß Artikel 1 teilnimmt, hat Anspruch auf Ersatz aller Schäden, einschließlich von Rechtskosten, die ihr aufgrund der Anwendung der im Anhang aufgeführten Gesetze oder der darauf beruhenden oder sich daraus ergebenden Maßnahmen entstanden sind.

Dieser Schadensersatz ist von der natürlichen oder juristischen Person oder sonstigen Stelle, die den Schaden verursacht hat, oder von der Person, die in deren Auftrag handelt oder als Vermittler auftritt, zu leisten.

…"

14. Art. 7 der Blocking-Verordnung der Union bestimmt:

„Zur Durchführung dieser Verordnung

…

b) erteilt die Kommission Genehmigungen unter den in Artikel 5 genannten Voraussetzungen; bei der Festsetzung der Fristen für die Stellungnahme des Ausschusses trägt sie in vollem Umfang den Fristen Rechnung, die von den Personen einzuhalten sind, denen eine Genehmigung erteilt werden soll;

…“

15. Art. 8 der Blocking-Verordnung der Union bestimmt:

„(1) Zur Durchführung von Artikel 7 Buchstabe b wird die Kommission durch den Ausschuss für extraterritoriale Rechtsakte unterstützt. Diese Durchführungsrechtsakte werden gemäß dem in Absatz 2 vorgesehenen Prüfverfahren erlassen. Dieser Ausschuss ist ein Ausschuss im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates[12].

(2) Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gilt Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011.“

16. Art. 9 der Blocking-Verordnung der Union lautet:

„Jeder Mitgliedstaat legt die Sanktionen für den Fall einer Zuwiderhandlung gegen einschlägige Vorschriften dieser Verordnung fest. Diese Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.“

17. Art. 11 der Blocking-Verordnung der Union bestimmt:

„Diese Verordnung gilt für

1. alle natürlichen Personen, die in der Gemeinschaft ansässig … und Staatsangehörige eines Mitgliedstaats sind,

2. alle juristischen Personen, die in der Gemeinschaft eingetragen sind,

3. alle in Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 4055/86 genannten natürlichen und juristischen Personen[13] …,

4. alle übrigen natürlichen Personen, die in der Gemeinschaft ansässig sind, sofern sich diese nicht in dem Land aufhalten, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen,

5. alle übrigen natürlichen Personen im Gebiet der Gemeinschaft, einschließlich ihrer Küstengewässer und ihres Luftraums sowie in allen Luft- oder Wasserfahrzeugen, die der Gerichtsbarkeit oder Kontrolle eines Mitgliedstaats unterstehen und die im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit handeln.“

12 Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren (ABl. 2011, L 55, S. 13).

13 Verordnung (EWG) Nr. 4055/86 des Rates vom 22. Dezember 1986 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf die Seeschiffahrt zwischen Mitgliedstaaten sowie zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern (ABl. 1986, L 378, S. 1).

*2. Durchführungsverordnung (EU) 2018/1101 der Kommission*

18. Art. 4 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/1101 der Kommission vom 3. August 2018 zur Festlegung der Kriterien für die Anwendung von Artikel 5 Absatz 2 der Blocking-Verordnung der Union [14] bestimmt:

„Bei der Beurteilung der Frage, ob eine schwere Schädigung der geschützten Interessen im Sinne von Artikel 5 Absatz 2 der [Blocking-Verordnung der Union] eintreten würde, berücksichtigt die Kommission gegebenenfalls unter anderem die folgenden Kriterien, von denen jedes einzelne das Eintreten eines schweren Schadens begründen kann:

a) eine wahrscheinliche spezifische Gefährdung des geschützten Interesses, unter Berücksichtigung des Kontexts, der Art und des Ursprungs einer Schädigung des geschützten Interesses;

b) das Vorliegen anhängiger behördlicher oder gerichtlicher Ermittlungen gegen den Antragsteller seitens des Drittlands, auf das die gelisteten extraterritorialen Rechtsakte zurückgehen, oder einer früheren Vergleichsvereinbarung mit diesem Drittland;

c) das Bestehen einer wesentlichen Verbindung zu dem Drittland, auf das die gelisteten extraterritorialen Rechtsakte oder die Folgemaßnahmen zurückgehen; beispielsweise wenn Antragsteller Mutterunternehmen oder Tochterunternehmen oder eine Beteiligung natürlicher oder juristischer Personen haben, die der primären Zuständigkeit des Drittlandes, auf das die gelisteten extraterritorialen Rechtsakte oder die Folgemaßnahmen zurückgehen, unterliegen;

d) die Frage, ob der Antragsteller zumutbare Maßnahmen ergreifen könnte, um den Schaden zu vermeiden oder abzumildern;

e) die nachteiligen Auswirkungen auf die Geschäftstätigkeit, insbesondere ob dem Antragsteller erhebliche wirtschaftliche Verluste entstünden, die beispielsweise seine Rentabilität gefährden oder ein erhebliches Insolvenzrisiko darstellen könnten;

f) die Frage, ob die Tätigkeit des Antragstellers aufgrund des Verlusts wesentlicher Inputs oder Ressourcen, die nicht mit vertretbarem Aufwand ersetzt werden können, übermäßig erschwert würde;

g) die Frage, ob die Wahrnehmung der individuellen Rechte des Antragstellers erheblich behindert würde;

h) das Bestehen einer Bedrohung für Sicherheit, Gefahrenabwehr, Schutz des menschlichen Lebens und der menschlichen Gesundheit sowie den Umweltschutz;

i) das Bestehen einer Bedrohung für die Fähigkeit der Union, ihre Politik in den Bereichen humanitäre Hilfe, Entwicklungs- und Handelspolitik oder die externen Aspekte ihrer internen Politikbereiche durchzuführen;

[14] ABl. 2018, L 199 I, S. 7.

j) die Sicherheit der Versorgung mit strategischen Gütern oder Dienstleistungen innerhalb der Union oder auf dem Weg in die Union bzw. innerhalb eines Mitgliedstaats oder auf dem Weg in einen Mitgliedstaat sowie die Auswirkungen etwaiger diesbezüglicher Versorgungsengpässe oder Versorgungsunterbrechungen;

k) die Folgen für den Binnenmarkt im Hinblick auf den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital sowie für die finanzielle und wirtschaftliche Stabilität oder für zentrale Infrastrukturen der Union;

l) die systemischen Auswirkungen des Schadens, insbesondere in Bezug auf die Spillover-Effekte auf andere Sektoren;

m) die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt eines oder mehrerer Mitgliedstaaten und deren grenzübergreifende Auswirkungen innerhalb der Union;

n) sonstige relevante Faktoren."

## *B. Recht der Vereinigten Staaten*

### *1. Maßnahmen in Bezug auf Iran*

19. Die Vereinigten Staaten haben Rechtsvorschriften erlassen, die bei Verstößen gegen ihre Embargos gegenüber anderen Ländern Sanktionen vorsehen. In der Blocking-Verordnung der Union waren ursprünglich in ihrem Anhang indessen nur drei Rechtsakte genannt, nämlich der „National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1993" (Ausgabenermächtigungsgesetz für die nationale Verteidigung für das Haushaltsjahr 1993), dessen Anforderungen in Titel I des „Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act 1996" (Gesetz von 1996 über kubanische Freiheit und demokratische Solidarität) konsolidiert werden, und der „Iran and Libya Sanctions Act 1996" (Gesetz von 1996 über Sanktionen gegen Iran und Libyen).

20. Mit dem Erlass des Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act 1996 (allgemein bekannt als Helms-Burton Act) sollte das US-Embargo gegen Kuba verschärft und fortgesetzt werden. Er verbietet, Waren oder Dienstleistungen, die kubanischen Ursprungs sind oder Material oder Waren kubanischen Ursprungs enthalten, direkt oder über Drittländer in die Vereinigten Staaten auszuführen sowie Waren zu handeln, die sich in Kuba befinden oder befunden haben oder aus bzw. über Kuba befördert werden oder befördert worden sind, sowie Zucker mit Ursprung in Kuba in die Vereinigten Staaten zu reexportieren, ohne dass die zuständige einzelstaatliche Behörde den Exporteur meldet, oder Zuckererzeugnisse ohne Zusicherung, dass diese keine kubanischen Erzeugnisse sind, in die Vereinigten Staaten einzuführen. Außerdem wird mit diesem Rechtsakt kubanisches Vermögen und Finanzgeschäfte mit der Republik Kuba eingefroren.

21. Insbesondere sehen die Bestimmungen des Titels III dieses Rechtsakts sowohl ein Mittel zur Behinderung von Investitionen in Kuba als auch Rechtsbehelfe für enteignete Personen vor. Insbesondere sieht er einen Rechtsbehelf für Staatsangehörige der Vereinigten Staaten, die durch Enteignungspraktiken der Republik Kuba geschädigt worden sind, vor, wonach alle ausländischen Staatsangehörigen vor US-Gerichten verklagt werden können, die mit Eigentum Geschäfte machen („trafficking"), das von der kubanischen Regierung ab 1. Januar 1959 „beschlagnahmt" wurde. Im Helms-Burton Act sind „Geschäfte" („trafficking") weit definiert und umfassen eine

große Bandbreite von Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem enteigneten Eigentum, einschließlich seines Verkaufs oder seiner Verwaltung sowie einer Gewinnerzielung aus Geschäften („trafficking“) einer anderen Person [15].

22. Der Iran and Libya Sanctions Act 1996 (auch bekannt als d'Amato-Kennedy Act) sieht vor, dass Wirtschaftsteilnehmer, die unter das Embargo gegen Iran oder Libyen fallen, in diesen Ländern jeweils über einen Zeitraum von zwölf Monaten keine Investitionen von mehr als 40 Mio. USD tätigen dürfen, „die unmittelbar und erheblich dazu beitragen, dass Iran oder Libyen seine Erdölressourcen weiter erschließen kann“. Unter den Begriff „Investitionen“ fallen der Abschluss von Verträgen mit dem Ziel einer solchen Erschließung, deren Gewährleistung, deren Nutzung zur Erzielung von Gewinnen oder der Erwerb eines entsprechenden Eigentumsanteils.

23. Auf den Erlass dieser Rechtsvorschriften reagierte die Union, neben der Erhebung politischen Protests und dem Erlass der Blocking-Verordnung der Union, auch mit einem Rechtsbehelf beim Streitbeilegungsmechanismus der Welthandelsorganisation mit dem Antrag, bestimmte Rechtsvorschriften der Vereinigten Staaten nach Art. XXI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens für rechtswidrig erklären zu lassen [16]. Dieser Antrag wurde später zurückgenommen, nachdem die Union am 11. April 1997 eine Vereinbarung mit den Vereinigten Staaten von Amerika über US-amerikanische extraterritoriale Rechtsakte geschlossen hatte.

24. Wie bereits erwähnt, zogen sich die Vereinigten Staaten von Amerika im Mai 2018 aus dem am 14. Juli 2015 in Wien unterzeichneten Gemeinsamen umfassenden Aktionsplan (auch bekannt als „Iran-Abkommen“) zurück. Ziel des Gemeinsamen umfassenden Aktionsplans war die Kontrolle des Nuklearprogramms Irans und die Aufhebung wirtschaftlicher Sanktionen gegen Iran. Infolgedessen traten die US-amerikanischen Iran Transactions and Sanctions Regulations (Iranische Transaktions- und Sanktionsverordnungen, im Folgenden: ITSR) wieder in Kraft. Als Reaktion auf diese neuen Sanktionsmaßnahmen wurde der Anhang der Blocking-Verordnung der Union 2018 geändert [17] und wurden darin weitere US-amerikanische Rechtsvorschriften aufgenommen, vor allem solche zur Durchsetzung von Sanktionen gegen Iran. Dem Vorabentscheidungsersuchen zufolge wurde die Klägerin in die Sanktionenliste (Specially Designated Nationals and Blocked Person List [Liste der besonders benannten Staatsangehörigen und gesperrten Personen], im Folgenden: SDN) des Office of Foreign Assets Control (Amt zur Kontrolle von Auslandsvermögen, im Folgenden: OFAC) aufgenommen, auf die in verschiedenen, im Anhang der Blocking-Verordnung der Union genannten Rechtsvorschriften verwiesen wird.

25. Zu diesen Rechtsvorschriften gehört der Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act (Gesetz über die Verringerung der vom Iran ausgehenden Bedrohung und über Menschenrechte in Syrien) von 2012. Nach Section 220 Buchst. c dieses Gesetzes kann der Präsident der Vereinigten Staaten Sanktionen verhängen, wenn eine Person weiterhin wissentlich und

[15] Vgl. Arendt, M., „The Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act 1996: Isolationist Obstacle to Policy of Engagement“, *Case Western Reserve Journal of International Law*, 30(1), 1998, S. 262.

[16] ABl. 1994, L 336, S. 11. Vgl. Lesguillons, H., „Helms-Burton und D'Amato Acts: Reactions of the European Union“, *I.B.L.J.*, Bd. 1, 1997, S. 95 bis 111, insbesondere S. 97 bis 103, sowie Smis, S., und Van Der Borght, K., „The EU-U.S. Compromise on the Helms-Burton and D'Amato Acts“, *American Journal of Int'l Law*, 93, 1999, S. 227, S. 231 bis 235.

[17] Vgl. Verordnung 2018/1100.

unmittelbar spezialisierte Nachrichtenübermittlungsdienste für den Zahlungsverkehr bereitstellt bzw. direkten oder indirekten Zugang zu solchen Nachrichtenübermittlungsdiensten für die iranische Zentralbank oder ein Finanzinstitut ermöglicht oder erleichtert.

26. Die übrigen relevanten, in den Anhang der Blocking-Verordnung der Union aufgenommenen Rechtsvorschriften sind die ITSR.

27. § 560.211 („Verbotene Transaktionen in Bezug auf gesperrtes Vermögen“) der ITSR bestimmt:

„a) Alle Vermögenswerte und -interessen der iranischen Regierung, einschließlich der Zentralbank Irans, die sich in den Vereinigten Staaten befinden oder zu einem späteren Zeitpunkt dorthin gelangen oder die sich jetzt oder später im Besitz oder unter der Kontrolle eines Staatsangehörigen der Vereinigten Staaten, einschließlich seiner ausländischen Niederlassungen, befinden, werden gesperrt und dürfen nicht übertragen, ausgezahlt, ausgeführt oder abgehoben werden oder Gegenstand sonstiger Geschäfte sein.

b) Alle Vermögenswerte und -interessen iranischer Finanzinstitute, einschließlich der Zentralbank Irans, die sich in den Vereinigten Staaten befinden oder zu einem späteren Zeitpunkt dorthin gelangen oder die sich jetzt oder später im Besitz oder unter der Kontrolle eines Staatsangehörigen der Vereinigten Staaten, einschließlich seiner ausländischen Niederlassungen, befinden, werden gesperrt und dürfen nicht übertragen, ausgezahlt, ausgeführt oder abgehoben werden oder Gegenstand sonstiger Geschäfte sein.

c)(1) Alle den folgenden Rechtssubjekten zustehenden Vermögenswerte und -interessen, die sich in den Vereinigten Staaten befinden oder zu einem späteren Zeitpunkt dorthin gelangen oder die sich jetzt oder später im Besitz oder unter der Kontrolle eines Staatsangehörigen der Vereinigten Staaten, einschließlich seiner ausländischen Niederlassungen, befinden, werden gesperrt und dürfen nicht übertragen, ausgezahlt, ausgeführt oder abgehoben werden oder Gegenstand sonstiger Geschäfte sein:

i) jedes Rechtssubjekt, das nach Feststellung des Secretary of the Treasury (Finanzminister; im Folgenden Secretary of the Treasury) in Abstimmung mit dem Secretary of State (Außenminister; im Folgenden: Secretary of State) im Besitz oder unter der Kontrolle eines Rechtssubjekts steht, dessen Vermögen oder Vermögensinteressen nach den Buchst. a bis c Abs. 1 Unterabs. i dieses Abschnitts gesperrt sind, oder das direkt oder indirekt für ein solches Rechtssubjekt gehandelt hat oder gehandelt haben soll;

…

d) Zu den in den Buchst. a bis c dieses Abschnitts genannten Verboten gehören u. a. Verbote der folgenden Transaktionen:

(1) Beiträge zu oder Bereitstellung von Geldern, Waren oder Dienstleistungen durch ein Rechtssubjekt, für ein Rechtssubjekt oder zugunsten eines Rechtssubjekts, dessen Vermögen oder Vermögensinteressen nach den Buchst. a bis c dieses Abschnitts gesperrt sind, und

(2) Entgegennahme von Beiträgen oder der Bereitstellung von Geldern, Waren oder Dienstleistungen von einem Rechtssubjekt, dessen Vermögen oder Vermögensinteressen nach den Buchst. a bis c dieses Abschnitts gesperrt sind.“

28. § 560.325 („Vermögen, Vermögensinteressen“) dieser Vorschriften bestimmt:

„Vom Begriff *Vermögen* oder *Vermögensinteresse* umfasst sind u. a. Geld, Schecks, Wechsel, Edelmetallbarren, Bankeinlagen, Sparkonten, Schuldtitel, Schulden, Obligationen, Schuldscheine, Garantien, Schuldverschreibungen, Wertpapiere, Anleihen, Kupons, sonstige Finanzinstrumente, Bankakzepte, Grundpfandrechte, Pfandrechte oder sonstige Formen von Sicherheitsrechten, Lagerscheine, Konnossemente, Genussscheine, Übereignungsurkunden, sonstige Eigentums- oder Schuldnachweise, Akkreditive und danach bestehende Rechte und Verpflichtungen betreffende Dokumente, Vollmachten, Waren, Güter, Handelswaren, Sachen, Lagerbestände im Bestand, Schiffe, Waren auf Schiffen, Grundpfandrechte, Stiftungsurkunden, Verkaufsverträge, Grundstücksverträge, Miet- und Pachtverträge, Landpachtverträge, Grundstücke und alle daran bestehenden Rechte, Optionen, handelbare Instrumente, Handelsakzepte, Lizenzgebühren, buchhalterische Buchungen, Verbindlichkeiten, Urteile, Patente, Marken oder Urheberrechte, Versicherungsscheine, Sicherheitskassetten und ihr Inhalt, Renten, Pooling-Vereinbarungen, Dienstleistungen jedweder Art, Verträge jedweder Art sowie sonstiges Vermögen jeder Art, sei es unbeweglich, persönlich oder verbunden, materiell oder immateriell, daran bestehende Beteiligungen oder Interessen, unabhängig davon, ob sie gegenwärtig, künftig oder in bedingter Form bestehen.“

29. § 560.410 („Bereitstellung von Dienstleistungen“) dieser Vorschriften bestimmt:

„…

c) Die Verbote von Transaktionen mit gesperrtem Vermögen nach § 560.211 gelten für Dienstleistungen, die in den Vereinigten Staaten oder von Staatsangehörigen der Vereinigten Staaten unabhängig von deren Aufenthalt ausgeführt werden, einschließlich einer ausländischen Niederlassung eines in den Vereinigten Staaten von Amerika befindlichen Rechtssubjekts:

…

(2) in Bezug auf Vermögensinteressen der iranischen Regierung, eines iranischen Finanzinstituts oder jedes anderen Rechtssubjekts, dessen Vermögen oder Vermögensinteressen nach § 560.211 gesperrt sind.

…“

30. In der vorliegenden Rechtssache haben weder das vorlegende Gericht in seinem Vorabentscheidungsersuchen noch die Beteiligten in ihren Stellungnahmen genau angegeben, welcher der Rechtsakte und welche seiner Bestimmungen voraussichtlich auf die Deutsche Telekom GmbH Anwendung fänden, wenn dieses Unternehmen seine Verträge mit Bank Melli Iran nicht kündigt. Meines Erachtens dürften allein die beiden oben genannten US-amerikanischen Rechtsakte hierfür in Betracht kommen, wenngleich dies von den Umständen des Einzelfalls abhängen wird.

31. Was finanzielle Sanktionen angeht, verweisen sowohl der d’Amato-Kennedy Act als auch die ITSR auf Section 206 des International Emergency Economic Powers Act (50 U.S.C. 1705) (Gesetz über wirtschaftliche Befugnisse bei internationalem Notfall [50 U.S.C. 1705]). Nach dem letztgenannten Rechtsakt gilt bei einer zivilrechtlichen Sanktion für Verstöße gegen seine Bestimmungen (und damit auch für Verstöße gegen die Bestimmungen der beiden anderen oben genannten Gesetze) ein Höchstbetrag von entweder 250 000 USD oder dem Doppelten des

Betrags der Transaktion, die dem Verstoß zugrunde liegt, für den die Sanktion verhängt wird, je nachdem, welches der höhere Betrag ist. Der International Emergency Economic Powers Act sieht ferner für strafrechtliche Sanktionen vor, dass gegen ein Rechtssubjekt, das wegen eines Verstoßes gegen die einschlägigen Bestimmungen dieses Gesetzes (und damit auch gegen die einschlägigen Bestimmungen des d'Amato-Kennedy Act und der ITSR) verurteilt wird, bei einer Verurteilung eine Geldstrafe von höchstens 1 000 000 USD oder, wenn es sich um eine natürliche Person handelt, eine Freiheitsstrafe von höchstens 20 Jahren oder beides verhängt werden darf[18].

*2. Die Foreign Sovereign Compulsion Doctrine im US-Recht*

32. Die Foreign Sovereign Compulsion Doctrine (Theorie des durch ausländische Hoheitsträger ausgeübten Zwangs) ist ein Verteidigungsmittel, das vom Supreme Court (Oberster Gerichtshof) der Vereinigten Staaten im Jahr 1958 im Urteil Société Internationale/Rogers (357 U.S. 197, 1958) anerkannt wurde[19]. Diese Theorie geht auf den Grundsatz des fairen Verfahrens sowie die Lehre von der völkerrechtlichen Courtoisie, d. h. der Achtung der Rechtsordnung eines anderen souveränen Staats, zurück[20]. Nach der genannten Theorie, die insbesondere auf dem Gebiet des Kartellrechts angewendet worden ist[21], darf ein Bundesstaat oder die Bundesverwaltung von einer Person nicht verlangen, (i) dass sie in einem anderen Staat eine Handlung vornimmt, die nach dem Gesetz des Staates, dem sie angehört, verboten ist, oder (ii) dass sie in einem anderen Staat etwas unterlässt, wozu sie nach dem Gesetz dieses Staates oder dem Gesetz des Staates, dem sie angehört, verpflichtet ist.

33. Was die Anwendung dieser Theorie im Kontext der Blocking-Verordnungen Kanadas, des Vereinigten Königreichs und der Union angeht, hat der US District Court for the Eastern District of Pennsylvania (US-amerikanisches Bezirksgericht für den östlichen Bezirk von Pennsylvania) jedoch im Urteil Vereinigte Staaten/Brodie, 174 F. Supp. 2d 294 (E.D. Pa. 2001), festgestellt, dass die Beklagten jener Rechtssache, die an Geschäften mit der Republik Kuba beteiligt gewesen waren, die nach US-Recht verboten waren, sich zu ihrer Verteidigung nicht auf die Foreign Sovereign Compulsion Doctrine berufen könnten, und zwar aus zwei Gründen[22]. Zum einen entschied jenes Gericht, dass, wenn ihrem Sinn und Zweck nach diese Theorie auf die Achtung der ausländischen Hoheitsgewalt abziele, für sie im strafrechtlichen Zusammenhang kein Raum

18 Hingewiesen sei im Hinblick auf Art. 6 der Blocking-Verordnung der Union (bekannt als „Claw-back"-Bestimmung) darauf, dass diese Vorschrift, soweit die Vereinigten Staaten von Amerika nach dem gegenwärtigen Stand des Völkergewohnheitsrechts grundsätzlich von der Gerichtsbarkeit befreit sind, in erster Linie auf Träger der zivilrechtlichen Rechtsdurchsetzung Anwendung finden dürfte. Die im Anhang zu dieser Verordnung aufgeführten US-amerikanischen Rechtsvorschriften sehen jedoch in Bezug auf Iran offenbar keinen zivilrechtlichen Durchsetzungsmechanismus wie in Titel III des Helms-Burton Act vor.

19 Im Urteil Société Internationale/Rogers hatte der Supreme Court (Oberster Gerichtshof) der Vereinigten Staaten die ursprünglich von einem US District Court (US-amerikanisches Bezirksgericht) getroffene Feststellung, dass ein Verstoß gegen eine US-amerikanische Offenlegungsanordnung vorliege, mit der Begründung aufgehoben, dass die drohende strafrechtliche Verfolgung in der Schweiz wegen eines Verstoßes gegen die in deren Rechtsordnung geltenden Vertraulichkeitsvorschriften die Klägerin in jener Rechtssache daran hindere, der Anordnung nachzukommen.

20 Vgl. Wallace Jr., D., „The Restatement and Foreign Sovereign Compulsion: A Plea for Due Process", *International Lawyer*, Bd. 23, ABA, 1989, S. 593, insbesondere S. 595 bis 596.

21 Im Urteil Interamerican Refining Corp./Texaco Maracaibo, Inc, 307 F. Supp. 1291 (D. Del. 1970), erkannte der United States District Court for Delaware (US-amerikanische Bezirksgericht Delaware) an, dass der von der Beklagten abgelehnte Ölverkauf von der venezolanischen Regierung erzwungen worden sei.

22 Hinzuweisen ist indes darauf, dass bei der Verkündung des Urteils des Supreme Court (Oberster Gerichtshof) der Vereinigten Staaten in der Rechtssache Societé Nationale Aéronautique/District Court (482 U.S. 522 [1987]) der Richter Stevens, lediglich in einer Fußnote, erwähnte, dass „nach gefestigter Rechtsprechung einem amerikanischen Gericht durch [Blocking-]Verordnungen nicht die Befugnis entzogen ist, von einem seiner Gerichtsbarkeit unterstehenden Verfahrensbeteiligten die Vorlage von Nachweisen zu verlangen, auch wenn die Handlung der Vorlage gegen diese Regelung verstoßen mag". Vgl. Fn. 29. Richter Stevens wies gleichwohl darauf hin, dass „amerikanische Gerichte sorgfältig darauf bedacht sein sollten, dass sie jedes konkrete Problem, mit dem sich der ausländische Rechtssuchende aufgrund seiner Staatsangehörigkeit oder dem Ort seiner Tätigkeit konfrontiert sieht, sowie die von einem ausländischen Staat zum Ausdruck gebrachten Belange der Hoheitsgewalt erkennbar gebührend berücksichtigen".

sei, da dem Verstoß gegen die öffentliche Ordnung der Vereinigten Staaten gegenüber Gesichtspunkten der völkerrechtlichen Courtoisie größeres Gewicht zuzumessen sei. Zum anderen war der US District Court (US-amerikanisches Bezirksgericht) zwar nicht der Ansicht, dass die genannte Theorie im strafrechtlichen Zusammenhang unter keinen Umständen je Anlass zu Bedenken im Hinblick auf ein faires Verfahren geben könne, entschied jedoch, dass in jener Rechtssache zu solchen Fragen des fairen Verfahrens kein Anlass bestehe, weil sich aus den verschiedenen, zum fraglichen Zeitpunkt in Kanada, dem Vereinigten Königreich und in der Union geltenden nationalen Blocking-Verordnungen für ein Unternehmen keine Verpflichtung dazu ergebe, mit der Republik Kuba Handel zu treiben. In früheren Rechtssachen, in denen die Anwendbarkeit der Theorie bejaht wurde, war seitens der ausländischen Rechtsordnungen konkret eine an die Beklagten gerichtete Anordnung ergangen, wonach sie zu einem bestimmten Handeln konkret verpflichtet wurden. In Ermangelung solcher Anordnungen bestand keine Gefahr einer Strafverfolgung. In der Rechtssache Vereinigte Staaten/Brodie fehlte es an einer solchen Anordnung. In der genannten Rechtssache mag es aber vor allem auch an einem konkret dargelegten Nachweis dafür gefehlt haben, dass die in Rede stehenden Blocking-Verordnungen die Beklagten zu einem *Verkauf* ihrer Produkte in die Republik Kuba *verpflichteten*. Es fehlte dementsprechend an dem nach der Foreign Sovereign Compulsion Doctrine erforderlichen Merkmal des Zwangs.

## *C. Deutsches Recht*

34. Die deutsche Regierung trägt vor, dass bei freien Dienstverträgen (zu denen Verträge über Telekommunikationsdienstleistungen gehörten), soweit diese auf unbestimmte Zeit geschlossen seien, jede Vertragspartei nach § 620 Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (im Folgenden: BGB) ein ordentliches Kündigungsrecht, also die Möglichkeit zur Kündigung des Vertrags ohne Vorliegen eines besonderen Grundes, habe. Die anwendbaren Kündigungsfristen und Kündigungstermine ergäben sich aus § 621 BGB, der je nach zeitlicher Bemessung der Vergütung (täglich, wöchentlich, monatlich, vierteljährlich oder länger) unterschiedliche Kündigungsfristen vorsehe. Demgegenüber sei bei auf eine bestimmte Dauer geschlossenen Dienstverträgen gesetzlich kein „ordentliches“ Kündigungsrecht vorgesehen. Solche Verträge endeten nach § 620 Abs. 1 BGB mit Ablauf der vorgesehenen Vertragslaufzeit. Da diese Bestimmungen dispositiv seien, könnten die Vertragsparteien von ihnen abweichen. Daneben könnten alle Verträge über Dauerschuldverhältnisse, zu denen viele Dienstverträge zählten, nach § 314 BGB aus wichtigem Grund jederzeit gekündigt werden.

35. § 134 BGB bestimmt:

„Ein Rechtsgeschäft, das gegen ein gesetzliches Verbot verstößt, ist nichtig, wenn sich nicht aus dem Gesetz ein anderes ergibt.“ [23]

36. Ein Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union kann in Deutschland als Ordnungswidrigkeit nach § 19 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 des Außenwirtschaftsgesetzes (im Folgenden: AWG) in Verbindung mit § 82 Abs. 2 der Außenwirtschaftsverordnung (im Folgenden: AWV) mit einer Geldbuße von bis zu 500 000 Euro (§ 19 Abs. 6 AWG) geahndet werden [24].

[23] Nach den Angaben der deutschen Regierung bezieht sich der Begriff des Rechtsgeschäfts in § 134 BGB nicht nur auf Verträge, sondern auch auf einseitige Rechtsgeschäfte wie etwa die Kündigung eines Vertrags.

[24] Die Einleitung eines Bußgeldverfahrens unterliege im Gegensatz zu Strafverfahren dem Opportunitätsprinzip, d. h., eine Verfolgung der Ordnungswidrigkeit liege im pflichtgemäßen Ermessen der Verwaltungsbehörde unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls.

## III. Sachverhalt des Ausgangsverfahrens und Vorabentscheidungsersuchen

37. Die Klägerin, Bank Melli Iran, ist eine iranische Bank in Form einer Aktiengesellschaft nach iranischem Recht. Sie unterhält eine Zweigniederlassung in Hamburg (Deutschland), und ihr Kerngeschäft ist die Abwicklung des Außenhandels mit dem Iran. Die Beklagte, die Telekom Deutschland GmbH, ist eine Tochtergesellschaft von Deutsche Telekom, einem der größten deutschen Telekommunikationsdienstleistungsunternehmen. Der Konzern beschäftigt weltweit mehr als 270 000 Mitarbeiter, mehr als 50 000 davon in den Vereinigten Staaten, wo ca. 50 % des Umsatzes erwirtschaftet werden.

38. Zwischen Klägerin und Beklagter besteht ein Rahmenvertragsverhältnis, das der Klägerin gestattet, alle Anschlüsse ihres Unternehmens an verschiedenen Standorten in Deutschland in einem Vertrag zusammenzufassen. Im Rahmen dieses Vertragsverhältnisses hat die Klägerin verschiedene Dienstleistungen bei der Beklagten beauftragt, welche die Beklagte sodann auch bereit und monatlich mit einem Betrag von ca. 2 000 Euro in Rechnung gestellt hat, der stets unverzüglich gezahlt wurde. Die Dienstleistungen, die Gegenstand dieser Verträge sind, bilden die ausschließliche Grundlage der internen und externen Kommunikationsstrukturen der Klägerin in Deutschland und sind daher, wie das vorlegende Gericht festgestellt hat, für ihre Geschäftstätigkeit unerlässlich.

39. Nach der Entscheidung von Präsident Trump im Mai 2018, mit der die Vereinigten Staaten sich aus dem Gemeinsamen umfassenden Aktionsplan zurückzogen, wurden die ITSR dementsprechend wieder in Vollzug gesetzt. Insbesondere wurde nach Erlass des Executive Order 13846 vom 6. August 2018 über die Wiedereinführung bestimmter Sanktionen gegenüber Iran die Bank Melli Iran erneut in eine Sanktionenliste des OFAC, nämlich in die SDN, aufgenommen. Bank Melli Iran war zuvor seit 2007 auf der Liste geführt worden, nachdem sie vom OFAC aufgrund des Executive Order 13382 vom 28. Juni 2005 über die Sperrung des Vermögens von Proliferanten von Massenvernichtungswaffen und ihren Unterstützern[25] als gesperrte Person bezeichnet worden war, bevor diese Sanktionen durch den Gemeinsamen umfassenden Aktionsplan aufgehoben wurden. Diese neuen Sanktionen traten am 5. November 2018 in Kraft.

40. Mit Schreiben vom 16. November 2018 kündigte die Beklagte sämtliche Verträge mit der Klägerin mit sofortiger Wirkung. Unter demselben Datum verschickte sie an mindestens vier weitere Kunden mit Iran-Bezug und Sitz in Deutschland gleichlautende Kündigungsschreiben. Auf den von der Klägerin gegen die Beklagte gerichteten Antrag, mit dem sie einen Verstoß gegen die Blocking-Verordnung der Union geltend machte, erließ das Gericht des ersten Rechtszugs, das Landgericht Hamburg (Deutschland), am 28. November 2018 eine einstweilige Verfügung, mit der es der Beklagten auferlegte, die laufenden Verträge bis zum Ablauf der ordentlichen Kündigungsfrist zu erfüllen.

41. Mit Schreiben vom 11. Dezember 2018 übersandte die Beklagte eine weitere Kündigung. Dieses Schreiben lautete auszugsweise wie folgt: „… mit Schreiben vom 16.11.2018 hatten wir unten aufgeführte Leistungen mit sofortiger Wirkung gekündigt. Rein vorsorglich kündigen wir diese hiermit darüber hinaus ordentlich zum nächstmöglichen Zeitpunkt.“

[25] Vgl. Federal Register/Vol. 72, Nr. 213/Montag, 5. November 2007/Notices.

42. Die ordentlichen Kündigungsfristen für die Verträge endeten am 25. Januar 2019, am 10. Februar 2019, am 13. März 2019, am 10. und am 25. September 2019, am 30. Januar 2020, am 22. August 2020 und am 7. Januar 2021. Die Klägerin beantragte daraufhin beim Landgericht Hamburg, die Beklagte zu verurteilen, sämtliche vertraglich vereinbarten Leitungen freigeschaltet zu lassen.

43. Das Gericht des ersten Rechtszugs hat die Beklagte verurteilt, die Verträge bis zum Ablauf der jeweiligen ordentlichen Kündigungsfrist zu erfüllen. Es hat die ordentliche Kündigung der streitgegenständlichen Verträge durch die Beklagte als wirksam erachtet. Sie verstoße insbesondere nicht gegen Art. 5 der Blocking-Verordnung der Union. Im Übrigen hat das Gericht die Klage abgewiesen.

44. Gegen die Entscheidung des Landgerichts Hamburg legte die Klägerin Berufung beim vorlegenden Gericht, dem Hanseatischen Oberlandesgericht Hamburg (Deutschland), mit der Begründung ein, dass die von der Beklagten ausgesprochene ordentliche Kündigung gegen Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union verstoße und daher unwirksam sei, da sie allein aus der Motivation heraus erfolgt sei, einem der im Anhang dieser Verordnung aufgeführten Rechtsakte nachzukommen. Die Beklagte macht unter Verweis auf den Leitfaden der Kommission geltend, dass Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union ihr Recht zur ordentlichen Kündigung unberührt lasse, das nicht von einem Kündigungsgrund abhänge, da es ihr nach diesem Artikel freistehe, ihre Geschäftsbeziehung mit der Klägerin jederzeit zu beenden, und dass es auf ihre Motive nicht ankomme.

45. Das vorlegende Gericht stellt hierzu fest, dass erstens die Klägerin nicht dargetan habe, dass der Kündigung der Verträge direkte oder indirekte behördliche oder gerichtliche Anweisungen aus den Vereinigten Staaten von Amerika vorangegangen seien. Es sei im Übrigen von einem anderen deutschen Rechtsmittelgericht, dem Oberlandesgericht Köln (Deutschland), in einem Urteil vom 7. Februar 2020 die Auffassung vertreten worden, dass in einer solchen Situation Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union nicht anwendbar sei. Das vorlegende Gericht ist seinerseits der Auffassung, dass allein die Existenz von Sekundärsanktionen für das Vorliegen eines Verstoßes gegen Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union ausreichend sei, weil die dort geregelte Verpflichtung nur so effektiv umgesetzt werden könne.

46. Zweitens ist das vorlegende Gericht der Auffassung, dass die (ordentliche) Kündigung eines Vertrags gegen Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union verstoße, wenn es deren ausschlaggebendes Motiv sei, die US-Sanktionen zu befolgen. Die ordentliche Kündigung von Verträgen verstoße jedoch nicht gegen Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union, wenn sie auf rein wirtschaftlichen Erwägungen ohne konkreten Bezug zu Sanktionen der Vereinigten Staaten beruhe. Folglich müsse das vorlegende Gericht darüber entscheiden, ob zur Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit dieses Artikels nicht angenommen werden müsse, dass die Beklagte ausnahmsweise die Gründe für die Kündigung erläutern oder gegebenenfalls sogar nachweisen müsse, dass die Entscheidung, den Vertrag zu beenden, nicht deshalb getroffen worden sei, weil andernfalls Nachteile auf dem US-Markt befürchtet würden.

47. Drittens ist das vorlegende Gericht der Auffassung, dass eine gegen Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union verstoßende Kündigung eines Vertrags nach § 134 BGB rechtsunwirksam sei. In Anbetracht dessen fragt sich das Gericht, ob es angesichts der drohenden wirtschaftlichen Schäden für die Beklagte, die 50 % ihres Umsatzes auf dem US-amerikanischen Markt erziele, als Verstoß gegen den in Art. 9 der Blocking-Verordnung der

Union verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Sanktionen angesehen werden könne, von der Beklagten neben der Verhängung eines Bußgelds die Fortsetzung des Vertragsverhältnisses mit der Klägerin zu verlangen.

48. Viertens weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass die Blocking-Verordnung der Union nach ihrer Präambel dem Schutz der Wirtschaftsteilnehmer dienen solle. Dieses Ziel sei jedoch nicht erreichbar, da das Risiko eines wirtschaftlichen Schadens auf dem US-amerikanischen Markt, das sich aus der Anwendung von Art. 5 Abs. 1 dieser Verordnung ergebe, durch den Schadensersatzanspruch nach Art. 6 der Blocking-Verordnung der Union und die Möglichkeit, eine genehmigte Freistellung nach Art. 5 Abs. 2 dieser Verordnung zu erlangen, nicht hinreichend ausgeglichen werde, da einiges dafür spreche, dass allein drohende wirtschaftliche Einbußen hierfür nicht ausreichen würden. Vor diesem Hintergrund fragt sich das nationale Gericht, ob eine Maßnahme, die es einem Unternehmen verbiete, sich von einem Geschäftspartner zu trennen, mit der von Art. 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) geschützten unternehmerischen Freiheit und dem in Art. 52 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar sei.

49. Vor diesem Hintergrund hat das Hanseatische Oberlandesgericht Hamburg beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Findet Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union nur dann Anwendung, wenn an den handelnden EU-Wirtschaftsteilnehmer im Sinne von Art. 11 dieser Verordnung seitens der Vereinigten Staaten von Amerika direkt oder indirekt behördliche oder gerichtliche Anweisungen ergangen sind, oder genügt es für die Anwendung, dass das Handeln des EU-Wirtschaftsteilnehmers auch ohne solche Anweisungen darauf gerichtet ist, Sekundärsanktionen zu befolgen?

2. Sollte der Gerichtshof Frage 1 im Sinne der zweiten Alternative beantworten:

   Steht Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union einem Verständnis des nationalen Rechts dahin entgegen, dass es dem Kündigenden möglich ist, auch jedwede Kündigung eines Dauerschuldverhältnisses mit einem Vertragspartner, der vom US-amerikanischen Office of Foreign Assets Control (OFAC) auf der Specially-Designated-Nationals-Liste (SDN) geführt wird – und damit auch eine Kündigung mit der Motivation, US-Sanktionen zu befolgen –, auszusprechen, ohne dass es hierfür eines Kündigungsgrundes bedürfte und deshalb ohne dass er in einem Zivilprozess darzulegen und zu beweisen hätte, dass der Grund für den Ausspruch der Kündigung jedenfalls nicht sei, US-Sanktionen zu befolgen?

3. Sollte der Gerichtshof Frage 2 bejahen:

   Ist eine ordentliche Kündigung, die gegen Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union verstößt, zwingend als unwirksam anzusehen, oder ist dem Zweck der Verordnung auch mit anderen Sanktionen, beispielsweise der Verhängung eines Bußgelds, genügt?

4. Sollte der Gerichtshof Frage 3 im Sinne der ersten Alternative beantworten:

Gilt dies in Ansehung von Art. 16 und Art. 52 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf der einen und der Möglichkeit der Erteilung von Ausnahmegenehmigungen nach Art. 5 Abs. 2 der Blocking-Verordnung der Union auf der anderen Seite auch dann, wenn dem EU-Wirtschaftsteilnehmer mit der Aufrechterhaltung der Geschäftsbeziehung zum gelisteten Vertragspartner erhebliche wirtschaftliche Verluste auf dem US-Markt drohen (hier: 50 Prozent des Konzernumsatzes)?

## IV. Würdigung

50. Als Vorbemerkung möchte ich darauf hinweisen, dass, auch wenn einige Beteiligte auf den „Leitfaden – Fragen und Antworten: Annahme der aktualisierten Blocking-Verordnung" der Kommission vom 7. August 2018 [26] verwiesen haben, diesem Dokument keine verbindliche Rechtswirkung zukommt, da es nicht in einem in den Verträgen vorgesehenen Verfahren erlassen worden ist und ihm auch kein Wert für die Auslegung zukommen kann, da die Befugnis zur Auslegung eines von den Organen der Union erlassenen Rechtsakts, wie etwa der Blocking-Verordnung der Union, nach den Verträgen ausschließlich dem Gerichtshof zugewiesen ist [27]. Unter diesen Umständen kann dieses Dokument meines Erachtens bei der Prüfung der gestellten Fragen nicht berücksichtigt werden.

51. Ebenso können, da es sich bei der Durchführungsverordnung 2018/1101 um eine nachrangige Norm handelt, ihre Bestimmungen nicht für die Auslegung der Bestimmungen der Blocking-Verordnung der Union herangezogen werden [28].

52. Demzufolge sind die vom nationalen Gericht vorgelegten Fragen daher ausschließlich anhand der Blocking-Verordnung der Union und des Primärrechts zu prüfen.

### *A. Erste Frage*

53. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union dahin auszulegen ist, dass er nur Anwendung findet, wenn einer Person im Sinne von Art. 11 dieser Verordnung direkt oder indirekt seitens der Behörden oder der Justiz eines Landes, dessen Rechts- und Verwaltungsvorschriften im Anhang dieser Verordnung aufgeführt sind, Anweisungen erteilt worden sind, oder ob es für die Anwendung von Art. 5 der Blocking-Verordnung ausreicht, dass der sich im Unionsgebiet befindende Wirtschaftsteilnehmer die betreffenden ausländischen extraterritorialen Rechtsvorschriften von sich aus befolgt, um der möglichen Anwendung solcher Rechtsvorschriften vorzubeugen.

[26] C/2018/5344 (ABl. 2018, C 277 I, S. 4).

[27] Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs kann zum einen die Kommission außerhalb der in den Verträgen vorgesehenen Verfahren nur Verhaltensnormen dafür festlegen, wie dieses Organ ein ihm durch die Verträge übertragenes Ermessen auszuüben gedenkt, von denen es zudem nur unter Angabe der hierfür maßgeblichen Gründe abweichen darf. Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 9. Oktober 1984, Adam u. a./Kommission (80/81 bis 83/81 und 182/82 bis 185/82, EU:C:1984:306, Rn. 22), und vom 18. Mai 2006, Archer Daniels Midland und Archer Daniels Midland Ingredients/Kommission (C-397/03 P, EU:C:2006:328, Rn. 91). Darüber hinaus kann ein Organ, selbst wenn es dieser Verpflichtung nachkommt, auf die Ausübung einer solchen Ermssensbefugnis niemals gänzlich verzichten. Vgl. z. B. Urteil vom 10. Oktober 2019, Société des produits Nestlé/EUIPO – European Food (FITNESS) (T-536/18, nicht veröffentlicht, EU:T:2019:737, Rn. 38). Zum anderen kann die Tragweite der in Rechtsakten geregelten Bestimmungen niemals vom Verhalten oder von den Erklärungen der Organe abhängen. Vgl. Urteil vom 10. Dezember 2013, Kommission/Irland u. a. (C-272/12 P, EU:C:2013:812, Rn. 53).

[28] Jede gegenteilige Lösung liefe darauf hinaus, dass eine nachrangige Norm die Tragweite einer höherrangigen Rechtsnorm abändern könnte.

54. Erinnert sei insoweit daran, dass nach Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union „[k]eine Person im Sinne des Artikels 11 … selbst oder durch einen Vertreter oder einen anderen Vermittler aktiv oder durch bewusste Unterlassung Forderungen oder Verboten, einschließlich Aufforderungen ausländischer Gerichte, nachkommen [darf], die direkt oder indirekt auf den im Anhang aufgeführten Gesetzen oder den darauf beruhenden oder sich daraus ergebenden Maßnahmen beruhen oder sich daraus ergeben".

55. Wie aus diesem Wortlaut hervorgeht, sind in Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union „Aufforderungen ausländischer Gerichte" lediglich als eine von mehreren „Forderungen oder Verboten" nach den im Anhang der Verordnung aufgeführten Rechtsvorschriften genannt, denen jede Person im Sinne von Art. 11 dieser Verordnung nicht nachkommen darf[29]. Das bedeutet, dass Art. 5 der Blocking-Verordnung der Union zumindest *nicht nur dann* Anwendung findet, wenn eine Aufforderung oder Anweisung tatsächlich seitens der Justiz erteilt worden ist. Es mag auch die Ansicht vertreten werden, dass dieser Artikel die Einhaltung einer in einem der im Anhang der Blocking-Verordnung der Union aufgeführten Rechtsakte geregelten „Aufforderung" verbietet und unter den Begriff „Aufforderung" insoweit jede Art von Rechtsakt unabhängig davon fällt, ob es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag, ein Übereinkommen, ein Gesetz, eine Verordnung oder eine gerichtliche Entscheidung handelt. Angesichts dieser beiden Gesichtspunkte spricht der Wortlaut von Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union eindeutig für die Auslegung, wonach diese Bestimmung auch dann gilt, wenn keine Anweisungen oder Aufforderungen einer Behörde oder der Justiz gegeben sind[30].

56. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs sind bei der Auslegung einer Vorschrift des Unionsrechts auch ihr Zusammenhang und die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden[31].

57. Was den *Zusammenhang* betrifft, in dem Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union steht, ist festzustellen, dass jedes Mal, wenn nach dieser Verordnung eine Vorschrift eine Entscheidung einer Behörde oder der Justiz voraussetzt, sie in dieser Verordnung ausdrücklich ihrer Art nach bezeichnet werden und nicht auf allgemeinere Begriffe wie etwa „Forderung oder Verbot" Bezug genommen wird. Demnach gilt, da Art. 5 der Verordnung im Vergleich dazu weit gefasst ist, diese Vorschrift meines Erachtens nicht nur dann, wenn einer Person im Sinne von Art. 11 der Blocking-Verordnung der Union seitens der Behörden oder der Justiz eines Landes, dessen Gesetze und Rechtsvorschriften im Anhang dieser Verordnung aufgeführt sind, direkt oder indirekt Anweisungen erteilt worden sind. Da ferner Art. 4 der Blocking-Verordnung der Union die Möglichkeit ausschließt, dass Anweisungen, die von einer Behörde oder der Justiz außerhalb der Union erteilt werden, Wirkungen innerhalb der Union entfalten, wäre Art. 5

[29] Da mit Unternehmen im Sinne von Art. 11 Abs. 2 der Blocking-Verordnung der Union „in der [Union] eingetragene" juristische Personen gemeint sind, gilt Art. 5 dieser Verordnung für europäische Tochtergesellschaften US-amerikanischer Unternehmen, nicht aber für US-amerikanische Unternehmen, die in Europa Handel treiben, oder für amerikanische Tochtergesellschaften europäischer Unternehmen. Da sich die Rechtspersönlichkeit der Europäischen Zentralbank und der Europäischen Investitionsbank aus den Verträgen, d. h. aus den Art. 282 bzw. 308 AEUV, ergibt und sie daher nicht „eingetragen" sind, ist Art. 5 der Blocking-Verordnung der Union auf sie als solche nicht anwendbar. Beide sind jedoch grundsätzlich verpflichtet, Art. 4 der Verordnung anzuwenden.

[30] Zwar bezieht sich diese Bestimmung auf „Forderungen oder Verbote …, die … auf den im Anhang aufgeführten Gesetzen oder den darauf beruhenden oder sich daraus ergebenden Maßnahmen *beruhen* oder sich daraus ergeben" (Hervorhebung nur hier), was den Eindruck erwecken könnte, dass diese Forderungen oder Verbote sich von den in diesen Gesetzen enthaltenen Pflichten unterscheiden. Meines Erachtens ist die Formulierung „sich daraus ergeben", die in der Alternative verwendet wird, jedoch weit genug, um auch die in diesen Gesetzen direkt geregelten Verpflichtungen mit einzuschließen.

[31] Vgl. in diesem Sinne z. B. Urteile vom 10. September 2014, Holger Forstmann Transporte (C-152/13, EU:C:2014:2184, Rn. 26), und vom 10. Dezember 2018, Wightman u. a. (C-621/18, EU:C:2018:999, Rn. 47).

Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union jeder eigenständige Anwendungsbereich genommen, wenn die Anwendbarkeit dieser Bestimmung voraussetzen würde, dass den Personen im Sinne von Art. 11 dieser Verordnung solche Anweisungen erteilt worden wären [32].

58. Das mit der Blocking-Verordnung der Union verfolgte Ziel dürfte ebenfalls für einen weiten Anwendungsbereich von Art. 5 der Verordnung sprechen.

59. Erstens ergibt sich aus den Erwägungsgründen 4 bis 6 der Verordnung, dass die Blocking-Verordnung der Union als Reaktion auf die *Auswirkungen* der im Anhang genannten Rechtsvorschriften erlassen wurde. Insbesondere lässt sich aus dem fünften Erwägungsgrund der Verordnung ableiten, dass es diese Gesetze an sich und nicht nur die auf ihrer Grundlage getroffenen Maßnahmen sind, die die bestehende internationale Rechtsordnung, deren Verteidigung die Union sich zur Aufgabe gemacht hat, zu beeinträchtigen drohen und die nachteilige Auswirkungen auf ihre Interessen oder auf die Interessen natürlicher und juristischer Personen, die Rechte nach dem Unionsrecht ausüben, haben.

60. Zweitens folgt aus dem siebten Erwägungsgrund, dass die Blocking-Verordnung der Union solche natürlichen und juristischen Personen schützen soll, deren Interessen *durch die vorgenannten Gesetze* beeinträchtigt werden, und zwar, nach dem sechsten Erwägungsgrund, „durch Aufhebung, Neutralisierung, Blockierung oder anderweitige Bekämpfung *der Auswirkungen der betreffenden ausländischen Rechtsakte*“ [33]. Aus dem letzteren Erwägungsgrund geht somit eindeutig hervor, dass das Ziel darin besteht, den Auswirkungen der ausländischen Rechtsvorschriften selbst und nicht lediglich den Auswirkungen der Entscheidungen, mit denen die in diesen Gesetzen geregelten Verpflichtungen umgesetzt werden, entgegenzuwirken.

61. Drittens ist auch Art. 1 der Blocking-Verordnung der Union, der die mit dieser Verordnung verfolgten Ziele zusammenfasst, zu entnehmen, dass diese Ziele darin bestehen, den *Auswirkungen* der in ihrem Anhang genannten Gesetze, und nicht lediglich ihrer *Anwendung* bei Ergehen einer Anweisung seitens der Behörden oder der Justiz, wie von der Beklagten vorgetragen, entgegenzuwirken und die europäischen Wirtschaftsteilnehmer vor ihnen zu schützen. Diese Ziele könnten nicht erreicht werden, wenn diese Verordnung, insbesondere Art. 5 Abs. 1 der Verordnung, dahin auszulegen wäre, dass sie nur für den Fall gelten würde, dass einem Wirtschaftsteilnehmer seitens eines Gerichts oder einer Behörde eine förmliche Anweisung erteilt worden wäre [34]. Da Wirtschaftsteilnehmer nämlich im Allgemeinen als risikoscheu gelten, werden die sorgfältigen unter ihnen geneigt sein, allen sich aus ihrem

[32] Aus dieser Bestimmung ergibt sich insbesondere die Pflicht der Mitgliedstaaten, einem Auslieferungsersuchen der Vereinigten Staaten, das auf eine der im Anhang der Blocking-Verordnung der Union aufgeführten Rechtsvorschriften gestützt ist, nicht nachzukommen.

[33] Hervorhebung nur hier.

[34] Insoweit stimme ich mit dem Vorbringen von Telekom Deutschland nicht überein, wonach Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union nur anwendbar sei, wenn seitens eines Gerichts oder einer Behörde der Vereinigten Staaten eine Anweisung ergangen sei, da jedes im Ausland erlassene Gesetz grundsätzlich nur im Hoheitsgebiet des rechtssetzenden Staates Wirkung entfalte. Es liegt nämlich auf der Hand, dass das durch diese Rechtsvorschriften aufgeworfene Problem vor allem Unternehmen betrifft, die wie Telekom Deutschland Interessen in den Vereinigten Staaten haben. In Wirklichkeit ergibt sich die Schwierigkeit bei der Bekämpfung der Extraterritorialität bestimmter Gesetze schlicht aus der wechselseitigen Verknüpfung der Volkswirtschaften.

rechtlichen Umfeld ergebenden rechtlichen Beschränkungen von sich aus nachzukommen [35]. Andernfalls bestünde die reale Gefahr, dass Unternehmen sich auch dann, wenn eine förmliche Anweisung zur Einstellung der Geschäftstätigkeiten nicht vorläge, gleichwohl auf die *potenzielle* Geltung der US-amerikanischen Sanktionsvorschriften berufen könnten, um damit eine Nichterfüllung oder einen Rücktritt ihrer vertraglichen Verpflichtungen zu rechtfertigen. In diesem Fall wäre jeder in dieser Weise beeinträchtigten Partei allein deshalb, weil sie hierzu nicht auf eine förmliche Anweisung verweisen könnte, jeder Rechtsschutz nach der Blocking-Verordnung der Union genommen, selbst wenn die Bedenken hinsichtlich der potenziellen Geltung der Sanktionen lediglich vorgeschoben wären.

62. Da Art. 4 der Blocking-Verordnung der Union jedenfalls eindeutig die Durchsetzung einer aufgrund der Existenz der Sanktionsvorschriften ergangenen Entscheidung eines Gerichts oder einer Behörde ausschließen soll, und zwar auch dann, wenn eine dahin lautende Anweisung einer solchen ausländischen Stelle oder Behörde nicht vorliegt, würde Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union jeder eigenständige Anwendungsbereich genommen, wenn seine Anwendung von der Voraussetzung abhängig gemacht würde, dass gegenüber den Personen im Sinne von Art. 11 der Verordnung eine solche Anweisung ergangen wäre.

63. Darüber hinaus verpflichten die im Anhang aufgeführten Gesetze die Behörden oder die Justiz, denen die Durchsetzung des im Anhang aufgeführten Gesetzes obliegt, in der Tat nicht zur Erteilung von Anweisungen dahin, jeden Vertragspartner eines Unternehmens, gegen das die primären Sanktionen verhängt wurden, förmlich dazu aufzufordern, diesen Gesetzen nachzukommen, bevor sie ihm eine Sanktion auferlegen können. Dementsprechend folgt aus diesen Gesetzen ein Rechtsrisiko für Personen im Sinne von Art. 11 der Blocking-Verordnung der Union ab dem Zeitpunkt, zu dem sie voll anwendbar werden. Von diesem Zeitpunkt an müssen sich diese Wirtschaftsteilnehmer also entscheiden, ob sie lieber versuchen, das Risiko dadurch zu vermeiden, dass sie sich von den betreffenden Märkten zurückziehen (oder diese meiden) (Vermeidungsstrategie), oder ob sie versuchen, dieses Risiko zu mindern, indem sie diesen Rechtsvorschriften mit angemessenen Mitteln nachkommen, was in der Praxis für diese Unternehmen zumindest bedeuten wird, dass sie ihre Geschäfte überwachen müssen (Minderungsstrategien) [36].

[35] Dass ein Unternehmen Vorschriften befolgt, steht in engem Zusammenhang mit der Wahrnehmung eines Risikos. Manche Autoren definieren ein rechtliches Risiko als Folge „der Verbindung einer Rechtsnorm mit einem Ereignis, wobei das eine oder das andere (oder beide) durch ein gewisses Maß an Unsicherheit gekennzeichnet sind. Aus dieser Verbindung einer Rechtsnorm und eines Ereignisses im Zusammenhang mit der Unsicherheit ergeben sich Folgen, die geeignet sind, den Wert des Unternehmens zu beeinträchtigen". Collard, C., und Roquilly, C., *Proposals for a Definition and Map of Legal Risk*, EDHEC Business School, Research paper, 2011, S 7. Je größer somit die Verbindungen zwischen einem Wirtschaftsteilnehmer und seinem Markt sind, umso größer ist seine Neigung, den betreffenden Rechtsvorschriften nachzukommen. Umgekehrt kann ein Wirtschaftsteilnehmer, der keine Verbindungen zum US-Markt hat und dessen Geschäftsführer bereit sind, niemals in dieses Land oder in einen Staat, der Auslieferungsabkommen mit ihm hat, zu reisen, es sich leisten, die betreffenden Gesetze zu ignorieren. Zur Frage des juristischen Risikomanagements vgl. Masson, A., Shariff, M., *Through the Legal Looking Glass: Exploring the Concept of Corporate Legal Strategy*, EBLR, Vol. 22(1), Wolters Kluwer, 2011, S.64 ff., sowie Masson, A., Bouthinon-Dumas, H., *L'approche Law & Management*, RTD Com, Nr. 2, Dalloz, 2011, S. 238.

[36] Eine Reihe von Unternehmen bietet IT-Lösungen für das Screening und die Überwachung von Transaktionen an, um drohende Verstöße gegen die betreffenden Rechtsvorschriften aufzudecken. Diese Lösungen sind zumeist Module einer Software zur Bekämpfung von Geldwäsche.

64. Viele große Unternehmen haben in der Tat bereits Compliance-Abteilungen eingerichtet, um sicherzustellen, dass ihre Tätigkeit mit diesen Beschränkungen im Einklang steht [37]. Demzufolge werden diese Unternehmen, wenn sie in den Ländern tätig sind, die potenziell von den im Anhang der Blocking-Verordnung der Union aufgeführten Rechtsvorschriften betroffen sind, dazu neigen, diesen nachzukommen, auch wenn es eine dahin lautende Anweisung nicht gibt. Um den Auswirkungen solcher Rechtsvorschriften entgegenzuwirken und die europäischen Unternehmen zu schützen, muss Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union daher auch dann Anwendung finden können, wenn eine solche förmliche Anweisung seitens der Stellen der Verwaltung oder der Justiz des Drittstaats zur Einstellung der Geschäftstätigkeit nicht vorliegt. Zwar bestehen, wie von der Beklagten vorgetragen, nach der Zusammenfassung in Art. 1 der Blocking-Verordnung der Union die Ziele dieser Verordnung im „Schutz vor den Auswirkungen der extraterritorialen *Anwendung* der im Anhang aufgeführten Gesetze". Der Begriff „Anwendung" in Art. 1 ist meines Erachtens jedoch im Kontext der Blocking-Verordnung der Union nicht dahin zu verstehen, dass die Anwendbarkeit dieser Verordnung eine Konkretisierung der Verpflichtungen, die aus den im Anhang aufgeführten Gesetzen resultieren, in Form einer gerichtlichen oder behördlichen Anweisung aus einem ausländischen Staat voraussetzt. Diese Bestimmung stellt nämlich auch klar, dass der Schutz, den diese Verordnung bieten soll, ebenfalls für auf solchen Rechtsvorschriften beruhende oder sich daraus ergebende Maßnahmen gelten soll, was darauf hindeutet, dass dieser Schutz erst recht auch schon für die Bestimmungen dieser Gesetze selbst gelten soll. Dementsprechend dürfte dieser Begriff vielmehr im Hinblick darauf verwendet werden, was der Unionsgesetzgeber offenbar als klärungsbedürftig ansah, nämlich, wie sich aus den Erwägungsgründen 3 und 4 der Verordnung ergibt, nicht ganz grundsätzlich die dort festgelegten Verbote, sondern ihren extraterritorialen Anwendungsbereich.

65. Aufgrund der vorstehenden Ausführungen schlage ich vor, die erste Frage dahin zu beantworten, dass Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union dahin auszulegen ist, dass er nicht nur dann Anwendung findet, wenn einer Person im Sinne von Art. 11 der Verordnung seitens der Behörden oder der Justiz eines Landes, dessen Gesetze und Rechtsvorschriften im Anhang der Verordnung aufgeführt sind, direkt oder indirekt Anweisungen erteilt worden sind. Das in dieser Bestimmung enthaltene Verbot findet somit auch dann Anwendung, wenn ein Wirtschaftsteilnehmer solchen Rechtsvorschriften nachkommt, ohne hierzu vorher durch eine ausländische Stelle der Verwaltung oder der Justiz verpflichtet worden zu sein.

[37] Vgl. bei Paine, L. S., „Law, Ethics, and Managerial judgment", *Journal of Legal Studies*, 1994, S. 153 bis 169; Weinstein, S., und Wild, C., (Hrsg.), *Legal risk management, governance and compliance: a guide to best practice from leading experts*, Globe Law and Business, 2013; Verdun, F., *Le management stratégique des risques juridiques*, LexisNexis, 2., 2013, S. 133 ff. Nach Ansicht von Hugues Bouthinon-Dumas bezieht der Begriff „Compliance" sich darauf, wie Unternehmen sich in ihrem Umgang mit ihren rechtlichen Beschränkungen, von denen ihre wirtschaftliche Leistung zum Teil abhängt, organisieren. Er beruhe auf einem proaktiven Ansatz, der die wirksame Anwendung von Normen innerhalb einer Organisation durch Internalisierung der Normen, denen sie unterliege, gewährleisten solle. Konkret finde Compliance in Form einer Reihe koordinierter Maßnahmen statt; diese reichten von der regulatorischen Aufsicht bis zur internen Sanktionierung jeder festgestellten Abweichung, über die Darstellung rechtlicher Risiken, die Kontrolle administrativer und rechtlicher Praktiken auf dem Gebiet, die Sensibilisierung von Unternehmensteams für rechtliche Risiken und ihre nachteiligen Folgen, Schulung von Mitarbeitern, Mitwirkung an der Festlegung einer Risikopolitik, Kontrolle der Einhaltung von Normen und die Organisation der Aufdeckung von Überschreitungen. Diese Praktiken würden heutzutage von Fachkräften umgesetzt, die selbst zu den Organisationen gehörten oder als externe Dienstleister tätig seien (z. B. Rechtsanwälte oder Beratungsunternehmen). Mehr und mehr Unternehmen statteten sich mit Compliance-Beauftragten aus, deren Teams größer würden. Bouthinon-Dumas, H., „La compliance: une inflation normative au carré", *Management & Avenir*, 2019/4, Nr. 110, S. 110 (informelle Übersetzung). Nach Ansicht von Marie-Anne Frison-Roche soll das „Compliance-Recht" seinem Wesen nach darin bestehen, bestimmten sogenannten „wesentlichen" privaten Wirtschaftsteilnehmern aufzugeben, Ziele von allgemeinem Interesse aufgrund ihrer Position und der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel zu internalisieren, um sie zu verwirklichen. Frison-Roche, M.-A., *L'apport du droit de la compliance à la gouvernance d'internet*, Rapport commandé par Monsieur le Ministre en charge du Numérique, April 2019, S. 13 bis 16.

## *B. Zweite Frage*

66. Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union dahin auszulegen ist, dass er einer Auslegung des nationalen Rechts entgegensteht, wonach eine Person im Sinne von Art. 11 dieser Verordnung ein Dauerschuldverhältnis mit einem Vertragspartner, der vom OFAC auf der SDN geführt wird, kündigen kann, ohne seine Entscheidung zur Kündigung dieser Verträge zu begründen.

67. Zwar ist unstreitig, dass nach deutschem Vertragsrecht (in Übereinstimmung mit den Rechtsordnungen vieler Mitgliedstaaten) ein Unternehmer sein Vertragsverhältnis mit einem anderen Wirtschaftsteilnehmer allgemein ohne Angabe von Gründen kündigen kann; es wird hier jedoch vorgebracht, dass das vorlegende Gericht ohne irgendeine Begründung der Entscheidung zur Kündigung des Vertragsverhältnisses mit Bank Melli Iran durch Telekom Deutschland nicht feststellen könne, ob das Unternehmen diesen Vertrag aus einem Grund gekündigt habe, der nicht gegen die Blocking-Verordnung der Union verstoße.

68. Bevor zu erörtern ist, ob Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union dahin auszulegen ist, dass er eine natürliche oder juristische Person im Sinne von Art. 11 der Verordnung verpflichtet, die Kündigung eines Vertrags mit einer in der SDN-Liste geführten Partei zu begründen oder anderweitig zu rechtfertigen, ist zunächst die Frage zu klären, ob sich in einem Fall wie demjenigen des Ausgangsverfahrens ein Vertragspartner einer solchen Person auf Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union berufen kann [38].

### *1. Findet die Blocking-Verordnung der Union auf einen Sachverhalt wie denjenigen des Ausgangsverfahrens Anwendung?*

69. Fraglich ist hier, ob Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union dahin zu verstehen ist, dass er einer Person das Recht verleiht, sich auf diese Vorschrift zu berufen, um einen europäischen Wirtschaftsteilnehmer an einem Verstoß gegen diese Bestimmung zu hindern, so dass Bank Melli Iran sich im Ausgangsverfahren auf diesen Artikel berufen könnte, um gegen die Kündigung der in Rede stehenden Verträge vorzugehen.

70. Festzustellen ist zunächst, dass Art. 5 der Blocking-Verordnung der Union eng auszulegen ist, da er einen schweren Eingriff in die unternehmerische Freiheit darstellt. Könnte dieser Artikel beispielsweise im Klagewege von einem privaten Unternehmen wie Bank Melli Iran durchgesetzt werden, hätte dies zur Folge, dass ein anderes europäisches Unternehmen, wie etwa Telekom Deutschland, *verpflichtet* würde, mit ihm Geschäfte zu machen. Dies wäre ein weitreichender Eingriff in reguläre wirtschaftliche Freiheiten.

71. Zweitens sind in der Blocking-Verordnung der Union keine Rechte ausdrücklich genannt, die diese Verordnung anderen Personen als denjenigen im Sinne von Art. 11 der Verordnung verleihen würde. Hingewiesen sei im Hinblick auf Art. 5 der Blocking-Verordnung der Union insbesondere darauf, dass diese Vorschrift ein generelles Verhalten, nämlich den im Anhang der Verordnung aufgeführten Gesetzen nachzukommen, untersagen will, das den Unternehmen im Sinne von Art. 11 jener Verordnung auferlegt wird. Angesichts des allgemeinen Charakters

[38] Insoweit sei darauf hingewiesen, dass nicht alle Regelungen des Unionsrechts, einschließlich derjenigen der Verträge, auf eine Geltendmachung durch Einzelne gegenüber anderen Einzelnen ausgelegt sind. Beispielsweise wird der freie Warenverkehr zwar durch die Verträge garantiert, entfaltet jedoch grundsätzlich keine horizontale Direktwirkung, da er Verpflichtungen allein für die Staaten schafft, vgl. Urteile vom 29. Februar 1984, REWE-Zentrale (37/83, EU:C:1984:89, Rn. 18), vom 17. Mai 1984, Denkavit Nederland (15/83, EU:C:1984:183, Rn. 15), und vom 24. November 1982, Kommission/Irland (249/81, EU:C:1982:402, Rn. 21).

dieses Verbots und der Entscheidung des Unionsgesetzgebers, eine Verordnung und nicht eine Richtlinie zu erlassen, wäre vielleicht zu erwarten gewesen, dass Letzterer dann, wenn mit dieser Bestimmung individuelle Rechte hätten verliehen werden sollen, näher geregelt hätte, wann genau eine von einem der im Anhang erwähnten Rechtsakte betroffene Partei sich auf das Verbot in Art. 5 der Blocking-Verordnung der Union zur Verfolgung ihrer eigenen privaten Interessen berufen kann. Dies ist aber nicht der Fall.

72. Drittens sind die Mitgliedstaaten nach Art. 9 der Blocking-Verordnung der Union (der einzigen Bestimmung, die sich mit den Folgen eines Verstoßes gegen die Blocking-Verordnung der Union befasst) verpflichtet, wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen für den Fall einer Zuwiderhandlung gegen diese Verordnung vorzusehen. Eine solche Terminologie – insbesondere im Hinblick auf die Verwendung des Adjektivs „abschreckend" – bezieht sich regelmäßig auf die öffentlich-rechtliche und nicht auf die privatrechtliche Durchsetzung [39].

73. Viertens sieht Art. 5 Abs. 2 der Blocking-Verordnung der Union, der die Kommission ermächtigt, Personen die Genehmigung zu erteilen, den Forderungen oder Verboten, die in diesen Rechtsvorschriften geregelt sind oder sich daraus ergeben, ganz oder teilweise nachzukommen, nicht vor, dass dieses Organ bei der Entscheidung über die Erteilung einer solchen Befreiung die Interessen dritter Parteien zu berücksichtigen hat, was möglicherweise zu erwarten gewesen wäre, wenn die Blocking-Verordnung der Union Personen, die von den im Anhang der Blocking-Verordnung der Union aufgeführten Rechtsakten erfasst werden könnten, besondere Rechte hätte zuerkennen wollen [40].

74. Abgesehen von diesen auf Wortlaut und Kontext von Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union bezogenen Argumenten liegt das vielleicht stärkste Argument dafür, die Vorschrift lediglich dahin auszulegen, dass sie eine wirtschaftspolitische Regel aufstellt, und nicht dahin, dass sie den Vertragsparteien Rechte verleiht, in den Zielen der Blocking-Verordnung der Union [41]. Diese Ziele bestehen nämlich schließlich *nicht* darin, Unternehmen aus Drittländern zu schützen, die von den US-amerikanischen Maßnahmen direkt betroffen sind, sondern, wie es in Art. 1 dieser Verordnung heißt, darin, den Auswirkungen der von ihr erfassten Gesetze entgegenzuwirken und europäische Unternehmen und indirekt auch die nationale Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten vor diesen völkerrechtswidrigen Rechtsvorschriften zu schützen [42]. Wenn Bank Melli Iran Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union im Wege einer privatrechtlichen Klage der hier in Rede stehenden Art durchsetzen könnte, könnte dies als Verstoß gegen die Ziele der Verordnung betrachtet werden, die im Schutz europäischer

[39] Im Kontext der Blocking-Verordnung der Union deutet das Adjektiv „abschreckend" jedoch darauf hin, dass die vorgesehenen Sanktionen denjenigen potenziell gleichwertig sein müssen, die in den im Anhang aufgeführten Rechtsvorschriften vorgesehen sind. Nur unter dieser Voraussetzung wird nämlich die Abwägung zugunsten dieser Verordnung und somit der Einhaltung des in Art. 5 Abs. 1 dieser Verordnung geregelten Verbots ausfallen.

[40] Außerdem werden die Freistellungsentscheidungen von der Kommission nicht veröffentlicht, obwohl die Veröffentlichung grundsätzlich eine Voraussetzung dafür ist, dass Rechtsvorschriften gegenüber Dritten geltend gemacht werden können. Es ist jedoch nachvollziehbar, warum dies so ist; die ausländischen Behörden könnten nämlich Kenntnis davon erlangen, welches Unternehmen keinen Antrag auf Befreiung gestellt hat und daher den betreffenden Rechtsvorschriften nicht nachkommen darf.

[41] Was das zweite Ziel – den Schutz europäischer Unternehmen vor den Auswirkungen dieser Rechtsvorschriften – betrifft, so schien der Stand der US- Rechtsprechung zum Zeitpunkt des Erlasses der Blocking-Verordnung der Union im Jahr 1996 dafür gesprochen zu haben, dass die Blocking-Verordnung aufgrund ihres gegenüber den europäischen Unternehmen ausgesprochenen Verbots der Einhaltung des US-Rechts von ihnen dann als Verteidigungsmittel in Verfahren vor den US-Gerichten geltend gemacht werden konnte. Es kann jedoch auch die Ansicht vertreten werden, dass es für diesen Schutz hinreichend gewesen sei, dafür Vorkehrungen zu treffen, dass ein solches Verbot nur öffentlich-rechtlich durchgesetzt werde.

[42] Vgl. Art. 1 der Blocking-Verordnung der Union.

Unternehmen (*nicht* aber der von den Primärsanktionen betroffenen Unternehmen) besteht, da es die genannten europäischen Unternehmen in eine alles andere als beneidenswerte und nahezu unmögliche Situation bringt [43].

75. Auch wenn das Gewicht dieser Argumente meines Erachtens durchaus anzuerkennen ist, kann ich nicht umhin, zu dem Schluss zu kommen, dass Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union dahin auszulegen ist, dass er Dritten wie Bank Melli Iran solche Rechte verleiht.

76. Ausgangspunkt ist hier die zwingende Formulierung im einleitenden Wortlaut von Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union selbst („Keine Person im Sinne des Artikels 11 darf … Forderungen oder Verboten … nachkommen, die … auf den im Anhang aufgeführten Gesetzen … beruhen"). Als wäre diese nüchterne und kompromisslose Formulierung nicht genug, griff der Unionsgesetzgeber tief in sein juristisches Formulierungsarsenal, um sicherzustellen, dass diesem Verbot volles Gewicht und volle Wirksamkeit verliehen wird („selbst oder durch einen Vertreter oder einen anderen Vermittler aktiv oder durch bewusste Unterlassung …, die direkt oder indirekt auf den im Anhang aufgeführten Gesetzen oder den darauf beruhenden oder sich daraus ergebenden Maßnahmen beruhen oder sich daraus ergeben").

77. Diese politischen Ziele werden in den Erwägungsgründen näher dargelegt. Dazu gehört die (in den Erwägungsgründen 3, 4 und 5 dargelegte) Überzeugung, dass derartige extraterritoriale Rechtsvorschriften das Völkerrecht verletzen und das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts gefährden. Im sechsten Erwägungsgrund heißt es, dass unter diesen außergewöhnlichen Umständen „Maßnahmen … ergriffen werden [müssen], um die bestehende Rechtsordnung, die Interessen der [Union] und die Interessen [von ihre Rechte nach dem Vertrag ausübenden] natürlichen und juristischen Personen" durch „Aufhebung, Neutralisierung, Blockierung oder anderweitige Bekämpfung der Auswirkungen der betreffenden ausländischen Rechtsakte" zu schützen.

78. Es obliegt dementsprechend dem Gerichtshof, die in den Erwägungsgründen und den materiell-rechtlichen Bestimmungen der Blocking-Verordnung der Union zum Ausdruck kommende politische Entscheidung umzusetzen, die der Unionsgesetzgeber ausgesprochen kompromisslos und nüchtern vorgegeben hat [44]. Würde ein Klagerecht zugunsten von Bank Melli

[43] Die Blocking-Verordnung der Union ist für Unternehmen aus der Union mit Vermögenswerten in den USA, gegen die die US-amerikanischen Behörden einfach territoriale Durchsetzungsmaßnahmen ergreifen können, nämlich keine große Hilfe. Ruys, T., und Ryngaert, C., „Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions", *British Yearbook of International Law*, 2020, S. 85. Laut dem vom Europäischen Parlament in Auftrag gegebenen Bericht „können die in Verbindung miteinander auftretenden Wirkungen, dass Unternehmen Bußgelder von US-Seite vermeiden wollen und zugleich nicht als sanktionskonform gelten, massive Kosten (und Kopfzerbrechen) für europäische Unternehmen, die sich um ihre aus- und inländischen Märkte sorgen, nach sich ziehen. In diesem Sinne werden die US- Sanktionen eine gewünschte Wirkung erreicht haben, da sie es allen Unternehmen sehr erschweren, bewusst ein politisches Risiko aus beiden Richtungen auf sich zu nehmen." Stoll, T., Blockmans, S., Hagemejer, J., Hartwell, A., Gött H.,, Karunska, K., Maurer, A., *Extraterritorial Sanctions on Trade and Investments and European responses* (*Extraterritoriale Sanktionen für Handel und Investitionen und europäische Reaktionen*), vom Ausschuss für internationalen Handel (INTA) des Europäischen Parlaments in Auftrag gegebene Studie, 2020, S. 33. Vgl. in diesem Sinne auch Truyens, L., und Loosveld, S., „The EU Blocking Regulation: navigating a diverging sanctions landscape", *I.C.C.L.R.*, 30(9), 2019, S. 490 bis 501, S. 501, und, mit Verweis auf eine „Catch-22-Situation", de Vries, A., „Council Regulation (EC) No 2271/96 (the EU Blocking Regulation)", *Int'l Bus. Lawyer*, 26(8), 1998, S. 345, S. 348.

[44] Nach Ansicht von Anthonius de Vries „hatte die Kommission in ihrem Vorschlag für eine Blocking-Verordnung bereits vorgesehen, dass das Verbot unter bestimmten Umständen zu schweren Beeinträchtigungen der Interessen beteiligter Personen und Unternehmen oder der Interessen der Europäischen [Union] selbst führen kann. Sie schlug daher eine Freistellungsmöglichkeit vor, die vom Rat mit einigen Änderungen in der Verordnung beibehalten wurde." Vgl. de Vries, A., „Council Regulation (EC) No 2271/96 (the EU Blocking Regulation)", *Int'l Bus. Lawyer*, 26(8), 1998, S. 345, S. 349. Ebenfalls diese Ansicht vertreten Lesguillons, H., „Helms-Burton and D'Amato Acts: reactions of the European Union", *I.B.L.J.*, Bd. 1, 1997, S. 95 bis 111, S. 108, und Ruys, T., und Ryngaert, C., „Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions", *British Yearbook of International Law*, 2020, S. 86.

Iran nicht anerkannt, hätte dies im Ergebnis zur Folge, dass die Durchsetzung der in Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union zum Ausdruck kommenden politischen Entscheidung nur von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten [45] und indirekt der der Kommission abhinge.

79. Dies würde wiederum bedeuten, dass in bestimmten Mitgliedstaaten, die die Blocking-Verordnung der Union nur widerstrebend durchsetzen, beispielsweise ein großer Wirtschaftsteilnehmer wie Telekom Deutschland sich dafür entscheiden könnte, der US-amerikanischen Sanktionsregelung aktiv nachzukommen, indem er den Vertrag mit Bank Melli Iran kündigt.

80. Ihrem Beispiel würden sicherlich andere folgen; Die gesamte, hinter der Blocking-Verordnung der Union stehende zwingende Entscheidung der öffentlichen Ordnung könnte schnell durch den Zustand untergraben werden, dass viele europäische Unternehmen sich stillschweigend dafür entschieden hätten, diesen Sanktionen (auch indirekt) nachzukommen. Unter diesen Umständen könnte die Androhung „abschreckender" Sanktionen im Recht der Mitgliedstaaten, wie sie in Art. 9 dieser Verordnung vorgesehen ist, leicht zu einer leeren Drohung werden; die Union und ihre Mitgliedstaaten würden, wie König Lear bei Shakespeare, über die Beteuerung nicht hinauskommen, sie wollten „solche Dinge tun – was, weiß ich selbst noch nicht; doch soll'n sie werden das Grau'n der Welt".

81. Zwar ist eine der Folgen dieser Auslegung diejenige, dass ein ausländisches Unternehmen – wie Bank Melli Iran – eher nebenbei zulasten eines europäischen Unternehmens – wie Telekom Deutschland – in den Genuss dieses Klagerechts kommt und Letztere sodann verpflichtet wäre, sich weiterhin an einen Kunden zu binden, den sie als Kunden nicht mehr wünscht. Doch so unbefriedigend es einigen auch erscheinen mag, sehe ich keine andere Alternative, wenn der Gerichtshof die Ziele der öffentlichen Ordnung wahren soll, die mit Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union verwirklicht werden sollen.

82. Vielleicht kann dies einer Gegenprobe unterzogen werden. Angenommen beispielsweise, ein US-amerikanisches Unternehmen hätte in den Vereinigten Staaten eine gerichtliche Entscheidung gegen Bank Melli Iran erwirkt und diese gerichtliche Entscheidung beruhte „direkt oder indirekt" auf der US-Sanktionsregelung. Nehmen wir weiter an, dass das US-amerikanische Unternehmen sodann diese Entscheidung vor den deutschen Gerichten durchsetzen wollte. Könnte die Ansicht vertreten werden, dass Bank Melli Iran nicht das Recht hätte, bei diesen Gerichten die Einstellung dieses Vollstreckungsverfahrens aufgrund von Art. 4 der

[45] Nach einem Bericht des französischen Parlaments war bis zum Jahr 2019 nur ein einziger Fall festzustellen, in dem diese Verordnung erfolgreich geltend gemacht wurde, nämlich im April 2007 in Österreich bei der Schließung kubanischer Bankkonten durch die österreichische Bank BAWAG PSK. Vgl. Gauvain, R., d'Urso, C., Damais, A., und Jemai, S., „Rétablir la souveraineté de la France et de l'Europe et protéger nos entreprises des lois et mesures à portée extraterritoriale, rapport de l'Assemblée nationale (France)", 2019, S. 26. Später wurde von der Rechtbank Den Haag (Bezirksgericht Den Haag, Niederlande) einem Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz im Zusammenhang mit dem Verstoß eines europäischen Unternehmens gegen einen Vertrag mit einem kubanischen Unternehmen aufgrund befürchteter US-amerikanischer Sanktionen stattgegeben und die Fortsetzung des Vertragsverhältnisses angeordnet. Diese Entscheidung wurde zwar nicht ausdrücklich auf die Blocking-Verordnung der Union gestützt, das vorgenannte Gericht stellte jedoch fest, dass es die Möglichkeit nicht ausschließen könne, dass die in Rede stehende Kündigung auch gegen die letztere verstoße: Entscheidung der Rechtbank Den Haag vom 25. Juni 2019 (ECLI:NL:RBDHA:2019:6301). Offenbar erreichten im Jahr 2020 kubanische Kunden mit einer auf die Blocking-Verordnung der Union gestützten Klage auch eine Freigabe ihrer Konten durch die ING-Bank: vgl. Entscheidung der Rechtsbank Amsterdam (Bezirksgericht Amsterdam, Niederlande) vom 6. Februar 2020, Claimant/ING Bank NL (RBAMS:2020:893). Gleichwohl bleiben die Beispiele für eine Anwendung der Blocking-Verordnung der Union begrenzt. Dies hat einige Verfasser zu der Aussage veranlasst, dass „die Blocking-Verordnung sich größtenteils als Papiertiger erwiesen hat – als bloßes Symbol dafür, dass die Union mit der großen Reichweite der US-Sanktionen nicht einverstanden ist". Ruys, T., und Ryngaert, C., „Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions", *British Yearbook of International Law*, 2020, S. 98 und S.115, und in diesem Sinne Bonnecarrère, Ph., *Sur l'extraterritorialité des sanctions américaines*, Rapport d'Information, Nr. 17 (2018 bis 2019), Sénat, Frankreich, S. 20 bis 22.

Blocking-Verordnung der Union zu beantragen, auch wenn (was tatsächlich der Fall ist) diese Bestimmung ebenso wenig etwas über das Recht nicht europäischer Unternehmen auf Stellung eines solchen Antrags aussagt?

83. Meines Erachtens beantwortet sich diese Frage von selbst; dasselbe muss mehr oder weniger ebenso für Rechte dritter Parteien im Hinblick auf Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union gelten.

*2. Kann Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union dahin ausgelegt werden, dass er den Personen im Sinne von Art. 11 dieser Verordnung die Verpflichtung auferlegt, die Kündigung eines Vertragsverhältnisses mit einer Person, die Primärsanktionen unterliegt, von vornherein zu begründen?*

84. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass diese Frage im Kontext des deutschen Rechts zu sehen ist, wonach Personen in der Lage der Parteien des Ausgangsverfahrens aufgrund der Vertragsfreiheit zur Ausübung des Rechts zur ordentlichen Kündigung eines unbefristeten Vertrags berechtigt sind und hierfür weder das Vorliegen noch die Angabe eines Kündigungsgrundes erforderlich ist. Die zweite Frage ist daher im Wesentlichen dahin zu verstehen, ob Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union die Mitgliedstaaten *verpflichtet*, eine Ausnahme von dieser Vertragsfreiheit vorzusehen, wenn der Vertrag mit einer Person abgeschlossen wurde, die Primärsanktionen unterliegt, so dass in diesem besonderen Fall ein Grund angegeben werden muss, um festzustellen, ob die Kündigung durch die Existenz der im Anhang der Verordnung aufgeführten Gesetze motiviert ist, und um dieser Vorschrift damit praktische Wirksamkeit zu verleihen.

85. Zwar findet sich weder im konkreten Wortlaut von Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union im Besonderen noch in dieser Verordnung im Allgemeinen ein Hinweis darauf, dass diese Verordnung eine Begründungspflicht für die Kündigung einer Geschäftsbeziehung mit einer Person, die Primärsanktionen unterliegt, vorsieht. Eine solche Verpflichtung ist meines Erachtens indes zwingend aus den mit dieser Verordnung verfolgten Zielen abzuleiten, und zwar im Wesentlichen aus sämtlichen Gründen, die ich soeben im Zusammenhang mit dem Bestehen eines Klagerechts zur Durchsetzung von Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union genannt habe. Andernfalls könnte ein Unternehmen sich stillschweigend dafür entscheiden, die US- Sanktionsvorschriften umzusetzen, und infolge seines dies verschleiernden Stillschweigens, das seine Motive unergründbar und seine Methoden (letztlich) unüberprüfbar werden lässt[46], würden die wesentlichen, in den Erwägungsgründen und in Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union aufgeführten politischen Ziele gefährdet und inhaltsleer.

86. So ist es offenbar im Wesentlichen im vorliegenden Fall geschehen. Dass Telekom Deutschland ihren Vertrag mit Bank Melli Iran innerhalb von zwei Wochen nach dem erneuten Inkrafttreten der US-Sanktionen kündigen wollte (und, wie das vorlegende Gericht festgestellt hat, ein mehr oder weniger gleichlautendes Schreiben an vier weitere Kunden richtete, von denen jeder erhebliche Verbindungen in den Iran hatte), mag für sich sprechen, auch wenn es natürlich letztlich Sache des vorlegenden Gerichts ist, zu entscheiden, welche Schlussfolgerung hieraus möglicherweise zu ziehen ist. Sicherlich deutet dies mangels einer Begründung darauf hin, dass Telekom Deutschland sich nicht dem Risiko einer Anwendung der US-Sanktionen (mit

[46] In Anlehnung an die Formulierung des irischen Supreme Court (Oberster Gerichtshof) in der Rechtssache Garvey v. Ireland [1981] IR 75.

den damit einhergehenden Risiken hoher Bußgelder, einer Unterbrechung des Geschäftsbetriebs und eines erheblichen Reputationsschadens) aussetzen wollte, sondern diese Sanktionen entgegen der hierzu im Widerspruch stehenden Bestimmung des Art. 5 Abs. 1 in der Tat umsetzen wollte.

87. Es ist natürlich anzuerkennen, dass es viele Unternehmen und Einzelpersonen gibt, die ethische Bedenken und Vorbehalte hätten, mit Ländern wie der Islamischen Republik Iran (und darüber hinaus mit wichtigen iranischen Unternehmen, wie etwa Bank Melli Iran, die letztlich von der iranischen Regierung kontrolliert werden) Geschäfte zu machen: Ihre nuklearen Ambitionen, ihr Streben nach einer Destabilisierung anderer Regierungen in der Region, ihre Bereitschaft zur Führung von Stellvertreterkriegen, häufig mittels der hierzu dienenden Finanzierung und Unterstützung terroristischer Gruppen, ihr religiöser Fundamentalismus und die allgemeine Intoleranz gegenüber Andersdenkenden, ihre diskriminierende Behandlung von Frauen und Minderheiten sowie ihr unterschiedsloses Gebrauchmachen von der Todesstrafe, häufig nach summarischen – und zumindest nach unseren Maßstäben – zutiefst unfairen Gerichtsverfahren, sind sämtlich Eigenschaften dieses Staates, der von vielen verständlicherweise als abstoßend und ausgesprochen ablehnungswürdig betrachtet wird. Das Recht eines Unternehmens, nach seiner eigenen ethischen Auffassung von Werten im Geschäftsleben die Entscheidung zu treffen, mit einem solchen Regime keine Geschäfte zu machen, ist natürlich ein Kernelement der durch Art. 10 Abs. 1 der Charta geschützten Gewissensfreiheit sowie der unternehmerischen Freiheit im Sinne von Art. 16 der Charta.

88. Um feststellen zu können, ob die Begründung, die für eine Entscheidung zur Kündigung eines Vertrags auf dieser Grundlage angegeben wurde, tatsächlich der Wahrheit entsprach, müsste die Person im Sinne von Art. 11 der in Rede stehenden Blocking-Verordnung der Union – im vorliegenden Fall Telekom Deutschland – meines Erachtens dartun, dass sie aktiv eine *kohärente* und *systematische* Unternehmenspolitik der sozialen Verantwortung verfolgt, aufgrund deren sie u. a. Geschäfte mit allen Unternehmen ablehnen muss, die Verbindungen zum iranischen Regime haben [47].

89. Jedenfalls ergibt sich aus dem unmissverständlichen Wortlaut von Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union, dass ein Unternehmen, das einen ansonsten wirksamen Vertrag mit einem den US-Sanktionen unterliegenden iranischen Unternehmen kündigen will, zur Überzeugung des vorlegenden Gerichts – zumindest grundsätzlich – dartun muss, dass es dabei nicht in dem Willen gehandelt hat, diesen Sanktionen nachzukommen.

90. Insoweit ist, wie bereits erwähnt, die Beklagte nicht nur zur Angabe von Gründen für die Entscheidung, sondern auch zu ihrer Rechtfertigung verpflichtet. Aus allen von mir genannten Gründen würde nämlich die praktische Wirkung von Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union gefährdet, wenn die Betroffenen sich hinter irgendeinem vage glaubhaften Grund für ihre Entscheidung verstecken könnten [48]. Insbesondere sollte sich meines Erachtens eine Person im Sinne von Art. 11 dieser Verordnung nicht auf eine Kündigungsklausel wegen höherer Gewalt berufen können, um die Kündigung des Vertragsverhältnisses zu rechtfertigen, ohne zumindest darzutun, dass das Ereignis, das als höhere Gewalt anzusehen ist, mit den im Anhang zu dieser

[47] Vgl. entsprechend Urteil vom 14. März 2017, G4S Secure Solutions (C-157/15, EU:C:2017:203, Rn. 40).

[48] Einige Anwälte empfehlen ihren Mandanten, „nach alternativen geschäftlichen Gründen für die Einstellung von Geschäftsbeziehungen mit Iran oder Kuba zu suchen“, um die Anwendung der Blocking-Verordnung der Union zu umgehen, vgl. Doussin, A., Catrain, L., und Dukic, A., *How to Mitigate sanctions risks*, Hogan Lovells, 2020, Bildpräsentation abrufbar auf der Webseite der Kanzlei.

Verordnung aufgeführten US-Sanktionsvorschriften nicht in Verbindung steht[49]. Jedes andere Ergebnis würde die Möglichkeit eines von der Vertragskündigung betroffenen Unternehmens aushöhlen, sich auf die durch die Blocking-Verordnung der Union verliehenen Rechte zu berufen.

91. Hierbei übersehe ich nicht, dass zum einen für bestimmte Arten von Verträgen der persönliche Kontakt zwischen den Vertragsparteien (*intuitu personae)* wichtig sein kann; dies kann jedoch *für sich genommen* das Erfordernis der Angabe einer Rechtfertigung für die Kündigung nicht entfallen lassen. Vielmehr kann die Besonderheit dieser Verträge und die durch sie hergestellte Beziehung zwischen den Parteien gerade ein legitimer Grund dafür sein, die Kündigung des jeweiligen Vertrags bei Änderungen der Umstände, die mit den Primärsanktionen nicht in Verbindung stehen, zu rechtfertigen. Im vorliegenden Fall wäre es recht wirklichkeitsfremd, davon auszugehen, dass dies bei den vorliegenden Verträgen zwischen den Parteien der Fall sein sollte: Es handelte sich im Gegenteil um einen Vertrag bar aller persönlichen Elemente, der zwischen zwei Unternehmen über die Bereitstellung wesentlicher öffentlicher Versorgungsleistungen durch ein großes Telekommunikationsunternehmen ausgehandelt worden war, das, praktisch betrachtet, eine beherrschende Stellung auf dem relevanten Markt für die Erbringung solcher Dienstleistungen innehatte.

92. Die genannte Verpflichtung zur Rechtfertigung der Kündigung eines Vertrags besteht jedoch nicht losgelöst von der Verpflichtung nach Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union, wonach Personen im Sinne von Art. 11 dieser Verordnung den im Anhang der Verordnung aufgeführten Sanktionsvorschriften nicht nachkommen dürfen. Es handelt sich vielmehr um eine Frage der Beweislast, so dass diese Rechtfertigung nicht unbedingt zum Zeitpunkt der Kündigung angegeben werden muss, sondern beispielsweise auch im Rahmen der Verteidigungsmittel nach Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens zur Durchsetzung von Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union vorgebracht werden kann.

93. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs steht es den Mitgliedstaaten zwar in Ermangelung einer Harmonisierung frei, eigene Verfahrensregeln für die Durchsetzung des Unionsrechts aufzustellen. Meines Erachtens kann der Grundsatz der Verfahrensautonomie jedoch nicht gelten, wenn, wie in der vorliegenden Rechtssache, die Notwendigkeit der Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit eine bestimmte Beweislastverteilung vorgibt[50]. Selbst wenn

[49] Insoweit möchte ich respektvoll anmerken, dass entgegen der Auffassung, die das Tribunal de Commerce de Paris (Handelsgericht Paris, Frankreich) in einer Rechtssache vertrat, die ebenfalls die Kündigung eines Vertrags mit Bank Melli Iran betraf, der Umstand, dass die Blocking-Verordnung der Union zum Zeitpunkt des Abschlusses des betreffenden Vertrags bereits existierte, die Anwendung von Art. 5 Abs. 1 dieser Verordnung deshalb nicht ausschließen kann, weil die Höhere-Gewalt-Klausel, auf die die Kündigung des Vertrags gestützt wurde, in Ansehung der Bestimmungen dieser Verordnung vereinbart wurde. Art. 5 Abs. 1 stellt nämlich eine von der Union und ihren Mitgliedstaaten getroffene grundlegende Entscheidung der öffentlichen Ordnung dar, so dass die Parteien hiervon nicht abweichen können. Vgl. Tribunal de Commerce de Paris (Handelsgericht Paris) vom 23. Januar 2020, SC Bank Melli Iran Banque Nationale/SAS Viveo France, Nr. 2019023091.

[50] Der Gerichtshof unterscheidet zwischen der *Beweisaufnahme* und der *Beweislast*. Vgl. zu Rechtsmittelverfahren Urteile vom 19. Dezember 2013, Siemens u. a./Kommission (C-239/11 P, C-489/11 P und C-498/11 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2013:866, Rn. 38), und vom 28. Juni 2018, EUIPO/Puma (C-564/16 P, EU:C:2018:509, Rn. 57). Außerhalb des Bereichs von Rechtsmitteln vgl. z. B. in diesem Sinne Urteil vom 21. Juni 2017, W u. a. (C-621/15, EU:C:2017:484, Rn. 24).

angenommen würde, dass die Beweislast eine Frage des Verfahrensrechts [51] und nicht, wie offenbar in einigen Mitgliedstaaten der Fall, eine Frage des materiellen Rechts ist, stünde das Erfordernis, die Wirksamkeit des Unionsrechts zu gewährleisten, einer Verlagerung der Beweislast, durch die die Anwendung des Unionsrechts auf einen Rechtsstreit erschwert würde, entgegen.

94. Auch wenn im Unionsrecht der Grundsatz vorherrscht, dass die Beweislast der Person obliegt, die die Ansprüche geltend macht [52], ist auch anerkannt, dass unter bestimmten besonderen Umständen eine Umkehr der Beweislast erforderlich sein kann [53]. Diesen Ansatz verfolgen beispielsweise die EU-Antidiskriminierungsrichtlinien, ein Bereich, in dem der Nachweis eines diskriminierenden Verhaltens bekanntlich schwer zu erbringen sein kann [54].

95. Was Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union angeht, wird es Außenstehenden offensichtlich größte Schwierigkeiten bereiten, Beweise dafür zu beschaffen, dass die Entscheidung, ein Geschäftsverhältnis nicht einzugehen oder nicht aufrechtzuerhalten, aus dem Bestreben einer Person im Sinne von Art. 11 dieser Verordnung heraus getroffen wurde, dem US-Recht nachzukommen. Abgesehen von der wenig wahrscheinlichen Annahme, dass eine in diesem Artikel genannte Person etwa öffentlich einräumt, den Willen zu haben, den im Anhang dieser Verordnung aufgeführten Rechtsvorschriften nachzukommen, ist meines Erachtens kaum vorstellbar, welche Beweise von Klägern vorgelegt werden könnten. Etwa der Umstand, dass zeitgleich Entscheidungen getroffen werden, mit denen Geschäftsbeziehungen gekündigt werden oder mit denen es abgelehnt wird, mit Personen in Kontakt zu treten, die Primärsanktionen unterliegen? In der Praxis wird es einem Unternehmen durch das Geschäftsgeheimnis jedoch extrem erschwert, von den wahren Entscheidungen eines Lieferanten in Bezug auf andere Unternehmen Kenntnis zu erlangen [55].

96. Vor diesem Hintergrund ergibt sich meines Erachtens dann, wenn der Kläger schlicht einen Beweis des ersten Anscheins zum einen dafür vorgebracht hat, dass sich die unter Art. 11 der Blocking-Verordnung der Union fallende Person, mit der dieser Kläger in eine Geschäftsverbindung eintreten oder diese aufrechterhalten will, von einer der im Anhang der Verordnung aufgeführten Rechtsvorschriften betroffen fühlen könnte, und zum anderen dafür, dass er die erwarteten Voraussetzungen dafür, Kunde dieses Unternehmens zu werden oder zu

[51] Die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten wird jedoch durch die Verpflichtung der Mitgliedstaaten eingeschränkt, die Ausübung der durch das Unionsrecht verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich zu machen oder übermäßig zu erschweren (Effektivitätsgrundsatz), bei der Durchsetzung des Unionsrechts dieselben Regeln anzuwenden, die für gleichartige Sachverhalte des innerstaatlichen Rechts gelten (Äquivalenzgrundsatz), und die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts zu beachten, vgl. z. B. Urteil vom 27. Juni 2018, Turbogás (C-90/17, EU:C:2018:498, Rn. 43). Außerdem gehört zwar die Beweisaufnahme eindeutig zum Verfahrensrecht, doch stellen bestimmte Rechtstraditionen die Verteilung der Beweislast in den Zusammenhang des materiellen Rechts. Z. B. sind im französischen Recht Vermutungs- und Beweislastregeln im Code civil und nicht im Code de procédure civile enthalten. Im deutschen Recht wird nach der Normenbegünstigungstheorie vom Gesetzgeber die Beweislastverteilung bei der Formulierung einer Norm berücksichtigt. Dementsprechend leiten die Gerichte die Beweislastverteilung im Wege der Auslegung des materiellen Rechts her. Vgl. *Prütting, Münchener Kommentar zur ZPO*, 3. Aufl. 2008, § 286, Rn. 113 bis 115. Meines Wissens hat der Gerichtshof zu dieser Frage bisher noch nie eindeutig Stellung genommen, da das Unionsrecht die Verteilung der Beweislast sehr häufig vorgibt.

[52] Vgl. z. B. Urteile vom 28. April 1966, ILFO/Hohe Behörde (51/65, EU:C:1966:21), vom 26. Januar 1989, Koutchoumoff/Kommission (224/87, EU:C:1989:38), oder vom 21. Mai 2015, Schräder/CPVO (C-546/12 P, EU:C:2015:332, Rn. 78).

[53] Vgl. Urteil vom 29. September 2011, Elf Aquitaine/Kommission (C-521/09 P, EU:C:2011:620, Rn. 56).

[54] Vgl. Art. 8 der Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (ABl. 2000, L 180, S. 22), Art. 10 der Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (ABl. 2000, L 303, S. 16) und Art. 19 der Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (ABl. 2006, L 204, S. 23).

[55] Andere Umstände, wie z. B. die Tatsache, dass das Unternehmen eine interne Schulung seiner Mitarbeiter über die betreffenden Rechtsvorschriften durchführt, dass es für diese Regelungen eine eigene Politik verfolgt oder dass es Kontrollinstrumente nutzt oder auf diese zurückgreift, dürften Nachweise sein, die Außenstehende kaum erbringen können.

bleiben, erfüllte [56], aus Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union, dass die Person im Sinne von Art. 11 dieser Verordnung ihre geschäftliche Entscheidung zur Kündigung des in Rede stehenden Vertrags oder zur Ablehnung dieses Klägers als Kunde rechtfertigen muss [57].

97. Zwar mag eine solche Umkehr der Beweislast nach Ansicht einiger im Widerspruch zur Vertragsfreiheit stehen. Wie der Gerichtshof festgestellt hat, wird die Ausübung der in der Charta genannten Freiheiten jedoch nur in den Grenzen der Verantwortlichkeit jedes einzelnen Staatsbürgers für seine eigenen Handlungen gewährleistet [58]. Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass der Gerichtshof zumindest im Bereich des Wettbewerbsrechts bereits entschieden hat, dass ein Unternehmen unter bestimmten Voraussetzungen gegenüber Dritten einem Kontrahierungszwang unterliegen kann [59]. Unter den vorliegenden besonderen Umständen machen die überragenden Gründe der öffentlichen Ordnung, die Wahrung des Völkerrechts und die allgemeine Abneigung der Union gegen ein Eindringen derartiger extraterritorialer Rechtsvorschriften, die, wie wir bereits gesehen haben, hier alle in den Erwägungsgründen und den Bestimmungen von Art. 4 und Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union zum Ausdruck kommen, nicht weniger als eben dies erforderlich [60].

98. Was das Verfahren vor den nationalen Gerichten angeht, obliegt es in Anbetracht dessen, dass Bank Melli Iran und Telekom Deutschland bereits eine Geschäftsverbindung unterhielten und ihre jeweiligen Geschäftstätigkeiten allem Anschein nach nicht geändert haben (hierzu Feststellungen zu treffen, ist allerdings Sache des nationalen Gerichts), somit meines Erachtens Telekom Deutschland, zu belegen, dass es einen *anderen* objektiven Grund als den Umstand, dass Bank Melli Iran Primärsanktionen unterlag, dafür gab, die in Rede stehenden Verträge zu kündigen; es ist Sache des vorlegenden Gerichts, diese Gründe auf ihre Richtigkeit zu überprüfen. Dem Wortlaut von Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union ist eindeutig zu entnehmen, dass es maßgeblich auf die Absicht des Wirtschaftsteilnehmers ankommt, den genannten Sanktionen nachzukommen, unabhängig davon, ob er von ihrer Anwendung tatsächlich betroffen ist.

99. Aufgrund der vorstehenden Ausführungen schlage ich vor, die zweite Frage dahin zu beantworten, dass Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union dahin auszulegen ist, dass er einer Auslegung des nationalen Rechts entgegensteht, wonach eine Person im Sinne von Art. 11

[56] Insoweit wird zum Teil die Ansicht vertreten, dass aus den mit der Blocking-Verordnung der Union verfolgten Zielen abgeleitet werden könnte, dass die Anwendung dieser Bestimmung ferner den Nachweis erfordere, dass der betreffende Sachverhalt eine extraterritoriale Anwendung der fraglichen Gesetze beinhalte. Vgl. z. B. Financial Markets law committee, *U.S. Sanctions and the EU blocking statute Regulation: Issues of legal uncertainty*, 2019, Paragrafen 3.5 und 3.12. Ungeachtet des zwingenden Wortlauts von Art. 5 findet sich darin jedoch kein Hinweis darauf, dass es eine solche Voraussetzung gibt. Außerdem ist, wenn, wie ich mutmaße, die Blocking-Verordnung der Union als Gegenmaßnahme im Sinne des Völkerrechts konzipiert wurde, davon auszugehen, dass sie den Auswirkungen dieser Rechtsvorschriften allgemein entgegenwirken soll.

[57] Diese Rechtfertigungen können wirtschaftlicher oder geschäftlicher Art sein oder sich auf Sanktionen der Union, Vorschriften der Union über Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung oder auch auf US-Sanktionen beziehen, solange diese Sanktionen indes nicht Teil eines im Anhang aufgeführten Rechtsakts sind.

[58] Urteil vom 27. März 2014, UPC Telekabel Wien (C-314/12, EU:C:2014:192, Rn. 49).

[59] Vgl. z. B. Urteil vom 26. November 1998, Bronner (C-7/97, EU:C:1998:569, Rn. 41), und in diesem Sinne Urteil vom 25. März 2021, Deutsche Telekom/Kommission (C-152/19 P, EU:C:2021:238, Rn. 49).

[60] Zwar hat der Gerichtshof auf Gebieten mit strafrechtlichem Einschlag, wozu meines Erachtens auch die Anwendung der Blocking-Verordnung der Union gehört, entschieden, dass das Unionsrecht den Mitgliedstaaten verwehrt, eine natürliche Person allein wegen ihrer Weigerung zu bestrafen, der zuständigen Behörde im Rahmen gegen die genannte Person durchgeführter Ermittlungen Antworten zu geben, aus denen sich ihre Verantwortlichkeit für eine Zuwiderhandlung ergeben kann, vgl. in diesem Sinne Urteil vom 2. Februar 2021, Consob (C-481/19, EU:C:2021:84, Rn. 58). Der Gerichtshof hat jedoch anerkannt, dass ein nationales Gericht oder eine nationale Behörde sich auf ein Bündel übereinstimmender Indizien stützen kann, um den Verstoß gegen bestimmte Vorschriften des Unionsrechts zu belegen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. Januar 2017, Maxcom/Chin Haur Indonesia, C-247/15 P, C-253/15 P und C-259/15 P, EU:C:2017:61, Rn. 64) oder schlicht um eine Beweislastumkehr vorzunehmen, wie beim Grundsatz der Nichtdiskriminierung. Vgl. z. B. Urteil vom 10. Juli 2008, Feryn (C-54/07, EU:C:2008:397, Rn. 32).

dieser Verordnung ein Dauerschuldverhältnis mit einem Vertragspartner, der vom OFAC auf der SDN-Liste geführt wird, kündigen kann, ohne seine Entscheidung zur Kündigung dieser Verträge je rechtfertigen zu müssen.

### *C. Dritte und vierte Frage*

100. Mit seiner dritten und seiner vierten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union dahin auszulegen ist, dass ein Gericht, das in einem Fall der Nichteinhaltung der Bestimmungen dieses Artikels von einem Primärsanktionen unterliegenden Vertragspartner angerufen wird, einer Person im Sinne von Art. 11 dieser Verordnung auferlegen muss, dieses Vertragsverhältnis aufrechtzuerhalten, auch wenn erstens Art. 5 Abs. 2 der Verordnung restriktiv auszulegen ist, zweitens eine solche Anordnung möglicherweise in Art. 16 der Charta der Grundrechte der Union eingreifen kann und drittens eine solche Person Gefahr läuft, dass die Behörden, die für die Anwendung eines der im Anhang der Verordnung aufgeführten Gesetze zuständig sind, schwere Strafmaßnahmen gegen sie verhängen.

101. Hinzuweisen ist insoweit darauf, dass es Sache der für die Anwendung der unmittelbar anwendbaren unionsrechtlichen Bestimmungen in ihrer jeweiligen Rechtsordnung zuständigen nationalen Gerichte ist, die volle Wirksamkeit dieser Bestimmungen zu gewährleisten [61]. Da nach Art. 288 AEUV eine Verordnung wie die Blocking-Verordnung der Union in jedem Mitgliedstaat unmittelbar anwendbar ist, unterliegen diese Gerichte dieser Verpflichtung auch dann, wenn es an einer diese Verordnung umsetzenden Bestimmung des nationalen Rechts fehlt.

102. Was Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union angeht, lässt sich feststellen, dass diese Bestimmung nicht näher regelt, welche Folgen eintreten, wenn eine Person im Sinne von Art. 11 dieser Verordnung sich unter Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1 der Verordnung dafür entscheidet, eine Geschäftsverbindung mit einer Primärsanktionen unterliegenden Person nicht einzugehen oder zu kündigen, um den im Anhang der Verordnung aufgeführten Rechtsvorschriften nachzukommen.

103. Zwar ist es nach Art. 9 der Blocking-Verordnung der Union Sache der Mitgliedstaaten, die Sanktionen für Verstöße gegen die erlassenen nationalen Vorschriften festzulegen, solange diese wirksam, verhältnismäßig [62] und abschreckend sind [63]. Wenn demnach der Gerichtshof, in Übereinstimmung mit der von mir vertretenen Ansicht, zu der Auffassung kommen sollte, dass Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union dahin zu verstehen ist, dass er Personen, die Primärsanktionen unterliegen, Rechte verleiht, muss der Begriff „Sanktion“ notwendigerweise in einem weiten Sinne unter Einschluss straf-, verwaltungs- und zivilrechtlicher Sanktionen

[61] Urteil vom 9. März 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, Rn. 16).

[62] Was die Voraussetzung der Verhältnismäßigkeit angeht, ist zu betonen, dass diese Voraussetzung zu derjenigen der Abschreckung nicht im Widerspruch steht, da sie lediglich voraussetzt, dass die *tatsächlich* verhängte Sanktion in angemessenem Verhältnis zur Schwere der betreffenden tatsächlichen Umstände steht, soweit die Abschreckung durch die Androhung einer Strafe, d. h. das Maß der möglichen Sanktionen, gewährleistet ist. Im Fall der Blocking-Verordnung der Union wird der Schweregrad der tatsächlichen Umstände zum Beispiel davon abhängen, inwieweit das Verhalten des Unternehmens im Sinne von Art. 11 dieser Verordnung fortgesetzten Charakter hatte und um welche Art von Rechtsvorschriften, einschließlich der Kosten, die in ihnen vorgesehene Strafen mit sich bringen, es sich handelte, denen diese Person nachgekommen ist.

[63] Diese Anforderungen werden ferner auch in der Rechtsprechung des Gerichtshofs im Fall eines Verstoßes gegen das Unionsrecht gestellt, vgl. Urteile vom 10. April 1984, von Colson und Kamann (14/83, EU:C:1984:153, Rn. 28), und vom 21. September 1989, Kommission/Griechenland (68/88, EU:C:1989:339, Rn. 24), sowie in diesem Sinne zum gemeinsamen Mehrwertsteuersystem Urteil vom 5. Dezember 2017, M.A.S. und M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, Rn. 34 bis 35).

verstanden werden, deren Zweck nicht notwendigerweise auf eine strafrechtliche Ahndung ausgerichtet sein muss, sondern auch lediglich darin bestehen kann, die praktische Wirksamkeit der betreffenden Bestimmung zu gewährleisten [64].

104. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Entscheidung über die Art der Sanktionen allein den Mitgliedstaaten überlassen wäre. Es ist nämlich daran zu erinnern, dass dann, wenn eine Norm den Auftrag zur Bestimmung der im Fall eines Verstoßes gegen eine unionsrechtliche Verpflichtung zu ergreifenden Sanktionen an die Mitgliedstaaten zurückverweist, diese Regelungsbefugnis durch die den Mitgliedstaaten und insbesondere den nationalen Gerichten obliegende Verpflichtung begrenzt ist, die volle Wirksamkeit des Unionsrechts zu gewährleisten. Diese Verpflichtung verlangt von den nationalen Gerichten, der sich aus dem begangenen Rechtsverstoß ergebenden Lage abzuhelfen und insbesondere die Rechtsinhaber in die Lage zu versetzen, in der sie sich ohne diesen Rechtsverstoß befunden hätten.

105. Bei einem Verstoß gegen eine Verordnungsbestimmung muss folglich im Rahmen der von Staaten zur Ahndung dieses Verstoßes zu ergreifenden Maßnahmen unterschieden werden zwischen Maßnahmen mit repressiver Zielsetzung, die erforderlich sind, um das notwendige Maß an Abschreckung zu erzielen, und Maßnahmen, mit denen der sich aus dem begangenen Rechtsverstoß ergebenden Lage abgeholfen werden soll, deren Ergreifung erforderlich ist, um die volle Wirksamkeit des Unionsrechts zu gewährleisten [65]. Während die Mitgliedstaaten im Fall der erstgenannten Bestimmung über einen relativ großen Ermessensspielraum bei der Entscheidung darüber verfügen, welche Maßnahmen sie ergreifen, solange sie, wie ausgeführt, wirksam,

[64] Was den abschreckenden Charakter der Sanktionen angeht, ergibt sich aus dieser Voraussetzung logischerweise, dass die Sanktionen, die verhängt werden können, denjenigen zumindest gleichkommen müssen, die aufgrund der im Anhang aufgeführten Rechtsvorschriften verhängt werden können. Andernfalls würde die Abwägung zwischen der Einhaltung der im Anhang aufgeführten Rechtsvorschriften und der Einhaltung der Blocking-Verordnung der Union systematisch zugunsten Ersterer ausfallen, so dass die in Letzterer vorgesehenen Sanktionen dann schlicht als zusätzliche Befolgungskosten angesehen würden. Vgl. z. B. Wils, W. P. J., „Optimal Antitrust Fines: Theory and Practice“, *World Competition*, Bd. 29(2), 2006, S. 15: „Für eine wirksame Abschreckung muss aus Sicht des einen etwaigen Kartellrechtsverstoß in Erwägung ziehenden Unternehmens (oder des für das Unternehmen handelnden einzelnen Entscheidungsträgers) das zu erwartende Bußgeld den zu erwartenden Gewinn übersteigen. Maßgebend ist somit die subjektive Einschätzung des potenziell Zuwiderhandelnden vom Gewinn, der Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung und Ahnung sowie von der Höhe des Bußgelds im Fall der Aufdeckung und Ahndung.“ Für die Blocking-Verordnung der Union wird in dem vom Europäischen Parlament in Auftrag gegebenen Bericht festgestellt: „Nur wenn Unternehmen damit rechnen müssen, dass der Blocking-Zustand ebenso nachdrücklich durchgesetzt wird wie die US-amerikanischen Sanktionsvorschriften, werden sie geneigt sein, ihr Verhalten an der Blocking-Verordnung auszurichten und sich dem US-amerikanischen Recht zu widersetzen.“ Stoll, T., Blockmans, S., Hagemejer, J., Hartwell, A., Gött, H., Karunska, K., und Maurer, A., *Extraterritorial Sanctions on trade and investments and European responses, Study requested by the INA committee of the European Parliament (Extraterritoriale Sanktionen im Handel und bei Investitionen und europäische Reaktionen, Studie im Auftrag des Ausschusses für internationalen Handel des Europäischen Parlaments)*, 2020, S. 65. Dies bedeutet jedoch nicht, dass stets das Höchstmaß der Sanktionen verhängt werden muss, da die Androhung dieser Sanktionen, solange sie glaubwürdig ist, ausreicht, um eine abschreckende Wirkung zu entfalten. Ferner ist daraus, dass Art. 9 der Blocking-Verordnung der Union sich auf das „System“ der geltenden Sanktionen bezieht, abzuleiten, dass die verschiedenen vorgesehenen Sanktionen, seien sie straf-, verwaltungs- oder zivilrechtlicher Art, in ihrer Gesamtheit betrachtet, wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein müssen.

[65] Vgl. z. B. im Bereich der Mehrwertsteuer zur Verpflichtung, Strafsanktionen bei Betrug vorzusehen, Urteil vom 20. März 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, Rn. 19), sowie zur Verpflichtung, der Lage abzuhelfen, Urteil vom 21. November 2018, Fontana (C-648/16, EU:C:2018:932, Rn. 33 bis 34). Zwar kann ein und dieselbe Maßnahme beide Ziele verfolgen, doch wird umgekehrt nicht verlangt, dass mit derselben Maßnahme beide Ziele erreicht werden. Wenn demnach angenommen wird, dass Primärsanktionen unterliegenden Personen durch Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union Rechte verliehen werden, müssen die Maßnahmen, die die nationalen Gerichte, im Bereich des Zivilrechts, ergreifen müssen, sicherlich wirksam und verhältnismäßig, aber nicht notwendigerweise abschreckend sein, da eine solche abschreckende Wirkung eigenständig durch verwaltungsrechtliche Sanktionen erzielt werden kann.

verhältnismäßig und abschreckend sind[66], kann, soweit Letztere die Verpflichtung der Mitgliedstaaten umsetzen, die volle Wirksamkeit des Unionsrechts zu gewährleisten, dieser Spielraum begrenzt sein oder gar ganz entfallen[67].

106. Insbesondere bei einem Verstoß gegen eine Bestimmung einer Verordnung[68], die aufgrund der unmittelbaren Durchsetzbarkeit einer Verordnung Dritten Rechte verleiht, sind die nationalen Gerichte, selbst wenn es an einer näheren Regelung zu den Verfahrensmodalitäten für Klagen fehlt, die den Schutz der bestimmten Personen durch diese Bestimmung verliehenen Rechte gewährleisten sollen, gleichwohl verpflichtet, die volle Wirksamkeit dieser Bestimmung zu gewährleisten[69]. All dies erlegt diesen nationalen Gerichten zwingend die Verpflichtung auf, den *status quo ante* (wieder)herzustellen, der ohne den Rechtsverstoß bestanden hätte.

107. Hinzugefügt sei in diesem Zusammenhang, dass anders als bei der Ahnung dienenden Maßnahmen diese Verpflichtung, die Wahrung der Rechtsansprüche der betroffenen Personen oder Rechtsträger zu gewährleisten und den *status quo ante* wiederherzustellen, soweit er den Wesensgehalt der durch das Unionsrecht verliehenen Rechte berührt, nicht zu einem von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlichen Ergebnis führen kann. Mit anderen Worten können zwar die Verfahrensmodalitäten für die Durchsetzung durch die nationalen Gerichte variieren, das Ergebnis muss jedoch grundsätzlich überall in der Union das gleiche sein. Es reicht nicht aus, die Existenz von Rechten zu verkünden, damit sie im täglichen Leben der Unionsbürger Wirklichkeit werden; sie bedürfen auch einer wirksamen Sanktionierung, insbesondere wenn sie sich aus einer Verordnung ergeben, die unmittelbare Geltung haben soll.

108. Demzufolge sind die nationalen Gerichte meines Erachtens bei einem Verstoß gegen eine Vorschrift, die eine dauerhaft einzuhaltende Verhaltensregel vorschreibt (wie vorliegend der Fall), dazu verpflichtet, den Rechtsverletzer unter Androhung eines wiederkehrenden Ordnungsgelds oder einer anderen geeigneten Sanktion zur Beendigung des Verstoßes anzuhalten, da nur so die fortdauernden Wirkungen der begangenen Rechtsverletzung beendet werden können und die Einhaltung des Unionsrechts in vollem Umfang gewährleistet werden kann.

[66] So haben im Fall der Blocking-Verordnung der Union mehrere europäische Länder Rechtsvorschriften erlassen, die strafrechtliche Sanktionen vorsehen (Irland, das Königreich der Niederlande und das Königreich Schweden), während andere verwaltungsrechtliche Sanktionen vorgezogen haben (die Bundesrepublik Deutschland, das Königreich Spanien und die Italienische Republik). Vgl. Bonnecarrère, Ph., Sur l'extraterritorialité des sanctions américaines, Rapport d'information du Sénat (Frankreich), Nr. 17, 2018, S. 20.

[67] Vgl. u. a. Urteile vom 9. März 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, Rn. 16), vom 19. Juni 1990, Factortame u. a. (C-213/89, EU:C:1990:257, Rn. 19), vom 20. September 2001, Courage und Crehan (C-453/99, EU:C:2001:465, Rn. 25), und vom 17. September 2002, Muñoz und Superior Fruiticola (C-253/00, EU:C:2002:497, Rn. 28).

[68] Anders verhält es sich im Fall einer Richtlinie. Da eine Richtlinie umgesetzt werden muss, damit ein Staat sich gegenüber einer Person oder horizontal im Verhältnis zweier Privatpersonen diese sich auf sie berufen können, verfügen die Mitgliedstaaten über einen größeren Handlungsspielraum. Sie stellen lediglich sicher, dass nach dem in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit jeder Verstoß gegen eine Richtlinie nach materiellen und verfahrensrechtlichen Regeln geahndet wird, die denjenigen ähneln, die bei nach Art und Schwere gleichartigen Verstößen gegen das nationale Recht gelten, vgl. Urteil vom 27. März 2014, LCL Le Crédit Lyonnais (C-565/12, EU:C:2014:190, Rn. 44).

[69] Meines Erachtens ist der Grundsatz der Verfahrensautonomie hier nicht unmittelbar anwendbar, da dieser Grundsatz die verfahrensrechtlichen Einzelheiten von Gerichtsverfahren betrifft, „die den Schutz der dem Einzelnen aus dem [Unions]recht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen", vgl. Urteile vom 11. Juli 2002, Marks & Spencer (C-62/00, EU:C:2002:435, Rn. 34), vom 3. September 2009, Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506, Rn. 24), und vom 21. Januar 2010, Alstom Power Hydro (C-472/08, EU:C:2010:32, Rn. 17). Die Maßnahmen, die die nationalen Gerichte ergreifen müssen, um den Folgen des Verstoßes gegen das Unionsrecht abzuhelfen, sind jedoch nicht verfahrensrechtlicher, sondern materiell-rechtlicher Natur. So sind z. B. bei Maßnahmen zur Beseitigung der Folgen des Verstoßes gegen das in Art. 108 Abs. 3 letzter Satz AEUV enthaltene Verbot der Durchführung von Beihilfevorhaben die nationalen Behörden und Gerichte verpflichtet, die volle Wirksamkeit dieser Bestimmungen zu gewährleisten und somit rechtswidrig gewährte Beihilfen von Amts wegen zurückzufordern. Nur die praktischen Modalitäten dieser Rückforderung unterliegen der Verfahrensautonomie. Vgl. z. B. Urteil vom 5. März 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, Rn. 92).

109. An dieser Stelle sei angemerkt, dass den in Art. 11 dieser Verordnung genannten Personen durch Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union verboten wird, den im Anhang der Verordnung aufgeführten Rechtsvorschriften *nachzukommen*. In der vorliegenden Rechtssache verbieten die betreffenden Rechtsvorschriften jedem nicht US-amerikanischen Unternehmen, mit einer Primärsanktionen unterliegenden Person Handel zu betreiben. Es handelt sich somit um ein allgemeines Verbot. Ihm nicht nachzukommen, bedeutet daher, dass eine Person im Sinne von Art. 11 dieser Verordnung sich niemals aus einem sich aus der Existenz der US-amerikanischen Sanktionsvorschriften ergebenden Grund weigern darf, eine Geschäftsbeziehung aufrechtzuerhalten.

110. Wenn insoweit zugelassen würde, dass ein Verstoß gegen diese Vorschrift schon durch Zahlung einer pauschalen Entschädigung geahndet werden könnte, liefe dies darauf hinaus, dass zugelassen würde, dass eine Person im Sinne von Art. 11 der Blocking-Verordnung der Union einer der im Anhang der Verordnung aufgeführten US-amerikanischen Sanktionsvorschriften außerhalb des Mechanismus des Art. 5 Abs. 2 der Verordnung nachkommen dürfte, indem die Inhaber vertraglicher Rechte einfach entschädigt würden. Wenn dies tatsächlich der Fall wäre, würde mithin das in Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union sehr deutlich formulierte Verbot verfälscht, und die von mir bereits genannten Ziele der öffentlichen Ordnung, nämlich den Auswirkungen der US-amerikanischen Sanktionsvorschriften entgegenzuwirken und sie zu neutralisieren, könnten nicht erreicht werden.

111. Da Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union meines Erachtens Primärsanktionen unterliegenden Personen Rechte verleiht, muss hieraus logisch folgen, dass jede Entscheidung einer Person im Sinne von Art. 11 dieser Verordnung, ein Vertragsverhältnis mit einer Primärsanktionen unterliegenden Person zu kündigen, soweit diese Entscheidung durch keinen anderen Grund als das Bestreben, einem der in der genannten Verordnung aufgeführten Rechtsakte nachzukommen, gerechtfertigt werden kann, als ungültig und unwirksam anzusehen ist, so dass die nationalen Gerichte verpflichtet sind, das Vertragsverhältnis so zu behandeln, als wenn es zu den gleichen geschäftlichen Bedingungen wie vorher fortgesetzt worden wäre [70]. Diese Verpflichtung bedeutet daher, dass die nationalen Gerichte gegebenenfalls unter Androhung eines wiederkehrenden Ordnungsgelds oder einer anderen geeigneten Sanktion den Personen im Sinne von Art. 11 der Blocking-Verordnung der Union auferlegen müssten, das betreffende Vertragsverhältnis fortzusetzen.

112. Insoweit kommt es nicht darauf an, ob das im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Recht verwaltungsrechtliche Sanktionen in Form eines Bußgelds vorsieht. Da davon auszugehen ist, dass Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union den Primärsanktionen unterliegenden Personen Rechte verleiht, lässt die Existenz von Verwaltungssanktionen die den nationalen Gerichten unmittelbar obliegende Verpflichtung nicht entfallen, bei einem Verstoß gegen diese Bestimmung alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die volle Wirksamkeit dieser Rechte zu gewährleisten [71].

113. Dieses Ergebnis wird meines Erachtens nicht durch Art. 16 der Charta in Frage gestellt.

[70] Hinzuweisen ist darauf, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs Erwägungen, die sich auf das innerstaatliche Recht der Mitgliedstaaten, einschließlich des Verfassungsrechts, beziehen, nicht geltend gemacht werden können, um die praktische Wirksamkeit des Unionsrechts zu beschränken, vgl. Urteil vom 17. Dezember 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114, Rn. 3), oder vom 26. Februar 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, Rn. 59).

[71] In der vorliegenden Rechtssache stellt sich vielmehr die Frage, ob Bußgelder von bis zu 500 000 Euro wirklich abschreckend wirken, da die US-amerikanischen Sanktionen sich auf das Doppelte des Betrags der Transaktion belaufen können, die dem Verstoß zugrunde liegt, für den die Sanktion verhängt wird, und somit in die Milliarden gehen können.

114. Zwar gilt die Charta für Sanktionen, die von den Mitgliedstaaten zur Durchsetzung des Unionsrechts erlassen werden [72]; es besteht auch kein Zweifel, dass der Erlass einer solchen Anordnung das Recht auf unternehmerische Freiheit des betroffenen Unternehmens, wie es in Art. 16 der Charta garantiert ist, in weitreichender Weise beeinträchtigen kann. Die unternehmerische Freiheit schließt nämlich, wie allgemein bekannt ist, die Vertragsfreiheit [73] und damit notwendigerweise auch die negative Vertragsfreiheit ein.

115. Wenn jedoch, wie bereits erläutert, davon ausgegangen wird und meines Erachtens zwingend davon ausgegangen werden muss, dass Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union Primärsanktionen unterliegenden Unternehmen Rechte verleiht, führt die Notwendigkeit, die volle Wirksamkeit dieser Rechte zu gewährleisten, dazu, dass die nationalen Gerichte im Fall einer Verletzung dieser Rechte verpflichtet sind, einer Person im Sinne von Art. 11 der Verordnung aufzuerlegen, das betreffende Vertragsverhältnis aufrechtzuerhalten.

116. Folglich ergibt sich der Eingriff in die durch die Charta gewährleistete unternehmerische Freiheit nicht daraus, dass das vorlegende Gericht ein Ermessen ausgeübt hat, sondern aus seiner *Verpflichtung*, die volle Wirksamkeit des Unionsrechts zu gewährleisten. Die Frage eines möglichen ungerechtfertigten Eingriffs in Art. 16 der Charta ist daher nur auf der Ebene des Unionsrechts zu prüfen.

117. Bevor geprüft wird, ob Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union einen ungerechtfertigten Eingriff in Art. 16 der Charta darstellt, stellt sich die Frage, ob der Gerichtshof diese Prüfung verfahrensrechtlich vornehmen darf. Das vorlegende Gericht hat seine Frage nämlich nicht dahin formuliert, dass sie sich auf die Gültigkeit von Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union (oder der Entscheidung zur Aufnahme der in Rede stehenden US-amerikanischen Rechtsvorschriften in den Anhang dieser Verordnung) bezieht, sondern dahin, wie dieser Artikel sowie Art. 16 der Charta auszulegen sind.

*1. Möglichkeit einer von Amts wegen vom Gerichtshof vorgenommenen Prüfung der Vereinbarkeit von Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union und der Entscheidung zur Aufnahme der in Rede stehenden US-amerikanischen Rechtsvorschriften in den Anhang dieser Verordnung*

118. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist der Gerichtshof, wenn die Vereinbarkeit eines Unionsrechtsakts vom vorlegenden Gericht in seinen Fragen nicht ausdrücklich in Frage gestellt worden ist, nicht verpflichtet, die Gültigkeit dieses Rechtsakts zu prüfen [74], da es allein Sache des mit dem Rechtsstreit befassten nationalen Gerichts ist, in dessen Verantwortungsbereich die zu erlassende gerichtliche Entscheidung fällt, im Hinblick auf die Besonderheiten der bei ihm anhängigen Rechtssache sowohl die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung zum Erlass seines Urteils als auch die Erheblichkeit der dem Gerichtshof von ihm vorgelegten Fragen zu

[72] Urteil vom 16. Mai 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, Rn. 32 bis 42).

[73] Urteile vom 12. Juli 2018, Spika u. a. (C-540/16, EU:C:2018:565, Rn. 34), und vom 17. Oktober 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, Rn. 25).

[74] Vgl. in diesem Sinne z. B. Urteil vom 13. Dezember 2001, DaimlerChrysler (C-324/99, EU:C:2001:682, Rn. 30).

beurteilen[75]. Ist der Gerichtshof jedoch, auch wenn er nicht verpflichtet ist, die Gültigkeit eines Rechtsakts von Amts wegen zu prüfen, wenn ein Vorabentscheidungsersuchen zur Auslegung des Unionsrechts vorgelegt wird, zu einer solchen Prüfung befugt?

119. Dieser Lösung könnten insoweit zwei Argumente entgegengehalten werden. Erstens stellt nach der Rechtsprechung im Rahmen einer Nichtigkeitsklage die Verletzung einer höherrangigen Norm keinen Gesichtspunkt zwingenden Rechts dar, den der Unionsrichter von Amts wegen zu prüfen hätte[76]. Zweitens besteht der Sinn und Zweck des Vorabentscheidungsverfahrens nicht im Abfassen gutachtlicher Stellungnahmen zu allgemeinen oder hypothetischen Fragen, sondern in der Entscheidung eines Rechtsstreits mit Bezug zum Unionsrecht[77]. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs wird jedoch nur dann, wenn ein Gericht nach nationalem Recht zur Anwendung einer verbindlichen Rechtsnorm von Amts wegen befugt ist, für dieses Gericht eine solche Befugnis zu einer Verpflichtung, einen Verstoß gegen eine Vorschrift des Unionsrechts von Amts wegen zu thematisieren[78]. Folglich ist die Feststellung der Ungültigkeit einer Vorschrift des Unionsrechts, ohne dass dies von den Beteiligten gerügt worden wäre, nicht zwangsläufig geeignet, sich auf die tatsächliche Entscheidung eines Rechtsstreits auszuwirken, da solche Auswirkungen je nach Art der Klagegründe, die vom nationalen Gericht von Amts wegen geprüft werden können, in unterschiedlicher Weise gegeben sein können.

120. Gleichwohl hat der Gerichtshof in mehreren Urteilen seine Befugnis bejaht, die Gültigkeit der in einem Vorabentscheidungsverfahren in Rede stehenden Bestimmung in zwei besonderen Fällen von Amts wegen zu prüfen, nämlich erstens, wenn dem Vorabentscheidungsersuchen ungeachtet des Wortlauts der Frage zu entnehmen ist, dass die vom vorlegenden Gericht zum Ausdruck gebrachten Zweifel tatsächlich an der Gültigkeit des Rechtsakts bestehen, dessen Auslegung förmlich begehrt wird, und zweitens, wenn die Gültigkeit dieses Rechtsakts im Ausgangsverfahren aufgeworfen wurde[79]. In diesen beiden Fällen dürfte nämlich der Umstand, dass die Gültigkeit der fraglichen Bestimmung von Amts wegen geprüft wird, zu der vorstehend angeführten Rechtsprechung nicht völlig im Widerspruch stehen, da die Frage der Gültigkeit in gewissem Maße bereits Teil des Rechtsstreits ist, so dass vernünftigerweise davon ausgegangen werden kann, dass eine solche Prüfung für das vorlegende Gericht von Nutzen sein könnte.

121. Wenn die Gültigkeit der Bestimmung, um deren Auslegung ersucht wird, von Amts wegen geprüft wird, sind jedoch die Rechte der Organe, die diese Bestimmung erlassen haben, auf Anhörung sowie die den Mitgliedstaaten zuerkannten Verfahrensrechte zu beachten. Wie der Gerichtshof jüngst erneut festgestellt hat, „[wäre] eine Beantwortung [der vom vorlegenden Gericht nicht gestellten] Zusatzfragen unvereinbar mit der Verpflichtung des Gerichtshofs, sicherzustellen, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten und die Verfahrensbeteiligten die Möglichkeit haben, gemäß Art. 23 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union Erklärungen abzugeben, denn den Verfahrensbeteiligten werden nach dieser Vorschrift nur die

[75] Urteile vom 16. Oktober 2014, Welmory (C-605/12, EU:C:2014:2298, Rn. 33), und vom 5. November 2014, Herbaria Kräuterparadies (C-137/13, EU:C:2014:2335, Rn. 50). So ist der Gerichtshof insbesondere nicht verpflichtet, die Gültigkeit eines Unionsrechtsakts aus einem Grund zu prüfen, der in dem bei ihm anhängigen Verfahren von einem dieser Beteiligten geltend gemacht wird, vgl. Urteile vom 4. September 2014, Simon, Evers & Co. (C-21/13, EU:C:2014:2154, Rn. 27 und 28), und vom 28. Januar 2016, CM Eurologistik und GLS (C-283/14 und C-284/14, EU:C:2016:57, Rn. 45 und 46).

[76] Urteil vom 10. Dezember 2013, Kommission/Irland u. a. (C-272/12 P, EU:C:2013:812, Rn. 27 bis 29 und 36).

[77] Vgl. z. B. Urteil vom 10. Dezember 2018, Wightman u. a. (C-621/18, EU:C:2018:999, Rn. 28).

[78] Urteile vom 14. Dezember 1995, van Schijndel und van Veen (C-430/93 und C-431/93, EU:C:1995:441, Rn. 14), vom 12. Februar 2008, Kempter (C-2/06, EU:C:2008:78, Rn. 45), und vom 6. Oktober 2009, Asturcom Telecomunicaciones (C-40/08, EU:C:2009:615, Rn. 54).

[79] Vgl. insbesondere Urteil vom 17. September 2020, Compagnie des pêches de Saint-Malo (C-212/19, EU:C:2020:726, Rn. 28 und 38).

Vorlageentscheidungen zugestellt“ [80]. Insbesondere ist recht offenkundig, dass im Hinblick auf die sich aus einer Feststellung der Ungültigkeit ergebenden Auswirkungen die Entscheidung eines Mitgliedstaats oder der betreffenden Organe, ob sie sich am Vorabentscheidungsverfahren beteiligen, wahrscheinlich unterschiedlich ausfallen wird, je nachdem, ob die Vorlagefrage die Auslegung oder die Gültigkeit eines Rechtsakts betrifft.

122. Der Gerichtshof kann also die Gültigkeit eines Rechtsakts, wenn die Fragen lediglich formal die Auslegung einer Bestimmung betreffen, im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens von Amts wegen gleichwohl prüfen, falls sich aus diesem Vorabentscheidungsersuchen, wie es den Mitgliedstaaten in ihrer Amtssprache oder in deren Zusammenfassung mitgeteilt worden ist, *hinreichend eindeutig* ergibt, dass die Zweifel des vorlegenden Gerichts sich auf die Gültigkeit des Rechtsakts beziehen, der nach dem formalen Ersuchen lediglich ausgelegt werden soll, oder falls die Gültigkeit dieses Rechtsakts den zentralen Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits darstellt. Ist dies nicht der Fall, verlangt die Wahrung der Rechte der Urheber des betreffenden Rechtsakts sowie derjenigen der Mitgliedstaaten, dass der Gerichtshof ihnen vorab mitteilt, dass er die Gültigkeit des betreffenden Rechtsakts von Amts wegen zu prüfen beabsichtigt.

123. In der vorliegenden Rechtssache ist dem Vorabentscheidungsersuchen indessen rechtlich hinreichend eindeutig zu entnehmen, dass die vom vorlegenden Gericht zur Begründung der vierten Frage zum Ausdruck gebrachten Zweifel mit dem Bestehen eines „generellen Verbots“ zusammenhängen, das sich aus dem Erlass der Blocking-Verordnung der Union und der Entscheidung zur Aufnahme der ITSR in den Anhang dieser Verordnung ergibt. Das vorlegende Gericht hat insbesondere folgende Ausführungen gemacht: „Nach dem Verständnis des Senats führt das Verbot der Befolgung von Sekundärsanktionen zu einem Dilemma für EU-Wirtschaftsteilnehmer wie der Beklagten, deren Schutz die Verordnung nach ihrer Präambel dienen soll. … Nach Auffassung des Senats wird dieses Risiko mit dem in Art. 6 der [Blocking-Verordnung der Union] geregelten Schadensersatzanspruch nicht hinreichend ausgeglichen. Dasselbe gilt für die in Art. 5 Abs. 2 der [Blocking-Verordnung der Union] eingeräumte Möglichkeit der Erteilung von Ausnahmegenehmigungen. … Vor diesem Hintergrund hat der Senat Zweifel, dass im Falle der Gefahr erheblicher wirtschaftlicher Einbußen auf dem US-Markt ein *generelles Verbot*, sich zur Abwehr dieser Gefahren von einem – wirtschaftlich zudem unbedeutenden – Geschäftspartner zu trennen, mit der von Art. 16 der Charta … geschützten unternehmerischen Freiheit und dem in Art. 52 der Charta … verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar ist“ (Hervorhebung nur hier). Zudem geht aus den Erklärungen der verschiedenen Beteiligten an dem vorliegenden Verfahren hervor, dass sie die Zweifel des vorlegenden Gerichts an der Gültigkeit der Blocking-Verordnung der Union in vollem Umfang erfasst haben.

124. Dementsprechend kann meines Erachtens die Gültigkeit der Blocking-Verordnung der Union und der Entscheidung zur Aufnahme der ITSR in den Anhang der Verordnung am Maßstab von Art. 16 der Charta vom Gerichtshof von Amts wegen geprüft werden, ohne dass dieser den Mitgliedstaaten mitteilen müsste, dass er beabsichtigt, diese Prüfung vorzunehmen [81].

[80] Urteil vom 17. Dezember 2020, BAKATI PLUS (C-656/19, EU:C:2020:1045, Rn. 33). Vgl. zuvor Urteile vom 16. Oktober 2014, Welmory (C 605/12, EU:C:2014:2298, Rn. 34), und vom 6. Oktober 2015, T-Mobile Czech Republic und Vodafone Czech Republic (C-508/14, EU:C:2015:657, Rn. 28 bis 29), sowie Beschluss vom 21. April 2016, Beca Engineering (C-285/15, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:295, Rn. 24).

[81] Meines Erachtens bedarf es jedoch keiner Prüfung der Gültigkeit der von der Verordnung 2018/1100 umfassten Entscheidung zur Aufnahme der in Rede stehenden US-amerikanischen Rechtsvorschriften in den Anhang der Blocking-Verordnung der Union, da diese Entscheidung vom vorlegenden Gericht nicht einmal erwähnt worden ist.

*2. Vereinbarkeit von Art. 5 der Blocking-Verordnung der Union mit Art. 16 der Charta*

125. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 52 Abs. 1 der Charta ein Eingriff in eine der durch die Charta garantierten Freiheiten erlaubt sein kann, wenn er gesetzlich vorgesehen ist und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achtet. Außerdem dürfen nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.

126. Was die erste dieser Voraussetzungen angeht, ist sie offenkundig erfüllt; es ist nämlich davon auszugehen, dass der Eingriff in die unternehmerische Freiheit aufgrund des Verbots, dass Personen im Sinne von Art. 11 der Blocking-Verordnung der Union der Charta nachkommen, gesetzlich vorgesehen ist, da er sich aus Art. 5 Abs. 1 der genannten Verordnung ergibt.

127. Was die zweite Voraussetzung betreffend die Achtung des Wesensgehalts der unternehmerischen Freiheit angeht, die lediglich als einen von mehreren Aspekten auch die Vertragsfreiheit umfasst, ist darauf hinzuweisen, dass Letztere wie jede in der Charta erwähnte Freiheit mit Ausnahme der in Art. 1 der Charta garantierten Menschenwürde, die nach ihrem Wortlaut ausdrücklich unantastbar ist, und vielleicht auch sämtlicher in Titel 1 enthaltenen Bestimmungen[82], kein absolutes Recht darstellt[83], sondern im Allgemeininteresse Gegenstand einer großen Bandbreite von Eingriffen der öffentlichen Stellen sein kann, sofern[84] aus institutioneller Perspektive der besagten Freiheiten diese Eingriffe auf besondere Fälle ausgerichtet sind.

128. Was insbesondere die Vertragsfreiheit betrifft, hat der Gerichtshof bereits anerkannt, dass das Unionsrecht einem Wirtschaftsteilnehmer, insbesondere aus wettbewerbsrechtlichen Gründen, einen Kontrahierungszwang auferlegen kann[85]. Dementsprechend kann somit angenommen werden, dass die negative Vertragsfreiheit zwar im Allgemeinen zum Wesensgehalt der unternehmerischen Freiheit gehört, dass aber auch Umstände vorliegen können, unter denen dieses Recht möglicherweise zurücktritt. Ebenso wie Rechtsvorschriften über die Gleichbehandlung beispielsweise vorsehen, dass es Unternehmen nicht freisteht, in ihren vertraglichen Beziehungen zu den Verkehrskreisen aus Gründen der Rasse oder des Geschlechts Diskriminierungen vorzunehmen, können auch andere Umstände vorliegen, in denen Erwägungen des öffentlichen Interesses Vorrang vor dieser unternehmerischen Freiheit haben. Es handelt sich demnach um ein Recht, das daher eingeschränkt werden kann, sofern die übrigen in Art. 52 der Charta genannten Voraussetzungen gewahrt sind.

129. Zu prüfen bleibt folglich, ob Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union als eine Maßnahme anzusehen ist, die zur Erreichung eines von der Union anerkannten Ziels von allgemeinem Interesse verhältnismäßig ist, was nach Art. 52 der Charta voraussetzt, dass eine solche Maßnahme erforderlich ist und dieses Ziel tatsächlich erreicht. Da die Rechtsprechung diese beiden Voraussetzungen dahin auslegt, dass sie sich auf die üblichen Voraussetzungen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung beziehen, setzt dies voraus, dass die fraglichen Maßnahmen

[82] Lenaerts, K., „Exploring the limits of the EU Charter of fundamental rights", *European Constitutional Law Review*, Bd. 8(3), 2012, S. 388.

[83] Urteil vom 6. September 2012, Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, Rn. 54).

[84] Urteile vom 22. Januar 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, Rn. 46), vom 30. Juni 2016, Lidl (C-134/15, EU:C:2016:498, Rn. 34), sowie vom 16. Juli 2020, Adusbef und Federconsumatori (C-686/18, EU:C:2020:567, Rn. 82 und 83).

[85] Vgl. Urteile vom 6. April 1995, RTE und ITP/Kommission (C-241/91 P und C-242/91 P, EU:C:1995:98, Rn. 49 bis 57), vom 26. November 1998, Bronner (C-7/97, EU:C:1998:569, Rn. 38 bis 47), und vom 29. April 2004, IMS Health (C-418/01, EU:C:2004:257, Rn. 38), sowie Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167, Nr. 133).

geeignet sind, die Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Ziels insoweit zu gewährleisten, als sie zumindest zur Erreichung dieses Ziels beitragen und nicht über das hierzu Geeignete und Erforderliche hinausgehen [86].

130. Insoweit ist zunächst darauf hinzuweisen, dass, wie bereits erwähnt, Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union die Union, ihre Mitgliedstaaten sowie natürliche und juristische Personen, die in der Union Grundfreiheiten ausüben, vor der extraterritorialen Anwendung der im Anhang aufgeführten Gesetze schützen und den Auswirkungen dieser Gesetze entgegenwirken soll. Wie sich aus dem sechsten Erwägungsgrund der genannten Verordnung ergibt, gehört dieses Ziel zu den allgemeineren Zielsetzungen, nämlich die bestehende Rechtsordnung zu bewahren und die Interessen der Union und der Mitgliedstaaten vor den extraterritorialen Auswirkungen ausländischer Rechtsvorschriften zu schützen, deren Tragweite als exorbitant angesehen wird und die gegen das Völkerrecht verstoßen. Da Art. 21 Abs. 2 Buchst. a, b, e und h EUV der Union u. a. das Ziel zuweist, ihre grundlegenden Interessen zu wahren, die Grundsätze des Völkerrechts zu unterstützen, den Abbau internationaler Handelshemmnisse und eine verantwortungsvolle Weltordnungspolitik zu fördern, sind diese Ziele als von der Union anerkannte Ziele von allgemeinem Interesse anzusehen [87]. Es handelt sich hierbei auch um grundlegende Ziele der öffentlichen Ordnung, die auch dem Schutz des Kerns der nationalen Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten der Union dienen.

131. Zweitens dürfte Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union *zur Erreichung* dieser Ziele *geeignet* sein. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass dieser Artikel, wie bereits ausgeführt, lediglich die Folgen festlegt, die mit der Aufnahme der Rechtsvorschriften in den Anhang verknüpft sind. Zwar wird in der Blocking-Verordnung der Union nicht ausdrücklich festgelegt, aufgrund welcher Kriterien die Kommission über die Aufnahme von Rechtsvorschriften in den Anhang entscheiden kann [88], doch lässt sich aus den Zielen der Verordnung ableiten, dass das Hauptkriterium darin besteht, dass die ausländischen Sanktionsvorschriften, zumindest im Sinne der Verordnung, extraterritoriale Wirkung haben. Ausgehend von diesem Kriterium erscheint

[86] Vgl. in diesem Sinne z. B. Urteil vom 19. Dezember 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, Rn. 52), oder Urteil vom 22. Januar 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, Rn. 50). Die Rechtsprechung bezieht sich bisweilen noch auf ein anderes Kriterium, nämlich dass dann, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen ist, und dass die verursachten Nachteile in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen müssen. Indessen kann davon ausgegangen werden, dass diese Kriterien bereits in den beiden zuvor genannten enthalten sind, vgl. z. B. Urteil vom 17. Dezember 2020, Centraal israisëlitisch Consistorie van België u. a. (C-336/19, EU:C:2020:1031, Rn. 64).

[87] Insoweit ist hervorzuheben, dass der Erlass von Gegenmaßnahmen völkerrechtlich zulässig ist. Zu den Voraussetzungen, unter denen solche Maßnahmen zulässig sind, vgl. Art. 49 ff. des von der Völkerrechtskommission auf ihrer 53. Tagung angenommenen und am 28. Januar 2002 durch eine Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen gebilligten Entwurfs der Artikel über die Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen mit Erläuterungen sowie Leben, Ch., „Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale", *Annuaire Français de Droit International*, Bd. 28, 1982, S. 9 bis 77, und Sicilianos, L. A., „La codification des contre-mesures par la Commission du droit international", *Revue belge de droit international*, Bd. 38, 2005, S. 447 bis 500. Jedenfalls fällt die Blocking-Verordnung der Union nach Ansicht einiger Verfasser unter den Begriff der Vergeltungsmaßnahmen, d. h. unfreundlicher Maßnahmen, die als solche nicht völkerrechtswidrig sind, da sie nicht gegen die völkerrechtlich anerkannten Zuständigkeitsregeln verstoßen. Vgl.Ruys, T., und Ryngaert, C., „Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to US Secondary Sanctions", *British Yearbook of International Law*, 2020, S. 82.

[88] Dieses Fehlen ausdrücklicher Kriterien für die Aufnahme von Rechtsvorschriften in den vorgenannten Anhang könnte zu einigen Bedenken Anlass geben. Da die in der vorliegenden Rechtssache gestellten Fragen sich jedoch nicht mit diesen Aspekten befassen, gehe ich auf diese Fragestellung nicht weiter ein.

eine Maßnahme, die europäischen Unternehmen verbietet, Rechtsvorschriften nachzukommen, die im Anhang der Blocking-Verordnung der Union aufgeführt sind, zur Erreichung der oben genannten Ziele geeignet [89].

132. Eine solche Bestimmung dürfte auch erforderlich sein, da es zur Erreichung der vorgenannten Ziele offenbar kein milderes Mittel gibt, das zugleich ebenso wirksam ist [90].

133. Was schließlich das Erfordernis angeht, dass die in Rede stehende Maßnahme keine zu den angestrebten Zielen außer Verhältnis stehenden Nachteile nach sich ziehen darf, worauf die Rechtsprechung des Gerichtshofs stellenweise verweist, lässt sich feststellen, dass der Gerichtshof bereits anerkannt hat, dass die von der Union zu Zwecken der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ergriffenen Maßnahmen „Auswirkungen [haben können], die die Eigentumsrechte und die freie Berufsausübung beeinträchtigen, und … dadurch Parteien [schädigen], die für die Situation, die zum Erlass der Sanktionen geführt hat, nicht verantwortlich sind“ [91].

134. Ferner können nach Art. 5 Abs. 2 der Blocking-Verordnung der Union Wirtschaftsteilnehmer bei der Kommission eine Genehmigung für eine Befreiung von Abs. 1 dieses Artikels beantragen, insbesondere soweit anderenfalls ihre Interessen oder die der Union schwer geschädigt würden. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs reicht das Bestehen eines solchen Befreiungsmechanismus aus, um zu gewährleisten, dass das betreffende Verbot keinen ungerechtfertigten Eingriff in eine materielle Freiheit darstellt [92]. Unter diesen Umständen wird sich nämlich ein Eingriff in die unternehmerische Freiheit mit höchster Wahrscheinlichkeit aus einer ungerechtfertigten Ablehnung einer solchen Befreiung durch die Kommission ergeben [93].

135. Daher verstößt Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union meines Erachtens als solcher nicht gegen Art. 16 der Charta. Dies bedeutet jedoch nicht, dass dies zwangsläufig auch für die Entscheidung zur Aufnahme von Rechtsvorschriften in den Anhang gilt. Die Kommission muss jedoch bei der Aufnahme von Rechtsvorschriften von Drittländern in den Anhang eindeutig auch gewährleisten, dass die Aufnahme den Zielen der Blocking-Verordnung der Union dient und die sich aus dieser Aufnahme ergebenden Folgen im Hinblick auf die sich aus der Blocking-Verordnung der Union ergebenden Auswirkungen gerechtfertigt und verhältnismäßig sind. Diese Frage ist allerdings weder vom vorlegenden Gericht noch von den Beteiligten

[89] Zwar mag Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union in gewisser Weise überholt erscheinen, nachdem im Hinblick auf diese Verordnung die Anwendung der Foreign Sovereign Compulsion Doctrine mit dem Urteil des US Federal District Court for the Eastern District of Pennsylvania in dem Verfahren Vereinigte Staaten/Brodie verworfen wurde. Der Supreme Court (Oberster Gerichtshof) der Vereinigten Staaten hat indessen zur Frage der Einwendbarkeit der Foreign Sovereign Compulsion Doctrine im Zusammenhang mit der Blocking-Verordnung der Union bisher noch nicht ausdrücklich Stellung genommen. Außerdem ist nicht ausgeschlossen, dass dieser Artikel auf der Grundlage der genannten oder einer ähnlichen Theorie als Verteidigungsmittel im Zusammenhang mit anderen als den in der vorliegenden Rechtssache in Rede stehenden Rechtsvorschriften herangezogen werden kann. Jedenfalls bleibt diese Bestimmung unter dem Gesichtspunkt des Ziels, den Auswirkungen dieser Rechtsvorschriften entgegenzuwirken, relevant.

[90] Insoweit möchte ich hervorheben, dass Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union lediglich die Möglichkeit schafft, Personen im Sinne von Art. 11 dieser Verordnung zu verbieten, Rechtsvorschriften nachzukommen, soweit diese die in dieser Verordnung vorgesehenen oder sich aus den Zielen dieser Verordnung ergebenden Voraussetzungen für die Aufnahme in den Anhang erfüllen. Ob im Einzelfall die Entscheidung, einen bestimmten Rechtsakt in den Anhang aufzunehmen, als verhältnismäßige Maßnahme anzusehen ist, ist eine Frage der Überprüfung der Gültigkeit dieser Entscheidung und keine Frage der Prüfung nach Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union.

[91] Urteile vom 25. Juni 2020, VTB Bank/Rat (C-729/18 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2020:499, Rn. 80 bis 81), und vom 24. September 2020, NK (Betriebspensionen leitender Angestellter) (C-223/19, EU:C:2020:753, Rn. 89).

[92] Vgl. entsprechend Urteil vom 6. Oktober 2020, Luxemburgischer Staat (Rechtsbehelf gegen ein Auskunftsersuchen in Steuersachen) (C-245/19 und C-246/19, EU:C:2020:795, Rn. 92).

[93] Nach Angaben von Tom Ruys und Cedric Ryngaert hat es bis Mitte 2019 nur 15 Genehmigungsanträge gegeben. Die Erfolgsquote dieser Anträge habe die Kommission jedoch nicht mitgeteilt. Ruys, T., und Ryngaert, C., „Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to US Secondary Sanctions“, *British Yearbook of International Law*, 2020, S. 87.

aufgeworfen und noch nicht einmal erwähnt worden; jedenfalls gibt es in der vorliegenden Rechtssache auch keinen Hinweis darauf, dass die Aufnahme der US-amerikanischen Sanktionsvorschriften in den Anhang unangemessen gewesen wäre.

## V. Ergebnis

136. Abschließend komme ich nicht umhin, festzustellen, dass es mir keine besondere Freude bereitet, zu diesem konkreten Ergebnis zu gelangen. Wie der Sachverhalt der vorliegenden Rechtssache verdeutlicht, ist die Blocking-Verordnung der Union ein sehr grobes Instrument, das in seiner jetzigen Form darauf abzielt, das Eindringen extraterritorialer Auswirkungen US-amerikanischer Sanktionen innerhalb der Union zu unterbinden. Diese Methode der Unterbindung wird unvermeidbarerweise Verluste nach sich ziehen, und bei vielen mag der Eindruck entstehen, dass Telekom Deutschland, nicht zuletzt wegen ihrer umfangreichen US-amerikanischen Geschäftsaktivitäten, zu den ersten Opfern gehören wird. Wie bereits angedeutet, sind dies Aspekte, die der Unionsgesetzgeber womöglich durchaus überdenken und berücksichtigen will.

137. Der Gerichtshof ist jedoch lediglich ein Gericht, und unsere Verpflichtung besteht darin, dem Wort des ordnungsgemäß erlassenen Gesetzes Wirkung zu verleihen. Aus den dargelegten Gründen hat Art. 5 Abs. 1 der Blocking-Verordnung der Union meines Erachtens diese weitreichenden Auswirkungen, selbst wenn unter den gegebenen Umständen auch der Eindruck entstehen mag, dass es durch derartige Rechtsvorschriften zu einer ungewöhnlichen und übergriffigen Verdrängung regulärer unternehmerischer Freiheiten kommt. Ich schlage demnach vor, die Fragen des Hanseatischen Oberlandesgerichts Hamburg (Deutschland) wie folgt zu beantworten:

1. Art. 5 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 2271/96 des Rates vom 22. November 1996 zum Schutz vor den Auswirkungen der extraterritorialen Anwendung von einem Drittland erlassener Rechtsakte sowie von darauf beruhenden oder sich daraus ergebenden Maßnahmen ist dahin auszulegen, dass er nicht nur dann Anwendung findet, wenn einer Person im Sinne von Art. 11 der Verordnung seitens der Behörden oder der Justiz eines Landes, dessen Gesetze und Rechtsvorschriften im Anhang der Verordnung aufgeführt sind, direkt oder indirekt Anweisungen erteilt worden sind. Das in dieser Bestimmung enthaltene Verbot findet somit auch dann Anwendung, wenn ein Wirtschaftsteilnehmer solchen Rechtsvorschriften nachkommt, ohne hierzu vorher durch eine ausländische Stelle der Verwaltung oder der Justiz verpflichtet worden zu sein.

2. Art. 5 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2271/96 ist dahin auszulegen, dass er einer Auslegung des nationalen Rechts entgegensteht, wonach eine Person im Sinne von Art. 11 dieser Verordnung ein Dauerschuldverhältnis mit einem Vertragspartner, der vom US-amerikanischen Office of Foreign Assets Control auf der Specially-Designated-Nationals-and-Blocked-Persons-Liste geführt wird, kündigen kann, ohne seine Entscheidung zur Kündigung dieser Verträge je rechtfertigen zu müssen.

3. Art. 5 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2271/96 ist dahin auszulegen, dass das nationale Gericht, das in einem Fall der Nichteinhaltung der Bestimmungen dieses Artikels von einem Primärsanktionen unterliegenden Vertragspartner angerufen wird, einer Person im Sinne von Art. 11 dieser Verordnung auferlegen muss, dieses Vertragsverhältnis aufrechtzuerhalten, auch wenn erstens Art. 5 Abs. 2 der Verordnung restriktiv auszulegen ist, zweitens eine solche

Anordnung möglicherweise in Art. 16 der Charta der Grundrechte der Union eingreifen kann und drittens eine solche Person daher Gefahr läuft, dass die Behörden, die für die Anwendung eines der im Anhang der Verordnung aufgeführten Gesetze zuständig sind, schwere Strafmaßnahmen gegen sie verhängen.