

Die Russland-Sanktionen der EU – die Kraft, die aus der Krise kommt?

Robin van der Hout*

Inhalt	
A. Einleitung	774
B. Hintergrund und Ziele europäischer Sanktionspolitik	775
I. Sanktionen als Instrument der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik	775
II. Ziele	776
C. Überblick über die neuen Sanktionen gegen Russland und Belarus	778
I. Personenbezogene Sanktionen gegen Russland	778
II. Güterbezogene Sanktionen gegen Russland	780
III. Finanzielle Sanktionen gegen Russland	781
IV. Territoriale Sanktionen gegen Russland	782
V. Sonstige Sanktionen gegen Russland	783
VI. Sanktionen gegen Belarus	783
VII. Russlands Gegensanktionen	784
D. Wirksamkeit und Auswirkungen der Sanktionen	785
E. Fazit	787

Abstract

Die russische Aggression gegen die Ukraine hat die europäische Sicherheitsarchitektur nachhaltig verschoben. Für die Europäische Union (EU) und viele andere (westliche) Staaten sind Sanktionen gegenüber Russland und Belarus das Mittel der Wahl, um sich als relevante Akteure zu behaupten. Dabei blickt die EU auf eine nicht unerhebliche Sanktionspraxis zurück. Der Beitrag setzt sich mit dem Kontext der europäischen Sanktionspolitik sowie ihren Zielen auseinander und gibt anhand einer Kategorisierung der Sanktionsarten einen Überblick über die bislang sechs Sanktionspakete der EU. Schließlich wird ein erstes Zwischenfazit zu den positiven

* Prof. Dr. jur. *Robin van der Hout* LL.M. ist seit 2005 als auf das EU-Recht spezialisierter Rechtsanwalt in Brüssel tätig. Seit 2014 ist er Honorarprofessor für Europäisches Wirtschaftsrecht und Prozessrecht an der Universität des Saarlandes (Germany). Besonderer Dank für die Unterstützung bei der Vorbereitung dieses Beitrags gilt Frau Rechtsanwältin *Stine Walter*, die ebenfalls spezialisiert im EU-Recht in Brüssel tätig ist. Email: robin.vanderhout@kappellmann.de.

sowie negativen Auswirkungen der Sanktionen und der sicherheitspolitischen Position der EU getroffen.

The EU Sanctions against Russia – The Power of Crisis?

The Russian aggression against Ukraine has shifted the European security order. For the European Union (EU) and many other (western) states, sanctions against Russia and Belarus are the means of choice to assert themselves as relevant players. In this context, the EU can look back on a considerable sanctions practice. The article examines the context of European sanctions policy and its goals and provides an overview of the EU's so far six sanctions packages by categorising the types of sanctions. Finally, a first interim conclusion is drawn on the positive and negative effects of sanctions and the EU's position on security policy.

Keywords: EU Sanctions, Russia, Belarus, Common Foreign and Security Policy, Effects of Sanctions

A. Einleitung

Die Anerkennung der ukrainischen Regionen Donezk und Luhansk als unabhängige Gebiete durch Russland und der Einmarsch russischer Truppen in die Ukraine am 24. Februar 2022 markieren nicht nur den Beginn eines Krieges, der unzählige Opfer fordert, sondern auch die grundlegendste Erschütterung der europäischen Sicherheitsordnung seit Ende des Kalten Kriegs. Während die kriegerischen Auseinandersetzungen weiter andauern, stellt sich für die Staatengemeinschaft die Frage nach der richtigen sicherheitspolitischen Strategie. Ziel westlicher Staaten ist es vor allem, zur Beendigung des Krieges beizutragen und die russische Aggression zurückzuschlagen. Gleichzeitig geht es für die politischen Akteure auch darum, sich einen strategisch relevanten Platz in der neuen Sicherheitsordnung zu sichern und diese mitzugestalten.

Wie viele andere (westliche) Staaten hat auch die EU in erster Linie mit zahlreichen Wirtschaftssanktionen gegenüber Russland und Belarus reagiert. Mittlerweile gibt es sechs Sanktionspakete, die sich auf die unterschiedlichsten Bereiche erstrecken. Dies gibt Anlass, die sicherheitspolitische Strategie der EU und insbesondere die von ihr verhängten Sanktionen genauer zu betrachten. Dazu sollen zunächst der Hintergrund und die Ziele der europäischen Sanktionspolitik beleuchtet werden. Sodann wird ein Überblick über die verschiedenen Arten der Sanktionen, insbesondere denen gegenüber Russland, gegeben. Der Beitrag schließt mit einem kritischen Blick auf die Wirksamkeit und den Auswirkungen der Sanktionen sowie der sicherheitspolitischen Stellung der EU.

B. Hintergrund und Ziele europäischer Sanktionspolitik

I. Sanktionen als Instrument der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

Die EU kann auf eine nicht unerhebliche Sanktionspraxis zurückblicken. Diese nahm schon 1980 ihren Anfang.¹ Mit Einführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) durch den Vertrag von Maastricht wurden diese Instrumente weiter gestärkt und verfahrensrechtlich verankert.² In den vergangenen Jahren sind Sanktionen mit einer stetig wachsenden Anzahl sanktionierter Staaten ein zentrales Instrument der GASP geworden. Dies zeigt sich auch im weltweiten Vergleich. Zwischen 1980 und 2014 machten nicht UN-bezogene Sanktionen der EU 36 % der weltweiten Sanktionen aus. Damit liegt die EU gleich hinter den USA.³

Sanktionen können durch einen GASP-Beschluss als sog. gemeinsamer Standpunkt nach Art. 29 EUV verabschiedet werden. Ein solcher Beschluss ist grundsätzlich einstimmig zu fassen.⁴ In einem zweiten Schritt kann der Rat nach Art. 215 AEUV⁵ mit qualifizierter Mehrheit die erforderlichen Maßnahmen erlassen, um den Beschluss umzusetzen. Damit die Sanktionen in allen Mitgliedstaaten einheitlich angewendet werden, ergehen diese in der Regel in Form einer verbindlichen und unmittelbar geltenden Verordnung.⁶

Grundsätzlich gibt es zwei Formen von Sanktionen: Zum einen kann die EU Sanktionen verhängen, um Beschlüsse des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen umzusetzen. Dabei sind die betreffenden Resolutionen der Vereinten Nationen verbindlich, welche umgesetzt werden müssen. Dies hindert die EU jedoch nicht daran, darüberhinausgehende, restriktivere Beschränkungen zu erlassen.⁷ Zum anderen werden Beschränkungen auch als EU-eigene Maßnahmen, sogenannte autonome Sanktionen, erlassen, ohne dass dem UN-Maßnahmen zugrunde lägen.⁸

In ihrer Strategie hat sich die EU zunehmend von dem Konzept unterschiedslos anwendbarer Beschränkungen abgewandt. Vielmehr bedient sie sich gezielter Maßnahmen, auch bekannt als „smart sanctions“.⁹ Sie sollen maximale Auswirkungen

1 Vgl. *European Parliament Research Service*, EU sanctions: A key foreign and security policy instrument, PE 621.870, S. 2.

2 Vgl. Art. J.1 des Vertrags über die Europäische Union, ABl. C 191 v. 29.7.1992, S. 1-112; *European Parliament Research Service*, EU sanctions: A key foreign and security policy instrument, PE 621.870, S. 2.

3 Vgl. *European Parliament Research Service*, EU sanctions: A key foreign and security policy instrument, PE 621.870, S. 2.

4 Art. 31 Abs. 1 S. 1 EUV.

5 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. C 326 v. 26.10.2012, S. 47–390.

6 Zum Verfahren der EU-Sanktionsrechtsetzung vgl. *Sattler*, JuS 2019/1, S. 19; *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 29 EUV, Rn. 10–18.

7 Vgl. *Rat der Europäischen Union*, I/A-Punkt-Vermerk Sanktionsleitlinien – Aktualisierung, 5664/18, S. 5; *Sattler*, JuS 2019/1, S. 18–19.

8 Vgl. *Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union*, Allgemeiner Rahmen für EU-Sanktionen, abrufbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=legissum:m:25_1 (5.8.2022); *Sattler*, JuS 2019/1, S. 19.

9 Zum Konzept der smart sanctions vgl. *Pfeil/Mertgen*, S. 76.

auf die sanktionierten Parteien und gleichzeitig möglichst geringe Auswirkungen auf die allgemeine Zivilbevölkerung haben.¹⁰ Außerdem räumen smart sanctions ein gewisses Maß an Flexibilität ein. Je nach Ziel und Entwicklung können sie differenziert eingesetzt und weiterentwickelt bzw. angepasst werden.¹¹ Zu den am häufigsten eingesetzten Arten gezielter Sanktionen gehören Reisebeschränkungen und das Einfrieren von Vermögenswerten.¹²

Im Ergebnis sind Sanktionen ein außenpolitisches Werkzeug,¹³ von dem die EU stetig mehr Gebrauch gemacht hat.¹⁴ Unter den prominentesten Fällen waren die Sanktionen gegenüber Syrien¹⁵ und dem Iran.¹⁶ Aber auch gegen Russland und Belarus wurden schon vor dem russischen Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 Sanktionen verhängt. Anlässlich der Vorkommnisse bei der Präsidentschaftswahl in Belarus wurden 2006 Beschränkungen gegen Präsident Lukaschenko, die belarussische Führung und Amtsträger erlassen.¹⁷ Sanktionen gegen Russland folgten 2014 als Reaktion auf die völkerrechtswidrige Annexion der Krim.¹⁸ Die jeweiligen Verordnungen wurden angesichts des Angriffs Russlands auf die Ukraine erweitert.

II. Ziele

Das Hauptziel von Sanktionen ist es, durch gezielten außenpolitischen Druck einen anderen Staat zu einem neuen politischen Kurs oder einem bestimmten Handeln zu bewegen.¹⁹

10 Vgl. *Rat der Europäischen Union*, I/A-Punkt-Vermerk Sanktionsleitlinien – Aktualisierung, 5664/18, S. 8; *Pfeil/Mertgen*, S. 76; *European Parliament Research Service*, EU sanctions: A key foreign and security policy instrument, PE 621.870, S. 2–3.

11 *Ibid.*

12 Vgl. *Giunelli/Hoffmann/Książczaková*, *European Security* 2021/1, S. 17.

13 Vgl. *Sattler*, *JuS* 2019/1, S. 18.

14 Vgl. *Giunelli/Hoffmann/Książczaková*, *European Security* 2021/1, S. 9–10.

15 Für eine Übersicht der Sanktionen gegen Syrien vgl. *Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union*, Restriktive Maßnahmen der EU gegen Syrien, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=legisum:4336644> (18.10.2022).

16 Für eine Übersicht der Sanktionen gegen den Iran vgl. *Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union*, Restriktive Maßnahmen gegen Iran, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=legisum:4340618> (18.10.2022).

17 Vgl. Verordnung (EG) Nr. 765/2006 des Rats v. 18.5.2006 über restriktive Maßnahmen gegen Präsident Lukaschenko und verschiedene belarussische Amtsträger, *ABl. L* 134 v. 20.5.2006, S. 1–11.

18 Vgl. Verordnung (EU) Nr. 833/2014 des Rates v. 31.7.2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, *ABl. L* 229 v. 31.7.2014, S. 1–11; Verordnung (EU) Nr. 269/2014 des Rates v. 17.3.2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, *ABl. L* 078 v. 17.3.2014, S. 6–15; für eine Zusammenfassung der Maßnahmen vgl. *Schwendinger/Göcke*, *EuZW* 2022/11, S. 499–500.

19 Vgl. *Rat der Europäischen Union*, I/A-Punkt-Vermerk Sanktionsleitlinien – Aktualisierung, 5664/18, S. 5.

Inhaltlich müssen die Beschränkungen mit den Zielen der GASP, welche in Art. 21 EUV definiert sind, übereinstimmen.²⁰ Dazu gehören unter anderem die Wahrung der Werte, grundlegender Interessen, Sicherheit, Unabhängigkeit und Unversehrtheit der EU. Außerdem soll die gemeinsame Außenpolitik Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und die Grundsätze des Völkerrechts fördern. Frieden soll erhalten, Konflikte vermieden und die internationale Sicherheit gestärkt werden.²¹ Untersuchungen der EU-Sanktionspraxis haben gezeigt, dass in der Vergangenheit die Demokratieförderung der häufigste Grund für Sanktionen war.²²

Sanktionen können zudem Nebenziele verfolgen. Sie erschweren es den Verantwortlichen, schädliche Handlungen vorzunehmen, weil sie z.B. keinen Zugriff auf die notwendigen Ressourcen haben. Darüber hinaus sind sie ein Mittel, um zu zeigen, dass die EU eine Staatengemeinschaft ist, die für ihre Werte einsteht. Eine konsequente Sanktionspolitik kann so auch eine gewisse Abschreckung für andere Akteure nach sich ziehen.²³

Auch den aktuellen Sanktionen liegt der Ansatz der „smart sanctions“ zugrunde. Die restriktiven Maßnahmen sollen der russischen Regierung die Finanzierung des Krieges gegenüber der Ukraine erschweren und so zur Wiederherstellung des Friedens beitragen. Dazu soll die russische Wirtschaft maximal geschwächt werden. Gleichzeitig sollen negative Auswirkungen auf die Wirtschaft und Bevölkerung der EU möglichst klein gehalten werden.²⁴

Darüber hinaus sollen diejenigen, die eine Verantwortung für den Angriffskrieg tragen und Beiträge zu dessen Unterstützung leisten, persönlich zur Verantwortung gezogen werden. Mitgliedern der russischen Regierung, aber auch Oligarchen, sonstigen Geschäftsleuten, Akteuren der führenden Wirtschaftssektoren sowie Banken sollen zu diesem Zweck spürbare wirtschaftliche und politische Kosten auferlegt werden.²⁵

20 Ibid.

21 Vgl. Art. 21 Abs. 2 lit. a–h AEUV.

22 Vgl. *Giunelli/Hoffmann/Księżczaková*, European Security 2021/1, S. 17.

23 Vgl. *European Parliament Research Service*, EU sanctions: A key foreign and security policy instrument, PE 621.870, S. 9.

24 *European Commission*, General Questions – Frequently Asked Questions, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/faqs-sanctions-russia-general_en.pdf (18.10.2022); *Rat der Europäischen Union*, Restriktive Maßnahmen der EU gegen Russland aufgrund der Krise in der Ukraine (seit 2014), abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/> (18.10.2022).

25 Ibid.

C. Überblick über die neuen Sanktionen gegen Russland und Belarus

Zur Umsetzung dieser Ziele hat die EU bislang sechs Sanktionspakete gegen Russland und Belarus erlassen.²⁶ Die hohe Anzahl der Beschränkungen sowie die Regelung in unterschiedlichen Verordnungen erschweren deren Übersichtlichkeit. Hierbei kann die Kategorisierung der restriktiven Maßnahmen in die folgenden vier Arten weiterhelfen: personenbezogene, güterbezogene, finanzielle sowie territoriale Sanktionen. Darüber hinaus gibt es noch einige sonstige Sanktionen. Im Folgenden soll ein Überblick über die verschiedenen Sanktionsarten und die erlassenen Maßnahmen gegeben werden. Dabei lässt es der vorliegende Rahmen jedoch nicht zu, auf jede Beschränkung im Einzelnen einzugehen.²⁷

I. Personenbezogene Sanktionen gegen Russland

Im Fokus der personenbezogenen Sanktionen stehen natürliche und juristische Personen, Einrichtungen und Organisationen, die einen Beitrag zur Destabilisierung der Ukraine geleistet haben oder davon profitieren.²⁸ Durch die Aufnahme in den Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 fallen sie in den Anwendungsbereich der Beschränkungen. Die Liste wurde kontinuierlich erweitert und umfasst inzwischen 1.175 Personen und 101 Einrichtungen.²⁹

Für diese Personen bestehen unterschiedliche Sanktionen. Sie unterliegen zunächst einem Ein- und Durchreiseverbot in Bezug auf das Gebiet der EU.³⁰ Darüber hinaus wurden sämtliche Gelder und wirtschaftliche Ressourcen, die in ihrem Eigentum oder Besitz sind oder die sie halten oder kontrollieren, eingefroren.³¹ Außerdem besteht ihnen gegenüber ein Bereitstellungsverbot. Gelisteten oder im Anhang I aufgeführten, mit diesen in Verbindung stehenden Personen, Einrichtungen oder Organisationen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugutekommen.³² Der Begriff der wirtschaftlichen Ressourcen ist dabei weit gefasst. Erfasst sind „Vermögenswerte jeder Art, unabhängig davon, ob sie materiell oder immateriell, beweglich

26 Für einen zeitlichen Überblick siehe *Rat der Europäischen Union*, Zeitleiste – restriktive Maßnahmen der EU gegen Russland aufgrund der Krise in der Ukraine, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/> (18.10.2022); zum sechsten Sanktionspaket vgl. Bachmann/Ventura, UKuR 2022/6, S. 195–198.

27 Für einen umfassenden Überblick vgl. auch *Schwendinger/Göcke*, EuZW 2022/11, S. 499–507.

28 Vgl. Art. 3 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 269/2014.

29 Vgl. Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 (Stand: konsolidierte Fassung v. 4.6.2022).

30 Art. 1 Abs. 1 des Beschlusses 2014/145 GASP des Rates v. 17.3.2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, ABl. L 078 v. 17.3.2014, S. 16–21.

31 Art. 2 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 269/2014.

32 Ibid., Art. 2 Abs. 2.

oder unbeweglich sind, bei denen es sich nicht um Gelder handelt, die aber für den Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen verwendet werden können“.³³

Die Identifikation der wirtschaftlich Berechtigten hinter den Vertragspartnern stellt sich in der Praxis allerdings als Herausforderung dar. Insbesondere das mittelbare Bereitstellungsverbot birgt Risiken für Unternehmen. Denn es ist nicht allein ausreichend, die unmittelbar Berechtigten ausfindig zu machen. Vielmehr müssen die Konzernstrukturen und näheren Verbindungen der Vertragspartner genau betrachtet werden. Eine mittelbare Bereitstellung wird insbesondere vermutet, wenn ein nicht gelistetes Unternehmen im Eigentum oder unter der Kontrolle einer gelisteten Person steht.³⁴ Diese Vermutung gilt als widerlegt, wenn im Einzelfall nach vernünftigem Ermessen mittels eines risikobasierten Ansatzes und unter Berücksichtigung aller relevanten Umstände festgestellt werden kann, dass die betreffenden Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen nicht von der benannten Person oder Organisation verwendet werden oder ihr zugutekommen.³⁵ Nicht selten führen die Nachforschungen zu keinen konkreten Ergebnissen oder enden zum Beispiel bei weitgehend anonymen Beteiligungsgesellschaften auf Zypern. Darüber, wie mit einer solchen Situation umzugehen ist, muss im Einzelfall entschieden werden. Maßgeblich ist, ob die Unternehmen einen vernünftigen Grund zu der Annahme haben, dass sie mit ihrem Handeln gegen geltende Sanktionen verstoßen. Denn nur dann (und bei konkretem Wissen) droht im Falle eines tatsächlichen Sanktionsverstoßes auch eine individuelle Haftung.³⁶

Schließlich besteht ein Verbot, unmittelbar oder mittelbar Geschäfte mit in Anhang XIX der Verordnung (EU) Nr. 833/2014, in Russland niedergelassenen, staats-eigenen juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen zu tätigen.³⁷ Dies gilt auch gegenüber juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen, die außerhalb der Union niedergelassen sind und deren Anteile zu über 50 % unmittelbar oder mittelbar von einer der in Anhang XIX Gelisteten gehalten werden oder gegenüber solchen, die im Namen oder auf Anweisung der vorgenannten Organisationen handeln.³⁸ Bisher ist die Liste der staatseigenen Unternehmen des Anhang XIX mit zwölf Einträgen noch vergleichsweise überschaubar.³⁹ Nichtsdestotrotz ist auch hier aufgrund des mittelbaren Verbots besondere Aufmerksamkeit geboten.

33 Ibid., Art. 1 lit. d.

34 Vgl. *Rat der Europäischen Union*, I/A-Punkt-Vermerk Sanktionsleitlinien – Aktualisierung, 5664/18, S. 22.

35 Hierzu und zu den dabei zu berücksichtigenden Kriterien *ibid.*

36 Art. 10 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 269/2014.

37 Art. 5aa Abs. 1 lit. a der Verordnung (EU) Nr. 833/2014.

38 *Ibid.*, lit. b und c.

39 Vgl. Anhang XIX der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 (Stand: konsolidierte Fassung v. 13.4.2022).

II. Güterbezogene Sanktionen gegen Russland

Die EU hat neben den personenbezogenen Sanktionen auch Handelsbeschränkungen für bestimmte Güter festgelegt. Ihr Umfang wurde in den Sanktionspaketen stetig erweitert. Welche Güter im Einzelnen betroffen sind, ergibt sich aus den Anhängen zu den verschiedenen Verordnungen, welche technische Beschreibungen oder KN-Codes der Güter enthalten.

Erfasst sind dabei insbesondere: Waffen, Dual-Use-Güter, technische Güter, Ausrüstung im Energiebereich, Güter der Ö Raffinerie, Güter der Luft- und Raumfahrt, Güter der Schifffahrt, Eisen- und Stahlerzeugnisse, Luxusgüter, Kohle, Güter, welche Russland erhebliche Einnahmen bringen, und solche, die insbesondere zur Stärkung der industriellen Kapazitäten Russlands beitragen, sowie Rohöl und Erdöl erzeugnisse.⁴⁰ Der bloße Umfang dieser Aufzählung zeigt, dass vorliegend nicht auf Einzelheiten eingegangen werden kann.⁴¹ Es soll jedoch ein Überblick anhand der möglichen vier Verbotskategorien gegeben werden:

Im Zentrum steht das Verbot des Verkaufs, der Lieferung, der Verbringung oder der Ausfuhr der jeweiligen Güter. Dieses gilt für einen überwiegenden Teil der betroffenen Güter. Ausnahmen davon bilden Eisen- und Stahlerzeugnisse, Güter, welche Russland erhebliche Einnahmen bringen, Kohle und andere fossile Brennstoffe sowie Rohöl und Erdöl erzeugnisse. Für diese gilt die zweite Verbotskategorie in Form eines Einfuhr-, Kauf- und Beförderungs- bzw. Verbringungsverbots.⁴² Das Ausfuhr- oder Einfuhrverbot wird in der Regel jeweils von der dritten Verbotskategorie, der Erbringung technischer Hilfe, von Vermittlungsdiensten und der Bereitstellung von Finanzhilfen, begleitet.⁴³ Die vierte Verbotskategorie besteht in einem Verbot der Bereitstellung von Versicherungen und Rückversicherungen sowie einem Verbot bestimmter Tätigkeiten. Letztere gilt bisher allerdings nur für Güter der Luft- und Raumfahrt⁴⁴ sowie für Eisen- und Stahlerzeugnisse.⁴⁵

Genau wie bei personenbezogenen Sanktionen entsteht in Bezug auf güterbezogene Sanktionen ein erheblicher Compliance-Aufwand für Unternehmen. Denn sie

40 Vgl. für Waffen: Art. 2 Beschluss 2014/512/GASP des Rates v. 31.7.2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl. L 229 v. 31.7.2014, S. 13; für Dual-Use-Güter: Anhang I der VO (EU) 2021/821 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 20.5.2021 über eine Unionsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr, der Vermittlung, der technischen Unterstützung der Durchfuhr und der Verbringung betreffend Güter mit doppeltem Verwendungszweck, ABl. L 2016 v. 11.6.2021, S. 1; für die übrigen Güter: Anhänge II, VII, X, XI, XVI, XVII, XVIII, XXI, XXII, XXIII und XXV der Verordnung (EU) Nr. 833/2014.

41 Für eine ausführlichere Übersicht der güterbezogenen Sanktionen vgl. *Pelz/Sachs*, UKuR 2022/1, S. 9–12; *Schwendinger/Göcke*, EuZW 2022/11, S. 499–507.

42 Eisen- und Stahlerzeugnisse: Art. 3g Abs. 1 lit. a-c der Verordnung (EU) Nr. 833/2014; Güter, welche Russland erhebliche Einnahmen bringen: Art. 3i Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 833/2014; Kohle und andere fossile Brennstoffe: Art. 3j Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 833/2014; Rohöl oder Erdöl erzeugnisse: Art. 3m Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 833/2014.

43 Vgl. z.B. *ibid.*, Art. 3g Abs. 1 lit. d; *ibid.*, Art. 3b Abs. 2.

44 *Ibid.*, Art. 3c Abs. 2 und 3.

45 *Ibid.*, Art. 3g Abs. 1 lit. d.

müssen sichergehen, dass ihre Dienstleistungen oder Im- und Exporte nicht im Zusammenhang mit den gelisteten Gütern stehen. Dabei sollte sorgfältig vorgegangen werden, denn die Anwendbarkeit der Regelungen ist nicht immer auf den ersten Blick eindeutig. So ist es möglich, dass auch Teile eines Guts erfasst sind.⁴⁶ Auch sind manche der Güterlisten sehr weit gefasst. Die Liste der technischen Güter beinhaltet zum Beispiel die Überkategorie „allgemeine Elektronik“⁴⁷ und elektronische Artikel für den häuslichen Gebrauch im Wert von mehr als EUR 750 stellen sog. Luxusgüter dar.⁴⁸

III. Finanzielle Sanktionen gegen Russland

Finanzielle Sanktionen sollen den Zugang Russlands zu den Kapitalmärkten der EU beschränken.⁴⁹ Zu Beginn der Krise war die Forderung nach einem Ausschluss russischer Banken vom SWIFT-System, welches Banken zur Kommunikation im internationalen Zahlungsverkehr nutzen, besonders laut. Die EU ist dem jedenfalls in Teilen nachgekommen und hat bisher zehn Banken davon ausgeschlossen.⁵⁰ Die Abwicklung internationaler Zahlungsvorgänge mit diesen ist dadurch erheblich erschwert, wenn auch nicht gänzlich unmöglich.

Inzwischen ist ein Teil dieser Banken jedoch gänzlich vom Markt abgeschnitten worden. Denn die EU hat begonnen, Banken in den Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 aufzunehmen. Daraus folgt ein vollständiges Transaktionsverbot. Ihre Vermögenswerte wurden eingefroren und es gilt ihnen gegenüber das Bereitstellungsverbot. Betroffen sind unter anderem die VTB, die Novikobank, die Sovcombank sowie die Otkritie, welche der EU-Kommission zufolge zusammen über einen Marktanteil von 23 % am russischen Bankensektor verfügen.⁵¹

Die übrigen finanziellen Sanktionen umfassen eine Vielzahl von Regelungen, von denen hier nur einige exemplarisch genannt werden sollen. Neu hinzugekommen ist die Erweiterung des Handelsverbots für bestimmte übertragbare Wertpapiere und Geldmarktinstrumente auf solche, die von Russland und seiner Regierung oder der Zentralbank Russlands begeben wurden.⁵² Darüber hinaus ist es u.a. verboten, Einlagen von russischen Staatsangehörigen oder in Russland ansässigen natürlichen oder niedergelassenen juristischen Personen entgegenzunehmen, wenn der Gesamtwert der Einlagen pro Kreditinstitut EUR 100.000 übersteigt.⁵³

46 Vgl. *ibid.*, Anhang XI.

47 Vgl. *ibid.*, Anhang VII Kategorie 1.

48 Vgl. *ibid.*, Anhang XVIII Ziffer 15.

49 Vgl. *Pelz/Sachs*, UKuR 2022/2, S. 49–53.

50 Art. 5h i.V.m. Anhang XIV der Verordnung (EU) Nr. 833/2014.

51 Vgl. *Europäische Kommission*, Fragen und Antworten zum fünften Sanktionspaket gegen Russland, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_22_2333 (18.10.2022).

52 Art. 5a Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 833/2014.

53 *Ibid.*, Art. 5b Abs. 1.

Außerdem verboten sind die Neuvergabe von Krediten und Darlehen an bestimmte Personen, Organisationen und Einrichtungen⁵⁴ sowie der Verkauf von auf Euro lautenden, übertragbaren Wertpapieren oder Banknoten an russische Kunden.⁵⁵ Weitere Beschränkungen bestehen hinsichtlich Trusts, Ratingdiensten sowie Dienstleistungen in den Bereichen der Wirtschaftsprüfung sowie Public-Relations-Beratung.⁵⁶

Erwähnenswert ist schließlich das neue Verbot, bestimmte öffentliche Aufträge oder Konzessionen an russische Staatsangehörige oder an Personen, Organisationen oder Einrichtungen, die entweder in Russland niedergelassen sind oder deren Anteile zu über 50 % von einer dieser Organisationen gehalten werden, zu vergeben bzw. Verträge mit solchen weiterhin zu erfüllen. Das Verbot gilt auch gegenüber Personen, Organisationen oder Einrichtungen, welche im Namen oder auf Anweisung einer der vorgenannten Organisationen handeln. Darüber hinaus kann die gesamte Lieferkette erfasst sein. Denn es gilt ebenso für den Fall, dass ein nicht in den Anwendungsbereich fallendes Unternehmen ein erfasstes Unternehmen als zum Beispiel Unterauftragnehmer oder Lieferant einbindet und auf dieses mehr als 10 % des Auftragswertes entfällt.⁵⁷

IV. Territoriale Sanktionen gegen Russland

Nach den territorialen Sanktionen in Bezug auf die Krim und Sewastopol im Jahr 2014 hat die EU weitere in Bezug auf die Gebiete der Regionen Donezk und Luhansk verhängt.⁵⁸ Diese umfassen u.a. ein Einfuhrverbot für Waren mit Ursprung in den jeweiligen Gebieten.⁵⁹ In Verbindung damit ist auch die direkte oder indirekte Bereitstellung von Finanzmitteln, Finanzhilfen, Versicherungen und Rückversicherungen untersagt.⁶⁰

Darüber hinaus ist der Erwerb oder die Ausweitung am Eigentum an Immobilien sowie an Einrichtungen in den Gebieten sanktioniert. Dies gilt ebenso für die Bereitstellung von Finanzierung für solche Einrichtungen sowie die Gründung von Gemeinschaftsunternehmen. Eine im Zusammenhang mit diesen Tätigkeiten stehende Erbringung von Wertpapierleistungen ist ebenfalls verboten.⁶¹

Außerdem sollen die Sanktionen verhindern, dass Güter und Technologien aus Schlüsselbereichen in die Gebiete gelangen. Zu diesem Zweck dürfen die in Anhang II der Verordnung (EU) 2022/263 aufgeführten Güter und Technologien nicht

54 Ibid., Art. 5a Abs. 2.

55 Ibid., Art. 5f und Art. 5i.

56 Vgl. *ibid.*, Art. 5j, 5m, 5n.

57 Ibid., Art. 5k.

58 Verordnung (EU) 2022/263 des Rates v. 23.2.2022 über restriktive Maßnahmen als Reaktion auf die Anerkennung der nicht von der Regierung kontrollierten Gebiete der ukrainischen Regionen Donezk und Luhansk und die Entsendung russischer Streitkräfte in diese Gebiete, ABl. L 42 I v. 23.2.2022, S. 77–94.

59 Ibid., Art. 2 Abs. 1 lit. a.

60 Ibid., Art. 2 Abs. 1 lit. b.

61 Ibid., Art. 3 Abs. 1.

in die Gebiete oder zur Verwendung in diesen verkauft, geliefert, weitergegeben oder ausgeführt werden. Dies betrifft die Bereiche Verkehr, Telekommunikation, Energie, Prospektion, Exploration und Förderung von Öl-, Gas- und Mineralressourcen.⁶² Im Zusammenhang mit den Gütern dürfen auch keine technischen Hilfen, Vermittlungsdienste oder Finanzhilfen erbracht werden.⁶³

Die Sanktionen verbieten darüber hinaus technische Hilfe oder Vermittlungs-, Bau- oder Ingenieurdienstleistungen in unmittelbarem Zusammenhang mit der Infrastruktur in den Schlüsselbereichen.⁶⁴ Schließlich ist es verboten, Dienstleistungen in unmittelbarem Zusammenhang mit tourismusbezogenen Aktivitäten in den Gebieten zu erbringen.⁶⁵ Es drängt sich allerdings nicht nur hier die Frage auf, ob Tourismusbeschränkungen einen wesentlichen Beitrag zu dem Ziel, wirtschaftlichen Druck auf Russland zu erzeugen, leisten können.

V. Sonstige Sanktionen gegen Russland

Neben den vier Hauptkategorien gibt es weitere Sanktionen, die kurz erwähnt werden sollen. Ein Teil der Regelungen bezieht sich auf Transportmöglichkeiten auf dem Luft-, Land- sowie Seeweg. So wurde gleich zu Beginn der Krise der europäische Luftraum für russische Flugzeuge gesperrt.⁶⁶ Später wurde ein Beförderungsverbot für in Russland niedergelassene Kraftverkehrsunternehmen erlassen⁶⁷ und europäische Häfen wurden für Schiffe unter russischer Flagge gesperrt.⁶⁸

Um Präsident Putins Propaganda einen Riegel vorzuschieben, hat die EU darüber hinaus die Sendetätigkeit bestimmter russischer Sender untersagt.⁶⁹ Russia Today (Frankreich) hat beim Gericht der Europäischen Union Klage gegen das Verbot eingelegt.⁷⁰

VI. Sanktionen gegen Belarus

Auch die belarussische Beteiligung am russischen Angriff auf die Ukraine ist nicht unbeantwortet geblieben. Die bereits im Jahr 2006 gegen Belarus erlassenen Sanktionen wurden ebenfalls durch mehrere Sanktionspakete verschärft. Die restriktiven Maßnahmen sind den Sanktionen gegenüber Russland sowohl in ihrer Struktur als

62 Ibid., Art. 4 Abs. 1.

63 Ibid., Abs. 2.

64 Ibid., Art. 5 Abs. 1.

65 Ibid., Art. 6 Abs. 1.

66 Art. 3d der Verordnung (EU) Nr. 833/2014.

67 Ibid., Art. 3l.

68 Ibid., Art. 3ea.

69 Ibid., Art. 2f.

70 Vgl. *EU Court of Justice*, Tweet, abrufbar unter: <https://twitter.com/EUCourtPress/status/1501236335650168842> (18.10.2022); EuG, Rs. T-125/22, *RT France v Rat*, ECLI:EU:T:2022:483.

auch inhaltlich sehr ähnlich, sodass vorliegend auf eine weitergehende Darstellung verzichtet wird.⁷¹

VII. Russlands Gegensanktionen

Ein Blick auf die russische Seite darf für den Überblick nicht fehlen. Die russische Regierung führt eine Liste unfreundlicher Staaten, die Sanktionen gegen Russland verhängt haben. Viele der Gegensanktionen gelten für Personen und Unternehmen aus den gelisteten Ländern.

Wesentliches Anliegen Russlands war es angesichts der zahlreichen finanziellen Sanktionen anderer Staaten den russischen Finanzmarkt zu stabilisieren und den Abfluss von Devisen einzuschränken. Zu diesem Zweck dürfen russische Gebietsansässige – mit bestimmten Ausnahmen – beispielsweise keine Überweisungen in Fremdwährung auf ihre Konten im Ausland tätigen.⁷²

Außerdem sind bestimmte Geschäfte zwischen Personen aus Russland und solchen aus unfreundlichen Staaten nur noch mit Genehmigung der russischen Regierung zulässig. Dies gilt unter anderem für die Gewährung von Darlehen und Krediten in Rubel sowie den Handel mit Immobilien und Wertpapieren.⁷³ Nach anfänglicher Differenzierung finden sich mittlerweile alle EU-Mitgliedstaaten sowie die G7-Staaten darunter.

Darüber hinaus hat auch die russische Regierung verschiedene Import- und Exportverbote sowie Genehmigungserfordernisse in Bezug auf Güter erlassen. Die Ausfuhrverbote umfassen zum Beispiel eine Reihe technischer Güter, Holz, Zucker und Getreide.⁷⁴

Besonders heikel ist die Reaktion auf den (geplanten) Rückzug vieler Unternehmen aus Russland. Mittlerweile wurden diesbezüglich drei Gesetzesentwürfe eingebracht. Danach sollen leitende Personen von Unternehmen sich möglicherweise strafbar machen, wenn sie Sanktionen anderer Staaten befolgen, also etwa solcher der EU.⁷⁵ Außerdem soll Unternehmen, die ihr Russlandgeschäft beenden, unter bestimmten Voraussetzungen die Enteignung und Zwangsverwaltung drohen.⁷⁶ Ob die russische Regierung diese Drohungen tatsächlich wahrmacht, bleibt abzuwarten. Sie führen jedenfalls dazu, dass die Frage des geschäftlichen Rückzugs aus Russland, die aus moralisch und ethischen Gesichtspunkten relativ schnell zu beantworten sein mag, plötzlich nicht mehr so einfach ist, insbesondere auch weil es konkrete Risiken für lokale Mitarbeiter gibt, dass diese u.a. strafrechtlich belangt werden. Gleichwohl haben sich inzwischen seit Kriegsbeginn über ausländische 1000 Unter-

71 Für die Sanktionen vgl. Verordnung (EG) Nr. 765/2006.

72 Vgl. *Galander*, UKuR 2022/1, S. 15–16.

73 *Ibid.*, S. 16.

74 *Ibid.*, S. 17–18.

75 Vgl. *Paulsen/Hatskevich*, UKuR 2022/2, S. 39.

76 Vgl. *Happ*, UKuR 2022/4, S. 136; *Galander*, UKuR 2022/2, S. 40–41.

nehmen ganz oder teilweise vom russischen Markt zurückgezogen oder jedenfalls ihre Aktivitäten ausgesetzt.⁷⁷

D. Wirksamkeit und Auswirkungen der Sanktionen

Der Konflikt in der Ukraine dauert weiterhin an und wird sich prognostisch noch länger hinziehen. Russland betont dabei immer wieder, die westlichen Sanktionen seien zwar nachteilig, aber keinesfalls geeignet, die Politik des russischen Präsidenten beeinflussen zu können. Bedeutet das, dass die Sanktionen der EU ihr Ziel verfehlt haben?

Es ist grundsätzlich schwierig, genau festzustellen, welchen Beitrag Sanktionen zu einem bestimmten Ergebnis geleistet haben.⁷⁸ Sanktionen gelten meist über mehrere Jahre und sind nicht vom restlichen Weltgeschehen isoliert. Vielmehr begleiten und ergänzen sie andere politische Maßnahmen. Auch innenpolitische Machtverschiebungen oder unabhängige Marktentwicklungen stehen mit ihnen in Wechselwirkung. Ganz wesentlich für den Erfolg von Sanktionen dürfte sein, inwiefern es sanktionierten Staaten gelingt, Verbündete zu finden, um sich neue Handelswege zu erschließen. Die EU und die Regierungen der Mitgliedstaaten hatten anlässlich des Verhängens der Sanktionen immer wieder betont, dass diese einen langen Atem benötigen.

Tatsächlich haben Sanktionen kaum je über Nacht zum beabsichtigten Ziel geführt. Auch in diesem Fall kann eine möglichst schnelle Beendigung des Krieges nicht als alleiniger Maßstab für die Wirksamkeit der Sanktionen dienen. Während in den ersten Tagen nach dem Einmarsch in der Ukraine viele noch darauf hofften, dass Putin doch noch ein Einsehen haben werde, dürfte inzwischen deutlich geworden sein, dass damit bis auf Weiteres nicht zu rechnen ist. Dazu hat Russland inzwischen wortwörtlich zu viele Grenzen überschritten. Ob die Sanktionen also letztlich ihr Ziel erreichen werden, wird sich erst langfristig bewerten lassen. Vorerst bleibt daher nur der Blick auf die bisherigen Auswirkungen.

Sanktionen haben immer zwei Seiten. Ihre Nachteile werden der EU und ihren Mitgliedstaaten auch in der aktuellen Lage offenbart: Die wirtschaftlichen Folgen treffen nicht nur den Adressaten, sondern auch die Länder, die sie verhängen. Europa bekommt den Preisanstieg für fossile Brennstoffe zu spüren. Deutschland hat inzwischen die zweite Stufe des Gas-Notfallplans ausgerufen.⁷⁹ Nachteile einseitiger wirtschaftlicher Abhängigkeiten in strategischen Bereichen wurden schonungslos offengelegt. Einzelne Staaten nutzen die Situation und das Erfordernis der Einstim-

77 *Yale School of Management*, abrufbar unter: <https://som.yale.edu/story/2022/over-1000-companies-have-curtailed-operations-russia-some-remain> (18.10.2022).

78 Vgl. *Smeets*, WTO Working Paper – Can economic sanctions be effective?, S. 2 und 8, abrufbar unter: https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201803_e.pdf (18.10.2022).

79 Vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz ruft Alarmstufe des Notfallplans Gas aus – Versorgungssicherheit weiterhin gewährleistet, abrufbar unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2022/06/20220623-bundesministerium-ruft-alarmstufe-des-notfallplans-gas-aus.html> (18.10.2022).

migkeit in der EU, um ihre nationalen Interessen durchzusetzen. Und wo Krise ist, gibt es auch Profiteure, wie die griechischen Reeder oder Indien.⁸⁰ So gewinnt Putin neue Verbündete und kann die Wirkung der Sanktionen abmildern. Schließlich ist auch nicht auszuschließen, dass die Sanktionen die russische Regierung in ihrem Durchhaltewillen nur weiter bestärken, nicht zuletzt weil die handelnden Personen selbst am wenigsten davon betroffen sein dürften. Schon nach den Sanktionen im Jahr 2014 wurde berichtet, dass Putins Beliebtheit sogar weiter zunahm und es ihm gelang, aus den Sanktionen innenpolitisch Kapital zu schlagen.⁸¹

Sanktionen können aber auch zu dem Erreichen zuvor definierter politischer Ziele beitragen, wie etwa die Rückkehr des Iran an den Verhandlungstisch im Atomstreit zeigt.⁸² Auch den aktuellen Sanktionen kann bereits eine erhebliche Wirkung bescheinigt werden: Die wirtschaftlichen Kennzahlen Russlands sprechen dabei eine deutliche Sprache. Die Inflationsrate betrug zwischenzeitlich 20 % und liegt nunmehr bei ca. 17 %.⁸³ Die Schätzungen hinsichtlich des zu erwartenden Bruttoinlandsprodukts (BIP) gehen auseinander. Der Internationale Währungsfonds prognostiziert einen Rückgang von 8,5 %.⁸⁴ Anderen Beobachtern zufolge könnte das russische BIP im Jahr 2022 um 12,5 bis 16,5 % sinken.⁸⁵ Unabhängig davon, welcher Wert letztlich zutreffen wird, steht fest, dass Russland vor einer schweren Rezession steht und nicht ohne Weiteres in der Lage ist, kurz- und mittelfristig technisches Know-how aus westlichen Staaten zu ersetzen. Laut der Deutschen Bundesbank sind dafür die Sanktionen, aber auch der Rückzug vieler Unternehmen aus Russland verantwortlich.⁸⁶

Gleichzeitig erzeugen Krieg, Sanktionen und die Offenlegung einseitiger Abhängigkeiten massiven zusätzlichen Druck, den klimapolitisch ohnehin notwendigen Ausstieg aus fossilen Energieträgern voranzutreiben.

Wesentlich für die Wirksamkeit der Sanktionen wird schließlich sein, ob sie effektiv durchgesetzt werden können. Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen dazu die erforderlichen rechtlichen Grundlagen schaffen und notwendige Ressourcen zur

80 Vgl. *Faust/Straatmann*, Griechische Tanker für Putins Öl, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/investigativ/griechenland-russisches-oel-101.html> (18.10.2022).

81 Vgl. *Smeets*, WTO Working Paper – Can economic sanctions be effective?, S. 12, abrufbar unter: https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201803_e.pdf (18.10.2022).

82 Hierzu und zu den weiteren Erfolgsfaktoren *ibid.*, S. 14.

83 Vgl. *Göpfert*, Russland senkt Leitzins auf Vorkriegsniveau, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/finanzen/leitzins-russland-rubel-inflation-sanktionen-101.html#:~:text=Zuletzt%20hatte%20sich%20der%20Preisauftrieb,zwischen%2014%20und%2017%20Prozent> (18.10.2022); *Bloomberg News*, Russian Inflation Slows After Spike and Likely Clinches Rate Cut, abrufbar unter: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-06-08/russian-inflation-slows-after-spike-and-likely-clinches-rate-cut> (18.10.2022).

84 Vgl. *International Monetary Fund*, Russian Federation, abrufbar unter: <https://www.imf.org/en/Countries/RUS> (18.10.2022).

85 Vgl. *Pestova/Mamonov/Ongena*, The price of war: Macroeconomic effects of the 2022 sanctions on Russia, abrufbar unter: <https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/218249/> (18.10.2022).

86 Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Mai 2022, S. 14, abrufbar unter: <https://www.bundesbank.de/resource/blob/891244/4bc5a021acce53db8bde895c504f0378/mL/2022-05-monatsbericht-data.pdf> (18.10.2022).

Verfügung stellen. Damit die Sanktionen nicht als bloße Papiertiger enden, sondern tatsächlich über Zähne verfügen, hat die EU Regeln zur besseren Durchsetzung vorgeschlagen. Unterschiedliche Regelungen und strafrechtliche Definitionen in den Mitgliedstaaten erschweren diese bisher. Deshalb sollen nun EU-weit einheitliche Vorschriften geschaffen werden, welche Behörden die notwendigen Instrumente an die Hand geben, um Vermögenswerte aufzuspüren und sicherzustellen. Dazu hat die Europäische Kommission unter anderem vorgeschlagen, den Verstoß gegen Sanktionen in die Liste der Straftaten mit europäischer Dimension aufzunehmen.⁸⁷ Gleichzeitig hat sie einen Ausblick auf eine mögliche Richtlinie über strafrechtliche Sanktionen gegeben.⁸⁸ Das Paket wurde durch einen Vorschlag für eine Richtlinie über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten abgerundet.⁸⁹

Auch in Deutschland wurden Schritte zur Gewährleistung einer effektiven Durchsetzung der Sanktionen unternommen. Kürzlich wurde das Erste Gesetz zur effektiveren Durchsetzung von Sanktionen verkündet.⁹⁰ Die neuen Vorschriften sollen Regelungslücken beim Vollzug schließen.⁹¹ Geplant ist ein zweites Sanktionsdurchsetzungsgesetz, durch welches unter anderem ein nationales Register für Vermögen unklarer Herkunft und für sanktionierte Vermögenswerte eingerichtet werden soll.⁹²

E. Fazit

Zwar ist ein Ende des Kriegs zwischen Russland und der Ukraine nicht absehbar. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Sanktionen der EU bislang ihr Ziel verfehlt hätten. Erst auf längere Sicht wird sich zeigen, ob sie tatsächlich durchgesetzt werden können und inwiefern sie zu einer Beendigung der Auseinandersetzungen beigetragen haben. Ferner zielen die Sanktionen darauf, es Russland zu erschweren zukünftig ähnliche Aggressionshandlungen durchzuführen, also den kriegerischen Expansionsdrang auf andere Anrainer auszuweiten.

87 Vgl. *European Commission*, Proposal for a Council Decision on adding the violation of Union restrictive measures to the areas of crime laid down in Article 83(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union, COM(2022) 247 final.

88 Vgl. *European Commission*, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council towards a Directive on criminal penalties for the violation of Union restrictive measures, COM(2022) 249 final.

89 Vgl. *European Commission*, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on asset recovery and confiscation, COM(2022) 245 final.

90 Erstes Gesetz zur effektiveren Durchsetzung von Sanktionen v. 23.5.2022, BGBl. I Nr. 17 S. 754.

91 Vgl. *Bundesministerium der Finanzen*, Erstes Gesetz zur effektiveren Durchsetzung von Sanktionen (Sanktionsdurchsetzungsgesetz I), abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_IV/20_Legislaturperiode/2022-05-27-Sanktionsdurchsetzungsg-I/0-Gesetz.html (18.10.2022).

92 Vgl. *Bundesministerium der Finanzen*, Sanktionsdurchsetzungsgesetz, abrufbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2022/05/2022-05-10-sanktionsdurchsetzungsgesetz.html> (18.10.2022).

Die wirtschaftlichen Auswirkungen für Russland zeigen sich schon jetzt – genauso wie für die europäische Wirtschaft. Doch damit setzt die EU auch ein unübersehbares Zeichen. Aggression und gewaltsame Grenzverschiebungen werden nicht hingenommen, sondern sanktioniert. Das Völkerrecht bleibt für die EU der verbindliche Rahmen internationaler Beziehungen und damit der Wille in der viel zitierten regelbasierten multilateralen Ordnung leben zu wollen. Die Union zeigt damit, dass sie nicht nur eine Wertegemeinschaft auf dem Papier ist, sondern für ihre Werte einsteht, auch wenn das unangenehme Folgen für die eigene Wirtschaft und Bevölkerung bedeutet.

Makellos ist das Bild dabei nicht. Insbesondere die Einstimmigkeitsregeln und das Ausnutzen dieser für die Durchsetzung eigener Interessen, wie es insbesondere Ungarn vorgeführt hat, sind der gemeinsamen Sache und der Effektivität des Vorgehens abträglich. Sie haben den Erlass der Sanktionen verzögert und diese abgeschwächt. Nicht nur die Regelungen in Bezug auf Öl wurden erheblich verwässert. Zu große Abhängigkeiten stehen auch der Sanktionierung von Gasimporten bisher im Weg. Zudem wurde Russland so mehr Zeit gegeben, sich vorzubereiten.

Dennoch vermag dies nicht zu überschatten, dass Krieg und Sanktionen das europäische Projekt unerwartet wiederbelebt haben. Die EU hat gezeigt, dass sie trotz 27 Mitgliedstaaten, die um jede Entscheidung ringen, vielfältige Interessen berücksichtigen und das Votum demokratisch gewählter Parlamente respektieren müssen, ein handlungsfähiger Akteur in der Krise ist. Es wurden weitreichende Sanktionspakete in relativ kurzer Zeit verabschiedet und viele Flüchtlinge versorgt. Dadurch hat die EU an außenpolitischem Gewicht und sicherheitspolitischem Profil durchaus gewonnen. Dafür spricht auch der Drang der Ukraine und der Staaten des Westbalkans in die EU. Dieses Profil will die EU durch ihren neuen Strategischen Kompass für Sicherheit und Verteidigung weiter schärfen. Die zivilen und militärischen Missionen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sollen verstärkt und eine EU-Schnelleingreifkapazität aufgebaut werden. Letztere soll die rasche Entsendung von bis zu 5.000 Einsatzkräften ermöglichen.⁹³

Zusammen mit den Investitionen in die durch den absehbaren Beitritt Schwedens und Finnlands gestärkte NATO zeigt sich Europa in besserer Verfassung als befürchtet. Sollte Putin einen zerstrittenen Westen und eine schwache EU erwartet haben, so hat er inzwischen das Gegenteil bekommen. Vielmehr muss die EU jetzt darauf achten, dass sie nicht ein Opfer ihres eigenen Erfolgs wird. Die Entwicklung der Union zu einem immer geopolitischeren Projekt mit immer mehr, aber immer schlechter vorbereiteten Mitgliedstaaten droht auf Kosten der Tiefe, Stabilität und Integration zu gehen. Zeit, daran zu erinnern, dass der Gemeinsame Markt als Substanz des europäischen Projekts nicht verwässert werden darf. Für wen letztlich die

93 Allgemein zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik vgl. *Opitz/Ondarza*, in: Bergmann (Hrsg.), *Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Gemeinsame (GSVP)*; Zum Strategischen Kompass für Sicherheit und Verteidigung vgl. *Rat der Europäischen Union*, *Ein Strategischer Kompass für Sicherheit und Verteidigung – Für eine Europäische Union, die ihre Bürgerinnen und Bürger, Werte und Interessen schützt und zu Weltfrieden und internationaler Sicherheit beiträgt*, 7371/22, S. 3.

Zeit spielt, wird sich noch zeigen. Die Europäer haben die Mittel und Werkzeuge, hier die Oberhand behalten zu können, wenn der dafür erforderliche politische Wille ausreicht.

Bibliographie

- BACHMANN, THERESA; VENTURA, GIOVANNA, *Sechstes EU-Sanktionspaket als Reaktion auf den Krieg Russland gegen die Ukraine*, Ukraine-Krieg und Recht, 2022, Heft 6, S. 195–198
- CREMER, HANS-JOACHIM, *Art. 29 EU-Vertrag – Zur Praxis von Beschlüssen nach Art. 29*, in: Callies, Christian; Ruffert, Matthias (Hrsg.), *EUV/AEUV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, 6. Auflage, München, 2022
- GALANDER, TANJA, *Gegenmaßnahmen der Russischen Föderation im Zusammenhang mit den gegen sie verhängten Sanktionen*, Ukraine-Krieg und Recht, 2022, Heft 1, S. 15–18
- GALANDER, TANJA, *Enteignungsrisiko für ausländische Unternehmen in Russland reduziert*, Ukraine-Krieg und Recht, 2022, Heft 2, S. 40–41
- GIUMELLI, FRANCESCO; HOFFMANN, FABIAN; KSIĄŻCZAKOVÁ, ANNA, *The when, what, where and why of European Union sanctions*, European Security, 2021, Jahrgang 30, Heft 1, S. 1–23
- HAPP, RICHARD, *Russische Enteignungsdrohungen: Deutsche Unternehmen sind nicht schutzlos*, Ukraine-Krieg und Recht, 2022, Heft 4, S. 136–139
- OPITZ, ANJA; ONDARZA, NICOLAI VON, *Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Gemeinsame (GSVP)*, in: Bergmann, Jan (Hrsg.), *Handlexikon der Europäischen Union*, 6. Auflage, Baden-Baden, 2022
- PAULSEN, BJÖRN; HATSKEVICH, ILYA, *Neuer Gesetzesentwurf in Russland – Strafbarkeit der Befolgung von Sanktionen*, Ukraine-Krieg und Recht, 2022, Heft 2, S. 39–40
- PELZ, CHRISTIAN; SACHS, BÄRBEL, *Übersicht über die neuen sektoralen EU-Russland-Sanktionen – Teil 1: Beschränkungen des Waren- und Dienstleistungsverkehrs*, Ukraine-Krieg und Recht, 2022, Heft 1, S. 9–12
- PELZ, CHRISTIAN; SACHS, BÄRBEL, *Übersicht über die neuen sektoralen EU-Russland-Sanktionen – Teil 2: Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs*, Ukraine-Krieg und Recht, 2022, Heft 2, S. 49–53
- PFEIL, JULIA; MERTGEN, BETTINA, *Compliance im Außenwirtschaftsrecht*, München, 2016
- SATTLER, SVEN, *Einführung in das Sanktionsrecht*, Juristische Schulung, 2019, Heft 1, S. 18–22
- SCHWENDINGER, GERD; GÖCKE, KATJA, *Die Russland-Sanktionen der EU*, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2022, Heft 11, S. 499–507

