

Umgehung restriktiver Maßnahmen der EU gegen Russland

Die unterschiedlichen Ansätze zur Bekämpfung von Umgehungsmöglichkeiten

Justin Samek*

Goethe-Universität Frankfurt
Justin.Samek@outlook.de

Abstract

Der vorliegende Beitrag widmet sich den unterschiedlichen Ansätzen der Bekämpfung von Umgehungen der restriktiven Maßnahmen der Europäischen Union gegen Russland. So vielfältig wie die Umgehungsmöglichkeiten, sind auch die rechtlichen Ansätze zu deren Bekämpfung. Allerdings bringt jeder Ansatz seine Vor- und Nachteile mit sich. Die befürchteten geo- und handelspolitischen Nebenwirkungen spielen bei der Wahl der Ansätze durch die Mitgliedstaaten der Europäischen Union eine entscheidende Rolle. Der Beitrag erörtert die Rechtswirkungen sowie Vor- und Nachteile der jeweiligen Vorgehensweisen.

I. Einleitung

Das Recht spielt im Kontext des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine eine bedeutende Rolle bei der Verteidigung der liberalen Wertegemeinschaft namens Europäische Union (EU). Neben finanziellen Hilfen für die Ukraine setzt die EU dafür auf Rechtsinstrumente in Form von restriktiven Maßnahmen (Sanktionen). Die Verhandlungen über das elfte Sanktionspaket der EU gegen Russland waren der Bekämpfung von Umgehungsmöglichkeiten gewidmet.¹ Die Effektivität der umfangreichen Sanktionen litt nach zehn Sanktionspaketen unter Umgehungs-

* Ass.jur., Doktorand, betreut von Prof. Dr. Dr. Hofmann.

¹ *Rat der Europäischen Union*, Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine: EU verabschiedet elftes Paket mit wirtschaftlichen und individuellen Sanktionen, Pressemitteilung v. 23.6.2023.

handlungen. Das „Wie“ der Bekämpfung ist unter den Mitgliedstaaten der EU umstritten.² Zunächst erfolgt eine Skizzierung der Maßnahmen gegen Russland und deren Rechtswirkungen, um das Fundament für das weitere Vorgehen zu legen. Nach einer Darstellung der Umgehungsmöglichkeiten werden die verschiedenen Ansätze, Sanktionsumgehungen zu bekämpfen, dargestellt und diskutiert.

II. Das Sanktionsregime der Europäischen Union gegen Russland

Die restriktiven Maßnahmen gegen Russland (Russland-Sanktionen) bestehen aus insgesamt acht konsolidierten Rechtsakten. Die Rechtsakte bilden vier Paare, bestehend aus Sanktionsbeschluss und jeweils einer den Sanktionsbeschluss umsetzenden Verordnung.³ Die für die weitere Bearbeitung relevanten Paare sind der Beschluss 2014/145/GASP⁴ und die VO (EU) Nr. 269/2014⁵ sowie der Beschluss 2014/512/GASP⁶ und VO (EU) Nr. 833/2014.⁷ Die Maßnahmen der Rechtsakte werden nachfolgend aufgrund ihrer Vielzahl und Komplexität lediglich übersichtsweise kategorisiert, sodass ein grober Überblick über die Sanktionsarten ermöglicht wird.

1. Reisebeschränkungen und Einfrieren von Vermögenswerten

Der Beschluss 2014/145/GASP und die VO (EU) Nr. 269/2014 beinhalten als Sanktionsmaßnahme das Einfrieren von Vermögenswerten von natürlichen und juristischen Personen sowie Organisationen. Der Beschluss enthält darüber hinaus Reisebeschränkungen gegen Personen. Es handelt sich um zwei unterschiedliche Sanktionsarten, die der Rat häufig kombiniert einsetzt, um Personen gezielt

² *Moens/Kijewski/Barigazzi*, EU countries agree on sanctions package to target Russia's helpers, Politico Online v. 21.6.2023.

³ Für eine umfassendere Darstellung der Russland-Sanktionen: *Schwendinger/Göcke*, EuZW 2022, 499; zudem findet sich eine aktualisierte Übersicht unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/#banking> (Stand: 7.7.2023).

⁴ Beschluss 2014/145/GASP d. Rates v. 17.3.2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, ABl. 2014 L 78/16, zuletzt geändert durch: Beschluss (GASP) 2023/1218 d. Rates v. 23.6.2023, ABl. 2023 L 159/526.

⁵ VO (EU) 269/2014 d. Rates v. 17.3.2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, ABl. 2014 L 78/6 zuletzt geändert durch: VO (EU) 2023/1215 d. Rates v. 23.6.2023, ABl. 2023 L 159/330.

⁶ Beschl. 2014/512/GASP d. Rates v. 31.7.2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl. 2014 L 229/13, zuletzt geändert durch: Beschluss (GASP) 2023/1217 d. Rates v. 23.6.2023, ABl. 2023 L 159/451.

⁷ VO (EU) 833/2014 d. Rates v. 31.7.2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl. 2014 L 229/1, zuletzt geändert durch VO (EU) 2023/1214 d. Rates v. 23.6.2023, ABl. 2023 L 159/1.

zu treffen. Die Reisebeschränkungen verbieten die Einreise in oder die Durchreise durch die EU. Das Einfrieren des Vermögens umfasst sämtliche Vermögenswerte.⁸ Es kann sich etwa um Guthaben auf Bankkonten, Immobilien, Autos oder Yachten handeln. Die Vermögenswerte werden den Personen nicht entzogen. Sie dürfen auf diese im Falle von Bankguthaben lediglich nicht zugreifen und im Falle von Immobilien, Autos etc. diese nur eingeschränkt verwenden.⁹

2. Handelsbeschränkungen

Die Handelsbeschränkungen beinhaltet das Paar aus Beschluss 2014/512/GASP und VO (EU) Nr. 833/2014. Nachfolgend wird nur eine kleine Auswahl der sanktionierten Waren, Güter, Rohstoffe, Dienstleistungen, Finanzprodukte und anderweitigen Maßnahmen dargestellt.

a) Export- und Importbeschränkungen

Die Exportbeschränkungen betreffen beispielsweise den Export spezieller Güter wie Quantencomputer, Software oder Halbleiter. Betroffen sind auch Güter und Technologien zur Erdölraffination, Technologien und Dienstleistungen für die Energiewirtschaft, Güter und Technologien für die Luft und Raumfahrtindustrie sowie die Seeschifffahrt. Die Exportbeschränkungen umfassen zudem auch Konsumgüter wie etwa Personenkraftwagen, Uhren, Schmuck, Handtaschen, Bekleidung, Bier, Wein, Elektronikartikel, Waschmaschinen und Mikrowellen.¹⁰

Die Importbeschränkungen beinhalten Einfuhrverbote von Rohstoffen wie etwa Kohle, Eisen, Gold, Holz und Rohöl aber auch verarbeitete Rohstoffe wie Erdölzeugnisse, Stahl, Papier, Zement, Asphalt, Schmuck, Spirituosen und Kosmetika.¹¹

b) Dienstleistungen

Die Sanktionen erstrecken sich auch auf die Erbringung unterschiedlicher Dienstleistungen für die russische Regierung oder für in Russland niedergelassene juristische Personen wie Unternehmen und sonstige Organisationen oder Einrichtungen. Erfasst sind Dienstleistungen, die mit den sanktionierten Gütern in verschie-

⁸ Für die genaue Definition siehe Art. 1 lit. d)–f) VO (EU) 269/2014.

⁹ Harings, UKuR 2022, 6.

¹⁰ Die Güter sind aufgezählt in den Anhängen der VO (EU) 833/2014.

¹¹ Die Güter sind aufgezählt in den Anhängen der VO (EU) 833/2014.

denen Branchen im Zusammenhang stehen. Dazu gehören beispielsweise Dienstleistungen im Zusammenhang mit Technologien mit doppeltem Verwendungszweck, Militärgütern oder Gütern zum Zwecke der Rohstoffförderung.¹²

Darüber hinaus sind Dienstleistungen in bestimmten Bereichen unabhängig von den Import- und Exportbeschränkungen unmittelbar verboten. Dazu gehören Dienstleistungen im Bereich der Wirtschaftsprüfung, IT-Beratung, Rechtsberatung sowie Architektur- und Ingenieurdienstleistungen, Werbedienste, Markt- und Meinungsforschungsdienste, Produktprüfung und technische Inspektionen.¹³

c) Sonstige Maßnahmen

Neben den bereits aufgezählten Sanktionen bestehen die Handelsbeschränkungen aus weiteren Maßnahmen. Es handelt sich um Sanktionen im Verkehrssektor, wie etwa um das Verbot der Einreise oder dem Transit von russischen Kraftfahrtunternehmen in die EU.¹⁴ Ebenfalls eingeschränkt ist der Seeverkehr mit der russischen Handelsflotte zwischen Russland und der EU, sowie auch der Luftverkehr.¹⁵

Die Maßnahmen richten sich auch gezielt gegen den russischen Finanzsektor. So sind beispielsweise mehrere russische Banken vom internationalen Bezahlsystem SWIFT ausgeschlossen. Die Sanktionen betreffen darüber hinaus auch die russische Zentralbank, deren ausländische Vermögenswerte eingefroren wurden.¹⁶

Russische Medien sind ebenfalls von den Sanktionen erfasst. Sie dürfen ihre Programme nicht in der EU ausstrahlen.¹⁷ Eine weitere Sanktionsart ist die im Jahr 2022 eingeführte Ölpreisobergrenze für russisches Rohöl, Erdöl und andere Erdölzeugnisse.¹⁸

III. Rechtswirkungen der Sanktionen

Die Sanktionen entfalten abstrakt Rechtswirkungen innerhalb der EU-Jurisdiktion. Dazu gehört das geographische Gebiet der EU, einschließlich ihres Luftrau-

¹² Art. 2 Abs. 2, Art. 2a Abs. 2, Art. 3 Abs. 2, Art. 3b Abs. 2 VO (EU) 833/2014.

¹³ Art. 5n VO (EU) 833/2014.

¹⁴ Art. 3l VO (EU) 833/2014.

¹⁵ Art. 3ea, Art. 3d VO (EU) 833/2014.

¹⁶ Art. 5h VO (EU) 833/2014.

¹⁷ Art. 2f VO (EU) 833/2014.

¹⁸ Art. 3n Abs. 5 lit. b) VO (EU) 833/2014.

mes sowie Luftfahrzeugen und Schiffen, die der Hoheitsgewalt eines Mitgliedstaates unterstehen. Dies bedeutet, dass in der EU ansässige Personen und Unternehmen von den Rechtsfolgen der Sanktionen betroffen sind. Für nach europäischem Recht gegründete Gesellschaften gelten die Sanktionen über das Unionsgebiet weltweit. Zudem sehen die Sanktionen auch einen geschäftsbezogenen Nexus vor. Umfasst werden alle Geschäfte, die ganz oder teilweise in der EU getätigt werden.¹⁹

Die Rechtswirkungen wirtschaftlicher Sanktionen treten ohne weitere Vollzugshandlungen ein. Das Vermögen von sanktionierten Personen wird rechtlich mit Erlass der Sanktionsrechtsakte eingefroren. Das Gleiche gilt für die Handelsbeschränkungen.²⁰ Trotz der unmittelbaren und EU-weiten Rechtswirkungen können Verstöße gegen die in den Sanktionen auferlegten Verbote nur auf nationaler Ebene geahndet werden. Zentrale Vollzugsregelungen enthält in Deutschland das Außenwirtschaftsgesetz (AWG). Zu den zuständigen deutschen Vollzugsbehörden gehören nach § 13 AWG u.a. das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), die Bundesbank, die Zollverwaltung und die neu geschaffene Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung auf Bundesebene.²¹ Auch die örtlichen Ordnungsbehörden können EU-Sanktionen vollziehen.²²

IV. Sanktionsumgehung

Die Sanktionen werden auf unterschiedliche Weisen umgangen. Dabei sind der Kreativität der beteiligten Akteure keine Grenzen gesetzt. Nachfolgend werden lediglich häufig angewendete Umgehungspraktiken aufgezeigt.²³

1. Umgehung der Finanzsanktionen

Individuen, deren Vermögenswerte eingefroren wurden, können die Rechtswirkungen umgehen, indem sie die Vermögenswerte auf andere Personen übertragen. Oftmals übertragen die sanktionierten Personen dafür ihr Vermögen bereits vor dem Erlass der Maßnahmen auf Familienangehörige oder nahestehende Personen. Nach dem Erlass ist nur das von der EU-Jurisdiktion erfasste Vermögen betroffen. Wollen die erfassten Personen trotzdem in der EU wirtschaftlich tätig

¹⁹ Art. 17 VO (EU) 269/2014; Art. 13 VO (EU) 833/2014; zu der Frage, ob sich die Sanktionen auch auf russische Tochtergesellschaften europäischer Unternehmen erstrecken: *Galander/Göcke*, UKuR 2023, 7 (10).

²⁰ *Sattler*, JuS 2019, 18 (19).

²¹ BT-Drs. 20/4326, S. 45-46.

²² *Schiffbauer*, AöR 2021, 453 (454).

²³ Für weitere Möglichkeiten siehe: *Galander/Göcke*, UKuR 2023, 7.

sein, kann dies mit Hilfe Dritter erfolgen. Dafür verwenden sie das von den Maßnahmen nicht erfasste Vermögen in Drittstaaten. Die sanktionierten Personen üben über Strohleute weiterhin die faktische Kontrolle über das Vermögen aus.²⁴ Neben natürlichen Personen werden Vermögenswerte auch auf juristische Personen übertragen. Dafür entstehen spezielle Konstrukte von Investmentgesellschaften, die die Aufgabe haben, die Eigentumsverhältnisse am Vermögen zu verschleiern.²⁵

2. Umgehung der Handelsbeschränkungen

Die umfassenden Handelsbeschränkungen lassen sich ebenfalls umgehen. Für eine Umgehung erfolgt der Export von Waren an Unternehmen in Drittstaaten, die nicht sanktioniert sind. Die Unternehmen leiten die Waren anschließend, teils über weitere Umwege, nach Russland weiter. Seit dem Beginn der Sanktionen im Jahr 2022 werden dafür auch eigens Unternehmen in Drittstaaten gegründet.²⁶ Der Export erfolgt dafür häufig an Unternehmen in Belarus, Armenien, Georgien, Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan, China, Vereinigten Arabischen Emirate (VAE), oder die Türkei.²⁷ Insbesondere Staaten, die mit Russland in der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAEU) sind, eignen sich aufgrund des freien Warenverkehrs in der EAEU für Umgehungen.²⁸ So stieg der Export von Drohnen und Mikroelektronikteilen nach Kasachstan seit der Verhängung der Russland-Sanktionen stark an.²⁹

Eine weitere Möglichkeit, sanktionierte Waren nach Russland zu importieren, ist, diese als Transitware zu deklarieren. Der Export der Waren soll offiziell beispielsweise nach China erfolgen. Die Waren werden als Transitware deklariert, damit

²⁴ ErwG. Nr. 5 Beschluss (GASP) 2023/1094 d. Rates v. 5.6.2023 zur Änderung des Beschlusses 2014/145/GASP über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, ABl. 2023 L 146/20; ausführlich: *Teichmann/Falker*, SEER 2020, 109 (120).

²⁵ *Denis/Stack/Rico/Herrero/Velikovsky*, Russian Oligarch Boris Rotenberg Spent Years Trying to Hide His Spanish Villa, The Authorities Froze it Anyway, OCCRP Online v. 20.6.2023.

²⁶ ErwG. Nr. 4 Beschluss (GASP) 2023/1218.

²⁷ *Hock/Tillack*, Wie begehrte Flugzeugteile aus Österreich heimlich in Russland landeten, Welt Online v. 2.7.2023; *Drüten/Kensche/Volkman-Schluck*, „Deutschland steht an der Spitze des westlichen Schattenhandels mit Russland“, Welt Online v. 19.6.2023; *Ehrhardt*, Sanktionsverstöße deutscher Unternehmen? Deutschlandfunk, v. 19.5.2023.

²⁸ *Europäische Kommission*, Mitteilung an Wirtschaftsakteure, Einführer und Ausfühler, v. 1.4.2022, ABl. 2022 C1 145/01.

²⁹ *Zholobova/Bidder/Abramov/Lozovsky*, Kazakhstan Has Become a Pathway for the Supply of Russia's War Machine. Here's How It Works, OCCRP Online v. 19.5.2023.

sie über russisches Hoheitsgebiet transportiert werden dürfen. Während des Transits durch Russland kommen die Waren dann abhanden.³⁰

Eine weitere kreative Möglichkeit, Exportsanktionen zu umgehen, stellt der Verkauf von „Know-how“ nach Russland dar. Europäische Unternehmen verkaufen Wissen über die Produktion bestimmter Waren an russische Unternehmen. Diese können sie dann vor Ort produzieren und umgehen damit die Exportbeschränkungen.³¹

Auch die Sanktionen im Verkehrssektor sind Gegenstand von Umgehungshandlungen. Um Sanktionen im Transportsektor zu umgehen, werden vor der Grenze zu EU-Staaten russische Sattelanhänger auf in der EU zugelassene Lastkraftwagen umgehängt, um sie in der EU befördern zu können.³² Der sanktionierte Seeverkehr findet ebenfalls Wege, um die Sanktionen zu umgehen. Da russische Schiffe keine Häfen in der EU anlaufen dürfen, werden die Ölzeugnisse auf offener See auf andere nicht sanktionierte Schiffe umgeladen. Mit dieser Handlung wird auch die Preisobergrenze für Erdöl umgangen, da das umgeladene und falsch deklarierte Öl oberhalb der Preisobergrenze erworben wird.³³

V. Bekämpfung der Sanktionsumgehung

Für die Bekämpfung von Sanktionsumgehungen bestehen unterschiedliche rechtliche Ansätze. Im Kontext der Russland-Sanktionen existieren innerhalb der EU verschiedene Ansichten darüber, welche der Ansätze angewendet werden sollen. Nachfolgend werden die Bekämpfungsmaßnahmen unterteilt in drei Kategorien dargestellt sowie jeweils deren Stärken und Schwächen erörtert.

1. Multilaterale Sanktionen

Eine wirkungsvolle Möglichkeit, die Umgehung von Sanktionen zu bekämpfen, besteht darin, möglichst viele Drittstaaten dazu zu bewegen, gleichartige Sanktionen zu erlassen. Aufgrund der Souveränität von Staaten steht es diesen jedoch frei, ob sie an Sanktionen mitwirken. Im Kontext der Russland-Sanktionen entfällt die Möglichkeit, multilaterale Sanktionen über die Vereinten Nationen (VN) zu

³⁰ ErwG. Nr. 5 Beschluss (GASP) 2023/1217 d. Rates v. 23.6.2023 zur Änderung des Beschlusses 2014/512/GASP über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl. 2023 L1 159/451.

³¹ ErwG Nr. 22 Beschluss (GASP) 2023/1217.

³² ErwG. Nr. 28 Beschluss (GASP) 2023/1217.

³³ ErwG. Nr. 29–33 Beschluss (GASP) 2023/1217.

erlassen. Die VN bilden ein Forum, das regelmäßig Sanktionen erlässt.³⁴ Jedoch können die VN nur dann verbindliche Sanktionen erlassen, wenn die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates nach Art. 27 Abs. 3 UN-Charta einstimmig zustimmen. Insbesondere im Fall der Russland-Sanktionen ist eine derartige Zustimmung des ständigen Mitglieds Russland nicht zu erwarten.

Aus diesem Grund fordert die EU im Rahmen ihrer Russland-Sanktionen Drittstaaten aktiv dazu auf, vergleichbare Maßnahmen zu erlassen, um deren Wirksamkeit zu erhöhen.³⁵ Die EU-Beitrittskandidaten Nord-Mazedonien, Montenegro, Albanien, die Republik Moldau sowie Bosnien und Herzegowina folgen den EU-Sanktionen.³⁶ Die Sanktionsabstimmung gelingt zudem mithilfe von informellen Foren wie der G7. Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten stimmen ihre Sanktionen gegen Russland regelmäßig ab. Sie versuchen, gemeinsam Einfluss auf weitere Staaten zu nehmen, damit diese die Umgehung von Sanktionen nicht ermöglichen.³⁷ Die Bemühungen reichen nicht aus. Insbesondere Staaten, die mit Russland in der EAEU sind, sind für Umgehungshandlungen anfällig. Darüber hinaus gibt es Staaten wie die VAE, die Türkei oder China, die zwar nicht in einer Zollunion mit Russland sind, die westliche Sanktionspolitik jedoch nicht mittragen.

Aufgrund der unterschiedlichen geopolitischen Interessen ist nicht zu erwarten, dass sich ausreichend Drittstaaten in Zukunft an den Russland-Sanktionen beteiligen. Die EU hat sich daher im Zuge des elften Sanktionspaketes die Möglichkeit geschaffen, Drittstaaten für die systematische Ermöglichung von Umgehungshandlungen zu sanktionieren.³⁸ Betroffen wäre die Ausfuhr von militärischen Gütern oder solchen mit doppeltem Verwendungszweck, deren Einfuhr auch nach Russland verboten ist. Einen konkreten Drittstaat hat die EU bisher für Umgehungshandlungen nicht sanktioniert. Das Verfahren hat der Rat in den Erwägungsgründen Nr. 12 bis 18 des Beschlusses (GASP) 2023/1217³⁹ festgelegt. Es

³⁴ *Sicherheitsrat der VN*, Konsolidierte Sanktionsliste des VN-Sicherheitsrates.

³⁵ Art. 5 Beschluss 2014/512/GASP.

³⁶ *Rat der Europäischen Union*, Statement by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, Pressemitteilung v. 29.6.2023.

³⁷ *Europäischer Rat*, Stellungnahmen der G7 Staats- und Regierungschefs v. 19.5.2023, Nr. 7.

³⁸ *Rat der Europäischen Union*, Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine: EU verabschiedet elftes Paket mit wirtschaftlichen und individuellen Sanktionen, Pressemitteilung v. 23.6.2023.

³⁹ ErwG. Nr. 5 Beschluss (GASP) 2023/1217 d. Rates v. 23.6.2023 zur Änderung des Beschlusses 2014/512/GASP über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl. 2023 L1 159/451.

erfordert zunächst mildere Maßnahmen in Form von diplomatischem Einwirken auf den betreffenden Drittstaat, bevor als Ultima Ratio eine Sanktionierung in Frage kommt. Das äußerst vorsichtige Vorgehen der EU, weitere Drittstaaten zu sanktionieren, hängt mit der Befürchtung von negativen Auswirkungen auf die diplomatischen Beziehungen zusammen. Es bestünde die Gefahr, dass die sanktionierten Staaten sich stärker Russland und China zuwenden.⁴⁰ Insbesondere fürchteten einige Mitgliedstaaten wie Deutschland und Italien aber auch, dass es zu handelspolitischen Gegenmaßnahmen, insbesondere Chinas, kommen könnte.⁴¹

2. Bekämpfung von Umgehungen durch Personen und Unternehmen

Eine zweite Möglichkeit, um Umgehungen von Sanktionen zu bekämpfen, besteht darin, unmittelbar bei den an der Umgehung beteiligten wirtschaftlichen Akteuren in Form von Personen und Unternehmen anzusetzen. Im Folgenden werden drei unterschiedliche Ansätze vorgestellt. Die Ansätze unterscheiden sich maßgeblich darin, ob sie auf Akteure abzielen, die der EU-Jurisdiktion unterliegen, oder auf Akteure in Drittstaaten.

a) Inpflichtnahme von Unternehmen

Ein Ansatz, gegen die Umgehung von Sanktionen vorzugehen, ist die Inpflichtnahme derjenigen Unternehmen, die der EU-Jurisdiktion unterliegen. Bei der Idee handelt es sich um eine Art umgekehrtes Lieferkettengesetz. Die Unternehmen sollen die Verantwortung dafür tragen, dass ihre Waren nicht auf Umwegen nach Russland gelangen.

Die Europäische Kommission legte Unternehmen bereits im April 2022 für Exporte in die EAEU nahe, dass diese bestimmte Vertragsklauseln in ihre Ausfuhrverträge aufnehmen. Beispielsweise solche, die den Vertragspartner im Drittstaat verpflichten, die Waren nicht unmittelbar oder über weitere Unternehmen nach Russland zu liefern.⁴²

Einen weitergehenden Vorschlag formulierte das Bundesministerium für Wirtschaft und Klima (BWMK) im Frühjahr 2023 im Rahmen eines zehn-Punkte-Plans

⁴⁰ *Moens/Kijewski/Barigazzi*, EU countries agree on sanctions package to target Russia's helpers, Politico Online v. 21.6.2023.

⁴¹ *Baczynska*, Germany warns EU on hitting China with Russia sanctions – sources, Reuters Online v. 11.5.2023.

⁴² *Europäische Kommission*, Mitteilung an Wirtschaftsakteure, Einführer und Ausfuhrer, v. 1.4.2022, ABl. 2022 C1 145/01.

gegen die Umgehung von Sanktionen.⁴³ Die Unternehmen sollten nach der Idee des BMWK verpflichtend transparente Endverbleibserklärungen (EVE) von den Empfängern der Waren einholen, bevor sie ausgewählte Waren in bestimmte Drittstaaten exportierten. Die EVE sollten die Empfänger verpflichten, ihre Waren nicht an Unternehmen zu liefern, die wiederum an Umgehungshandlungen beteiligt sind. Die Nichteinholung einer wahrheitsgemäßen EVE wäre nach dem Modell des BMWK für Unternehmen in Deutschland strafbar.

Das Vorbild für die Idee bildet der genehmigungspflichtige Export von Rüstung oder von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck. Die BAFA erteilt die Ausfuhrgenehmigung, wenn eine Endverbleibsklausel vorliegt, die zusichert, dass die Rüstungsgüter im Empfängerland bleiben. Eine Weitergabe ist nur mit einer Genehmigung des ursprünglichen Lieferanten möglich. Um dies zu kontrollieren finden teils auch vor Ort Kontrollen statt.⁴⁴ Das BMWK versucht, diese Methode auf Güter zu erweitern, die „von Bedeutung für die russische Kriegsmaschinerie sind.“⁴⁵ Dies können theoretisch alle Güter sein, die Elektronikteile enthalten, die anderweitig verwendbar sind. Dazu gehören etwa auch Waschmaschinen, Mikrowellen oder Spielekonsolen.

Der Bundesverband der deutschen Industrie (BDI) sprach sich aus mehreren Gründen gegen die Idee des BMWK aus. Für Unternehmen gestaltet es sich schwierig, die Lieferketten eines verkauften Produkts zu kontrollieren. Ihre Geschäftspartner könnten sich die Unternehmen aussuchen. Jedoch würden sie an Einfluss verlieren, umso länger sich die Lieferkette gestaltet. Zudem bedeute die Einholung und Kontrolle von EVE für weitere Güter einen erhöhten Verwaltungsaufwand. Dies würde den Handel deutscher Unternehmen mit den betreffenden Staaten erschweren. Auch sei fraglich, ob die BAFA und die Zollbehörden die erforderlichen Kapazitäten für die Kontrolle derart vieler Güter aufwiesen.⁴⁶ Zudem würde eine Umsetzung der EVE nur in Deutschland zu einer Wettbewerbsverzerrung auf dem EU-Binnenmarkt führen. Der BDI schlägt stattdessen vor, dass Unternehmen aus Drittstaaten, die sich an Umgehungshandlungen beteiligen, auf einer EU-Sanktionsliste aufgeführt werden. Den Unternehmen sollte der Handel

⁴³ *Bundeministerium für Wirtschaft und Klima*, Vorschläge zur effektiveren Bekämpfung der Sanktionsumgehung, v. 23.2.2023.

⁴⁴ *Bundesministerium für Wirtschaft und Klima*, Fragen und Antworten zu Rüstungsexporten.

⁴⁵ *Bundeministerium für Wirtschaft und Klima*, Vorschläge zur effektiveren Bekämpfung der Sanktionsumgehung, v. 23.2.2023.

⁴⁶ *Bundesverband der deutschen Industrie*, Sanktionsdurchsetzung, Positionspapier v. 24.4.2023, S. 3-4.