

Vier Jahre Krieg, zwanzig Sanktionspakete

Politische Ziele und wirtschaftliche Retourkutschen der EU-Russlandsanktionen

Von Tobias Zuber *)

Börsen-Zeitung, 20.2.2026

Der vierte Jahrestag des russischen Angriffs auf die Ukraine ist am 24. Februar. Zeitgleich steht die Europäische Union vor dem Beschluss ihres mittlerweile zwanzigsten Sanktionspakets gegen Russland. Politisch ist die Stoßrichtung klar und wichtig: Der Krieg soll für Moskau wirtschaftlich verteuert, die militärische Handlungsfähigkeit eingeschränkt und der politische Druck erhöht werden. Doch nach vier Jahren zeigt sich: Die wirtschaftlichen Nebenwirkungen für die EU sind weiterhin erheblich – und zum Teil vermeidbar.

Komplexes Regime

Die heutigen Maßnahmen entwickeln sich auf Grundlage des Sanktionsregimes von 2014, das als Reaktion auf die Annexion der Krim eingeführt wurde. Damals standen personenbezogene Listungen, begrenzte Handelsbeschränkungen für militärisch relevante Güter und selektive Kapitalmarktsanktionen im Vordergrund. Nach der Invasion 2022 entschied sich die EU bewusst gegen ein umfassendes Embargo. Stattdessen setzte sie auf eine schrittweise Ausweitung gezielter Maßnahmen – teils nach US-Vorbild, teils mit neu entwickelten Instrumenten.

Dieser Ansatz ist politisch nachvollziehbar, führt jedoch zu widersprüchlichen Effekten. Branchen wie Lebensmittel, Pharma oder Bauwesen stehen bewusst nicht oder nur eingeschränkt im Fokus der Maßnahmen. Gleichzeitig erschweren weit gefasste Export- und Dienstleistungsverbote sowie umfassende Sorgfalts- und Prüfpflichten faktisch nahezu jede Geschäftstätigkeit. Das Ergebnis ist ein hochkomplexes Sanktionsregime, das in seiner praktischen Wirkung einem Embargo nahekommt, zugleich jedoch erhebliche rechtliche Unsicherheiten erzeugt.

Noch immer sind mehr als 300 deutsche Unternehmen in Russland präsent. Weit aus höher ist die Zahl der Unternehmen, die nach wie vor direkte oder indirekte

Geschäftsbeziehungen mit Russland unterhalten. Sie übernehmen dort vielfach legitime Aufgaben, wie die Grundversorgung der zivilen Bevölkerung, Seuchen- und Epidemieprävention, Aufrechterhaltung technischer Mindeststrukturen und gewährleisten die Sicherung europäischer Vermögenswerte. Gerade für diese Unternehmen, deren Aktivitäten ausdrücklich nicht im Widerspruch zu den Sanktionszielen stehen, wird es zunehmend unmöglich, ihre Unternehmensstrukturen aufrechtzuhalten.

Kollateralschäden

Ein prägnantes Beispiel ist die sogenannte Best-Efforts-Klausel. Sie verpflichtet Unternehmen, „bestmögliche Anstrengungen“ zu unternehmen, damit Tochterunternehmen außerhalb der EU – einschließlich solcher in Russland – EU-Sanktionen ebenfalls einhalten. Nach deutschem Recht ist ein Verstoß hiergegen zwar nicht automatisch strafbewehrt. In der Praxis entfaltet die Klausel jedoch erhebliche Wirkung: Finanzierungs- und Lieferverträge enthalten regelmäßig weitreichende Sanktionszusicherungen. Bereits potenzielle Risiken können Kündigungsrechte, Cross-Default-Klauseln oder die vorzeitige Fälligkeit von Krediten auslösen – selbst wenn tatsächlich kein Rechtsverstoß vorliegt.

Zugleich gehen die jüngeren Sanktionspakete deutlich über klassische Handelsverbote hinaus. Neben umfassenden Verboten von IT-Dienstleistungen – die auch Unternehmen im EU-Eigentum erfassen – haben insbesondere die fortlaufend ausgeweiteten Export- und Verkaufsverbote sowie zuletzt erhebliche Beschränkungen bestehender Beteiligungen in Sonderwirtschaftszonen eine neue Qualität erreicht und die regulatorischen Risiken für betroffene Unternehmen nochmals spürbar verschärft.

Ein geordneter Rückzug aus Russland ist gleichzeitig nur zu Russlands Konditionen möglich: Die erforderliche Zustimmung russischer Regierungskommissionen sowie langwierige Genehmigungsverfahren erschweren Transaktionen erheb-

lich und ermöglichen – wenn überhaupt – ausschließlich Verkäufe an von den russischen Behörden vorab abgestimmte Käufer. Zudem sind Veräußerungen nur unter erheblichen Bewertungsabschlägen und nach Entrichtung einer sogenannten „Exit Tax“ realisierbar. Unternehmen, die sich ohne Abstimmung zurückziehen, riskieren Strafverfahren, Zwangsverwaltungen oder Übernahmen durch staatliche Stellen – wie zuletzt gesehen bei Rockwool und Canpack.

Die kumulative Wirkung der Maßnahmen belastet damit nicht nur wie beabsichtigt Russland, sondern gefährdet vielfach vor allem europäische Vermögenswerte. Wo kein kontrollierter Exit möglich ist, drohen Wertvernichtung und faktische Enteignung – zum Vorteil der russischen Profiteure und mit sehr begrenzten rechtlichen Abwehrmöglichkeiten.

Umsetzungsschwächen

Ein zentrales Problem liegt in der institutionellen Architektur der EU-Sanktionspolitik: Sanktionen werden auf EU-Ebene beschlossen, jedoch auf nationaler Ebene umgesetzt und überwacht. Die Genehmi-

gungstatbestände sind eng gefasst und erlauben Ausnahmen nur in genau umrissenen Fällen und für bestimmte ausgewählte Sektoren. Dies spiegelt auch das Misstrauen der EU gegenüber den Sanktionsbehörden einzelner Mitgliedstaaten wider, da eine zu großzügige Genehmigungspraxis die Wirksamkeit der Sanktionen gefährden könnte. Im Gegensatz zum US-Recht fehlt daher ein allgemeiner Anfangstatbestand, der Ausnahmen im überwiegenden Interesse der Sanktionsziele zuließe.

In Deutschland etwa verfügt das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) mittlerweile über erhebliche technische Expertise und Erfahrung im Umgang mit den Russland-Sanktionen, sodass Sachverhalte und Einzelfälle gemeinsam mit dem BMWI effektiv beurteilt werden können. Rechtlich gesehen ist das Amt jedoch häufig gezwungen, Anträge abzulehnen – selbst wenn eine Genehmigung den Zielen der Sanktionen nicht widerspricht und gleichzeitig erhebliche wirtschaftliche Schäden abwenden könnte.

Die Kombination aus eng gefassten Genehmigungstatbeständen und dem EU-weiten Ziel, Sanktionen nicht durch zu großzügige Ausnahmen zu schwächen, führt zu einem vergleichsweise starren System mit begrenztem Ermessensspielraum für die nationalen Behörden.

Ansätze zur Schadensbegrenzung

Eine behutsame Nachjustierung könnte hier unverhältnismäßige Kollateralschäden vermeiden, ohne die politische Stoßrichtung zu verwässern. Denkbar wären etwa ein Sondergenehmigungstatbestand für klar umrissene Härtefälle, in denen signifikante wirtschaftliche Schäden für die EU-Wirtschaft drohen, ohne dass die Sanktionsziele gefördert werden. Zur Wahrung unionsweiter Interessen könnte der EU-Kommission oder auch anderen Mitgliedstaaten für derartige Genehmigungen ein Veto-Recht eingeräumt werden. So ließe sich Flexibilität schaffen, ohne Wettbewerbsverzerrungen zwischen Mitgliedstaaten zu fördern.

Zudem sollte der Schutz europäischer Unternehmen vor faktischen Enteignungen gestärkt werden. Abschreckend könnte eine erweiterte Vermögenssperrebefugnisse (asset freezes) wirken, bei denen nicht nur die europäischen Mittel der direkten Profiteure solcher Maßnahmen eingefroren werden, sondern auch die der oft dahinterstehenden größeren russischen Konglomerate.

Denkbar wäre zudem die Einführung sogenannter sekundärer Sanktionen nach US-Vorbild, die gegen Unternehmen verhängt werden, die Geschäfte mit unter russischer Zwangsverwaltung stehenden ehemaligen EU-Unternehmen tätigen. Damit könnte der wirtschaftliche Anreiz im Verhältnis zum eingegangenen Risiko einer Übernahme erheblich reduziert werden.

Blaupause entwickelt

Der politische Zweck der Sanktionen ist angesichts der fortdauernden russischen Kriegshandlungen mit zahllosen – auch zivilen – Opfern klar und dringend geboten. Die EU setzt damit ein Zeichen der Geschlossenheit. Einzelne Maßnahmen zeigen dabei durchaus Wirkung, erschweren – zumindest vorübergehend – militärische Beschaffungswege und erhöhen den wirtschaftlichen Druck auf staatliche Strukturen und regierungsnahe Akteure.

Vier Jahre nach Beginn des Krieges geht es daher nicht um ein Infragestellen der Sanktionen insgesamt, sondern um ihre präzisere Ausgestaltung. Es ist zu erwarten, dass die gegenüber Russland entwickelten Instrumente als Blaupause für künftige Sanktionsregime dienen werden. Gerade deshalb ist es wichtig strukturelle Schwächen – starre Genehmigungstatbestände, fehlende Auffangregelungen und faktisch erzwungene Vermögensverschiebungen – zu korrigieren und tragfähige Mechanismen zu schaffen, um EU-Unternehmen auch in Krisenzeiten wirksam vor Enteignungen zu schützen.

*) Dr. Tobias Zuber ist Associated Partner der Kanzlei Noerr