

# MONITOR

## DEMOKRATIE, RECHT UND PARTEIEN

# Tun wir genug? EU-Sanktionen gegen Russland – eine Bilanz

---

Interview mit Prof. Dr. Viktor Winkler, LL.M. (Harvard)

*Dr. Franziska Rinke*

*2014 reagierte die EU erstmals mit restriktiven Maßnahmen gegen Russland auf die rechtswidrige Annexion der Krim. Auf den Angriffskrieg und die rechtswidrige Annexion ukrainischer Regionen folgten weitere Sanktionen der EU. Bis heute gibt es insgesamt 12 Sanktionspakete. Hierbei den Überblick zu behalten, ist nicht einfach. Prof. Winkler zieht eine Bilanz zu diesem Sanktions-Flickenteppich.*

**Wir haben einen Tsunami an Sanktionen erlebt. Die EU hat eine Reihe von massiven und beispiellosen Sanktionen gegen Russland erlassen, die ständig erweitert werden. Lieber Prof. Winkler, wie sieht Ihre Bilanz nach zwei Jahren aus?**

*Winkler:* Es hängt davon ab, worauf man schaut. Daher ist es wichtig, zunächst einen Maßstab für eine Bilanz festzulegen. Der erste Maßstab könnte sein, inwieweit die Sanktionen den Krieg beendet und die Wirtschaft Russlands lahmgelegt haben? In diesem Punkt sind die Sanktionen offensichtlich gescheitert. Aber, und das wird in der Öffentlichkeit oft vergessen: die Sanktionen haben noch ein weiteres, mindestens genauso wichtiges Ziel – dass die Wirtschaft im eigenen Land zumindest an nichts teilnimmt, was man ablehnt.

Aber auch an der Stelle können wir noch mehr tun. Mein Hauptproblem in diesem zweiten Bereich ist, dass weder die EU noch die Bundesregierung die Wirtschaft an die Hand nimmt. Sanktionsverstöße sind Straftaten. Was ist also mit Compliance und Coaching. Mein Vorwurf an die Politik, sowohl in Brüssel als auch in Berlin, ist, dass gerade die deutsche Industrie zu wenig Unterstützung erfährt. Der Staat ist aus meiner Sicht aufgefordert, vor allen Dingen mehr zu regeln, was eine Sanktionscompliance ausmacht. Im Ergebnis ist leider für beide angelegte Maßstäbe die Bilanz eher ernüchternd.

### **Was ist Ihr Hauptvorwurf an die zwei Jahre Russlandsanktionen?**

*Winkler:* Mein Hauptvorwurf ist der Flickenteppich. Das größte Problem unserer Sanktionspolitik ist, dass wir keinen einheitlichen Sanktionsplan haben. Man hätte sich ganz am Anfang, also direkt nach den Ereignissen im Februar 2022 als EU überlegen müssen: Was wollen wir, wie wollen wir das erreichen und wer muss dafür sanktioniert werden? Das hat offensichtlich nicht stattgefunden. Mein Vorwurf geht vor allen Dingen an die Kommission, die die Sanktionspolitik sehr stark prägt: dass die EU einen Flickenteppich erreicht hat, wo niemand weiß, was als nächstes kommt, also welche Warengruppe als nächstes erfasst wird. Ein Beispiel: Warum wurden die russischen Diamanten erst nach knapp zwei Jahren sanktioniert? Der Eindruck, der sich Fachleuten aufdrängt, ist, dass die EU völlig willkürlich auswählt, wer sanktioniert wird, wann und wie lange. Es ist nicht zu spät. Wir brauchen einen einheitlichen Sanktionsplan, der die Verhältnismäßigkeit wahrt, da Sanktionen die tiefgreifendsten Grundrechtseingriffe sind, die wir kennen.

### **Es gibt ja immer zwei Seiten einer Medaille. Daher schauen wir auf die Wirkungen in Deutschland. Wie stark treffen die EU-Sanktionen die deutsche Wirtschaft?**

*Winkler:* Der Impact ist natürlich enorm bei denen, die unmittelbar betroffen sind von den Russlandsanktionen auf der sogenannte Wareenseite. Bei den Sanktionen muss unterschieden werden zwischen den Einzellistungen. Das sind derzeit etwa 2.000 Personen oder Einrichtungen. Auf der anderen Seite gibt es die warensseitigen Beschränkungen. Das trifft vor allen Dingen die Unternehmen, die Russlandgeschäft haben. Für diese Unternehmen haben die Sanktionen fatale, teils existenzbedrohende Wirkungen. Ich finde es inakzeptabel, dass wir diesen betroffenen Unternehmen nicht in irgendeiner Form eine Entschädigung gewähren. Man darf nämlich dabei nicht vergessen, dass diese Unternehmen Seite an Seite mit Brüssel und Berlin stehen, sie aber keinerlei Verantwortung für das tragen, was in Russland passiert ist.

Die entscheidende Frage ist: Was ist mit den anderen, die kein Russlandgeschäft haben? Die Sanktionsrevolution beginnt sich auszuweiten in einer Weise, die man nur noch atemberaubend nennen kann. Denn das letzte, das 12. Sanktionspaket, enthielt zum ersten Mal die Pflicht für Unternehmen, unabhängig ob Russlandgeschäft besteht oder nicht, eine Klausel einzufügen in alle Geschäfte, dass bestimmte Produkte nicht nach Russland kommen. Dies ist eine enorme Ausweitung. In einer globalisierten Weltwirtschaft treffen die Russlandsanktionen damit potentiell alle Unternehmen.

**Was kann die EU tun gegen die Umgehung ihrer Sanktionen durch Länder, in denen die Sanktionen nicht gelten – also in dem Fall alle Länder außerhalb der EU?**

*Winkler:* Diese Frage beschäftigt die EU schon eine ganze Weile. Die EU möchte erreichen, dass diese Personen oder Unternehmen, die in einem Land außerhalb der EU systematisch gegen die Sanktionen verstoßen, selbst sanktioniert werden. Das sind sogenannte secondary sanctions. Ich will das politisch gar nicht bewerten. Juristisch ist das möglich. Ich halte das auch nicht für völkerrechtswidrig. Ich glaube allerdings nicht, dass das Erfolg haben wird. Die EU hat bereits angekündigt, dieses Instrument erst einmal zurückhaltend einzusetzen.

**Wie stimmt sich die EU mit anderen Partnern in der Welt ab?**

*Winkler:* Da sprechen Sie ein ganz großes Problem an, welches leider auch viel zu selten adressiert wird. Die Realität ist: Wenn man alle Sanktionsprogramme weltweit übereinanderlegt, merkt man, dass weniger als 50 % der Einzellistungen gemeinsam sind. Mit anderen Worten gibt es unfassbar große Lücken. Viele Sanktionierte sind in einem Land sanktioniert, aber in einem anderen nicht. Aber warum ist das so ein großes Problem? Sanktionen leben davon, dass alle mitmachen. Solange es keinen kompletten Gleichlauf zwischen EU, UK und USA gibt, behaupte ich, dass nahezu alle Sanktionen erheblich in ihrer Wirksamkeit beschränkt sind.

**Die Sanktionen können nur ihre volle Wirksamkeit entfalten, wenn sie auch durchgesetzt werden. Wie sieht es mit der Durchsetzung in Deutschland aus?**

*Winkler:* Die Ampelregierung hat eine Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung geschaffen, die leider ihrem Namen nicht wirklich gerecht wird. Es ist eine Stelle, die mit etwa 60 Vollzeitkräften besetzt ist. Sie ist auch an der richtigen Stelle, an der Zollverwaltung angedockt. Aber: Sie ist nicht in der Lage, das Kernproblem zu lösen. Es gibt keine Sanktionsbehörde. Ich fordere daher seit Langem: Wir brauchen eine eigene Bundesoberbehörde, die ausschließlich zuständig ist für die Durchsetzung der Sanktionen, aber auch für die Formulierungen der Sanktionen. Deutschland lässt sich gerade bei der Formulierung der Sanktionen von der EU-Kommission regelmäßig die Butter vom Brot nehmen. Darüber hinaus fehlt es an der Sanktionspolizei. Wir brauchen eine Bundessanktionspolizei, die auf dem Gebiet spezialisiert ist. Wir müssen aufhören, das einfach den Polizistinnen und Polizisten in den Ländern als zusätzliche Aufgabe zu überantworten.

### **Was lernen wir daraus für die Zukunft?**

*Winkler:* Bei allen Schwierigkeiten sehe ich auch etwas Positives in der Sanktionsregulierung. Ich würde es als Reputationsrevolution bezeichnen. Ich meine damit, dass uns die Sanktionen gezeigt haben, dass die alten Zeiten vorbei sind, in denen regulatorische Vorgaben unabhängig von der Reputation eines Unternehmens standen. Früher konnte man das weitgehend trennen. Mit den Sanktionen sind die Reputation und die Gefahr, dass sie beschädigt wird, und Regulatorik und die Gefahr, dass dagegen verstoßen wird, untrennbar geworden. Diese Verschmelzung ist neu und positiv, weil dies zu einer verbesserten Rechtskultur führt. Mit anderen Worten: Es gibt dann keine Delikte mehr, die Kavaliersdelikte sind. Bis in die 80er Jahre galt beispielsweise die Bestechung von Amtsträgern im Ausland durch Unternehmen als Kavaliersdelikt, was heute unvorstellbar ist. Ich behaupte, wir können daraus lernen, dass die Einhaltung von Recht und Gesetz immer eine ganz tiefe Reputationsseite hat. Und das hilft dabei, dass das Management in Unternehmen viel früher darauf reagiert. Das erklärt auch den Aufstieg des Themas Compliance in den letzten Jahrzehnten.

### **Wie geht es im Jahr 2024 weiter? Was ist Ihre Prognose?**

*Winkler:* Meine Prognose ist, dass die Sanktionen bleiben werden. Wer sich die Geschichte der Sanktionen anschaut, wird feststellen, dass erstaunlich wenig zurückgenommen wird. Dabei sind Sanktionen rechtlich vorübergehend. Sie sollen nur so lange in Kraft bleiben, wie das Problem besteht. Aber so lange die Lage in der Ukraine so bleibt wie sie auch derzeit noch ist, ist nicht mit einer Rücknahme zu rechnen. Ganz im Gegenteil ist davon auszugehen, dass die Sanktionen noch weiter an Intensität gewinnen werden. Es werden mehr Sanktionen, aber es wird auch immer mehr ein verschärfter Zugriff, vor allen Dingen in Länder, die eigentlich nicht den EU-Sanktionen unterliegen. Wir sehen eine zunehmende Verbreiterung dieser Sanktionsrevolution. Irgendwann werden wir den Zustand eines Totalembargos erreichen. Und ein Totalembargo wäre nach meiner Rechtsauffassung rechtswidrig. Denn ein solches würde gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstoßen und damit insbesondere hinsichtlich der Wirkungen auf Unternehmen innerhalb der EU deren unternehmerische Freiheit in rechtswidriger Weise verletzen.

### **Herr Professor Winkler, herzlichen Dank für dieses Gespräch!**

*Die Fragen wurden von Dr. Franziska Rinke, Referentin für Rechtsstaatdialog und Völkerrecht in der Hauptabteilung Analyse und Beratung, gestellt.*

Dieses Interview ist ein Auszug aus einem längeren Interview, zu finden auf unserer [Themenseite Rechtspolitik, Rechtsstaat, Verfassungs- und Völkerrecht](#).

## Impressum

### Der Interviewpartner

Prof. Dr. Viktor Winkler gehört zu den führenden Sanktionsexperten Europas. Er war der langjährige Head of Global Standards Sanctions der Commerzbank AG und war zuletzt Sachverständiger im Deutschen Bundestag für die Sanktionsdurchsetzungsgesetze I und II. Er ist Gründungspartner der auf Sanktionen spezialisierten Kanzlei Prof. Winkler und Professor für Wirtschaftsrecht an der IU Internationalen Hochschule. Professor Winkler hat Rechtswissenschaften an der Goethe Universität und an der Harvard Law School studiert.

### Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

#### Dr. Franziska Rinke

Referentin für Rechtsstaatsdialog und Völkerrecht  
Hauptabteilung Analyse und Beratung

T +49 30 / 26 996-3507

[franziska.rinke@kas.de](mailto:franziska.rinke@kas.de)

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbenden oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2023, Berlin  
Gestaltung: yellow too, Pasiek Horntrich GbR  
Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).