

# EU- und US-Sanktionen gegen Russland

## Das 16. EU-Sanktionspaket und Ausblick auf die US-Sanktionen gegen Russland

3. März 2025

Am dritten Jahrestag des russischen Angriffs auf das gesamte Territorium der Ukraine hat die EU erneut ihr Sanktionsregime gegen Russland und Belarus verschärft.

Die wichtigsten Änderungen betreffen die Verordnung (EU) No 833/2014 (Russland-Verordnung) und die Verordnung (EC) No 765/2006 (Belarus-Verordnung). Mit den jeweiligen Änderungsverordnungen Verordnung (EU) 2025/395 und Verordnung (EU) 2025/392 werden zusätzliche und weitgehend parallele Beschränkungen für Russland und Belarus eingeführt. Während über die Ausweitung der Sanktionen gegen die russische „Schatzenflotte“ oder das Importverbot für russisches Aluminium bereits in der Presse berichtet wurde, enthält das Sanktionspaket weitere Maßnahmen, die genauere Beachtung verdienen. Im Folgenden gehen wir auf die wichtigsten Aspekte dieser Änderungen ein.

### Überblick über das 16. Sanktionspaket der EU

#### Handelsbeschränkungen

Die Änderungen der Russland- und der Belarus-Verordnung beinhalten weitere Beschränkungen für den Handel mit Waren und Dienstleistungen. Insbesondere wurde das **Kauf- und Einfuhrverbot auf Aluminium in Rohform** (KN-Code 7601) ausgeweitet. Die Verbote unterliegen, soweit es sich um russisches Aluminium handelt, einer Quotenregelung (Artikel 3i Abs. 3cg der Russland-Verordnung) und einer Übergangsfrist für bereits geschlossene Verträge (Artikel 3i Abs. 3ch der Russland-Verordnung und Artikel 1ra Abs. 9a der Belarus-Verordnung).

Das 16. Sanktionspaket beinhaltet außerdem eine Verschärfung der Beschränkungen für **Güter mit doppeltem Verwendungszweck (Dual-Use-Güter)** durch folgende Änderungen:

- Anhang VII der Russland-Verordnung und Anhang Va der Belarus-Verordnung wurden um bestimmte chemische Ausgangsstoffe für Reizstoffe (*riot control agents*), Software im Zusammenhang mit numerisch gesteuerten Werkzeugmaschinen (CNC-Maschinen), Chromverbindungen und Steuerungen für Drohnen erweitert.
- Darüber hinaus wurden mit den Änderungen die **Ausnahmen und Abweichungen** in Bezug auf Handelsbeschränkungen mit doppeltem Verwendungszweck (Artikel 2/2a Abs. 3 und 4 der Russland-Verordnung, Artikel 1e/1f Abs. 3 und 4 der Belarus-

Verordnung) reformiert. Insbesondere sind Transaktionen zu medizinischen oder pharmazeutischen Zwecken nur noch dann ausgenommen, wenn es sich um Güter handelt, die nicht als gemeinsame vorrangige Güter gelistet sind. Weiterhin wurden die früheren Ausnahmen für **Softwareaktualisierungen und Verbraucherkommunikationsgeräte** in Ausnahmen mit Genehmigungsvorbehalt umgewandelt. Auch gemeinsame vorrangige Güter für medizinische oder pharmazeutische Zwecke dürfen nur noch mit Genehmigung nach Russland oder Belarus verbracht werden. Schließlich wurden weitere Ausnahmen und Abweichungen vollständig gestrichen, darunter diejenigen für vorübergehende Ausfuhren zur Verwendung durch Nachrichtenmedien und Transaktionen zum persönlichen Gebrauch natürlicher Personen.

- Die Lieferung von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck an Einrichtungen, die in Anhang IV der Russland-Verordnung und in Anhang V der Belarus-Verordnung aufgeführt sind, ist nun verboten, unabhängig davon, ob diese Güter (wie zuvor erforderlich) zur Verwendung in Russland und Belarus bestimmt sind (Artikel 2b der Russland-Verordnung, Artikel 1fa der Belarus-Verordnung). Anhang IV der Russland-Verordnung wurde zudem auf 53 neue Unternehmen ausgeweitet.

Zusätzliche Beschränkungen ergeben sich aus der Erweiterung der Liste der sanktionierten **Industriegüter** um unter anderem bestimmte Chemikalien, Feuerwerkskörper, Papier und Sicherheitsglas (Anhang XXIIID der Russland-Verordnung, Anhang XVIII der Belarus-Verordnung) sowie aus der Einführung eines neuen Verbots, gelistete **in der Erdöl- und Erdgasexploration verwendete Software**, an Personen in Russland und Belarus oder zur Verwendung in Russland und Belarus zu liefern (Artikel 3 Abs. 1a der Russland-Verordnung und Artikel 1gd der Belarus-Verordnung).

Die Dienstleistungsverbote wurden auch auf **Bauleistungen**, einschließlich Hoch- und Tiefbauarbeiten, ausgeweitet (Artikel 5n Abs. 2 der Russland-Verordnung und Artikel 1jc Abs. 2 der Belarus-Verordnung).

Zu den weiteren handelsbezogenen Beschränkungen gehören beispielsweise ein Verbot der vorübergehenden Lagerung von russischem Rohöl oder Erdölproduktionsgütern in EU-Häfen, die Ausweitung umfassender Verbote in Bezug auf Rohölprojekte in Russland, die mögliche Ausweitung eines Flugverbots auf Fluggesellschaften aus Drittländern und die Einführung eines neuen Transaktionsverbots für börsennotierte russische Häfen, Schleusen und Flughäfen.

### Maßnahmen im Finanzsektor

Im Bereich des Finanzsektors unterliegen nun drei nicht-russische Banken dem Transaktionsverbot nach Artikel 5ac der Russland-Verordnung, weil sie das russische System zur Übermittlung von Finanzmitteilungen (SPFS) zur Umgehung der EU-Sanktionen genutzt

haben. Dies betrifft die Banken BelVEB und Belgazprombank (beide Belarus) sowie die VTB Bank (PJSC) Shanghai Branch.

Das SWIFT-Verbot wurde auf dreizehn weitere russische Banken ausgedehnt, die nun in Anhang XIV der Russland-Verordnung gelistet sind.

### Due Diligence und Berichtspflichten

Die Sorgfaltspflichten für EU-Personen, die mit gemeinsamen vorrangigen Gütern gemäß Artikel 12gb der Russland-Verordnung und Artikel 8ga der Belarus-Verordnung handeln, wurden auf die in Anhang XLVIII aufgeführten Güter ausgedehnt. Diejenigen, die bestimmte Stromerzeugungsaggregate oder Schalter (KN-Codes 8502 20 und 8536 50) verkaufen, liefern, verbringen oder ausführen, müssen ab 26. Mai 2025 eine Risikoermittlung und -bewertung durchführen und geeignete Maßnahmen ergreifen, um das Risiko von Sanktionsumgehungen zu verringern. Dies gilt auch für Tochtergesellschaften in Drittländern.

In den Erwägungsgründen der Änderungsverordnungen wird klargestellt, dass sich die Meldepflicht gegenüber den zentralen Meldestellen der Mitgliedstaaten auch auf mutmaßliche Verstöße gegen die EU-Sanktionen erstreckt. Die gleiche Verpflichtung besteht nach Artikel 6b der Russland-Verordnung. Der Rat stellte klar, dass die Mitgliedstaaten beschließen können, dass es nicht erforderlich ist, dieselben Informationen sowohl an die FIU als auch an die zuständigen Sanktionsbehörden zu melden, um Doppelmeldungen zu vermeiden.

### Sonstige Maßnahmen

Um Medienmanipulationen und die Verzerrung von Fakten durch Russland zu bekämpfen, betreffen weitere restriktive Maßnahmen die Sendetätigkeit bestimmter Medien. Anhang V der Russland-Verordnung wurde geändert, um weitere Medienunternehmen aufzulisten, deren Sendetätigkeit beendet wird.

Die Russland- und die Belarus-Verordnungen enthielten schon bisher Bestimmungen zum Schutz von EU-Unternehmen vor den Auswirkungen von Rechtsstreitigkeiten, die von Russen oder Belarussen angestrengt werden. Dieser Schutz wurde nun verstärkt. Unter anderem haben EU-Unternehmen nun das Recht, Schäden zu ersetzen, die ihnen indirekt, d.h. durch ihre Tochtergesellschaften, aufgrund von in Russland oder Belarus erhobenen Ansprüchen entstanden sind. Solche Ansprüche können auch vor einem Gericht eines EU-Mitgliedstaats geltend gemacht werden, selbst wenn dieses Gericht nach den allgemeinen Vorschriften nicht zuständig ist (siehe Artikel 11a bis 11d der Russland-Verordnung).

Schließlich hat die EU auf Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 mit der Durchführungsverordnung (EU) 2025/389 83 Personen und Einrichtungen mit Sanktionen be-

legt und weitere Beschränkungen für die von Russland kontrollierten Gebiete der Ukraine eingeführt.

### Sanktionen bezüglich der ukrainischen Gebiete unter russischer Besatzung

Weitere Änderungen betreffen die Sanktionen im Hinblick auf die Krim und Sewastopol (Verordnung (EU) 2025/401 zur Änderung der Verordnung (EU) 692/2014) einerseits und auf die nicht von der Regierung kontrollierten Gebiete der Oblaste Donezk, Cherson, Luhansk und Saporischschja (Verordnung (EU) 2025/398 zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/263) andererseits. Mit diesen Änderungen werden Beschränkungen eingeführt, die Russland bereits auferlegt wurden, wie etwa weitere Beschränkungen für die Ausfuhr von Waren und Banknoten oder die Erbringung von Dienstleistungen und bestimmter Software. Sie sehen auch eine Verpflichtung vor, dass EU-Personen sich nach besten Kräften bemühen müssen, um sicherzustellen, dass ein Nicht-EU-Unternehmen, das sie besitzen oder kontrollieren, nicht an Aktivitäten beteiligt ist, die die jeweiligen Sanktionen untergraben.

### Ausblick auf die US-Sanktionen gegen Russland

#### Der US-Ansatz gegenüber Russland unter der Biden-Administration

Während der Amtszeit von US-Präsident Biden bemühten sich die US-amerikanischen und EU-Behörden um eine einheitliche Haltung gegenüber Russland nach dessen Invasion im Februar 2022. Sie arbeiteten gemeinsam an der Entwicklung von Sanktionspaketen und stimmten sich eng bei deren Umsetzung ab. Gegen Ende der Biden-Regierung verabschiedeten die US-Behörden zwei umfangreiche neue Sanktionspakete gegen Russland. Zunächst verhängten das US-Finanzministerium (Treasury) und das US-Außenministerium (State) am 10. Januar 2025 Sanktionen gegen über 200 Unternehmen und Einzelpersonen, wobei insbesondere die Ölproduktion und Exporte Russlands sowie dessen Metall- und Bergbausektor ins Visier genommen wurden. Das Paket wies gewisse Ähnlichkeiten mit dem 16. Sanktionspaket der EU auf, insbesondere durch das erstmalige gezielte Vorgehen gegen eine bis dahin beispiellose Anzahl von Öltankern der sogenannten "Schattenflotte" sowie durch ein neues Verbot von US-Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Förderung und Produktion von Rohöl und anderen Erdölprodukten. Anschließend, am 15. Januar 2025, verhängten Treasury und State Sanktionen gegen über 250 Unternehmen und Einzelpersonen, um – nach eigenen Angaben – russische Umgehungsmaßnahmen der Sanktionen ins Visier zu nehmen.

Mit dem Ziel, die Russland-Sanktionen weniger anfällig für plötzliche Änderungen in der US-Außenpolitik zu machen, umfassten die am 15. Januar verhängten Sanktionen auch die erneute Listung von fast 100 Unternehmen, die schon unter Executive Order 14024 sanktioniert worden waren. Dieselben Unternehmen wurden nun unter Executive Order 13662 gelistet, die bereits 2014 als Reaktion auf die Annexion der Krim durch Russland

erlassen wurde, aber seit der Invasion Russlands in die Ukraine im Februar 2022 im Vergleich zu Executive Order 14024 ein Schattendasein pflegte. Die (erneute) Listung erfolgte mit dem Ziel, weitere restriktive Maßnahmen unter dem Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA) zu aktivieren, die nicht für Sanktionen unter der Executive Order 14024 galten. CAATSA enthält Bestimmungen, die es dem US-Präsidenten erschweren, Sanktionen einseitig aufzuheben, ohne eine vorherige Benachrichtigung und Zustimmung (oder zumindest kein Veto) des US-Kongresses. Die Aufnahme in die Executive Order 13662 führt außerdem dazu, dass Personen, die wesentliche (*significant*) Transaktionen mit den gelisteten Unternehmen vornehmen, von Sekundärsanktionen (*secondary sanctions*) betroffen sein können. Damit ist der Anwendungsbereich der Executive Order 13662 deutlich größer als der der Executive Order 14024.

### Kurswechsel unter der neuen Trump-Administration

Mit dem Amtsantritt von Präsident Trump am 20. Januar 2025 deutete sich zunächst an, dass die Russland-Sanktionen kurzfristig verschärft werden könnten, um Verhandlungen zu forcieren und den USA ein weiteres Druckmittel in den Friedensgesprächen an die Hand zu geben. In den ersten Tagen seiner zweiten Amtszeit erklärte Präsident Trump auf einer Pressekonferenz, dass er weitere Sanktionen gegen Russland verhängen würde, falls Präsident Putin sich nicht auf Verhandlungen zur Beendigung des Krieges einlässe. Kurz darauf verkündete Trump in den sozialen Medien, dass er strenge Sanktionen sowie Zölle und Steuern gegen Russland verhängen werde, falls Putin nicht bald eine Einigung mit der Ukraine anstrebe. Einige Tage später sprach der neue Außenminister von Präsident Trump, Marco Rubio, mit EU-Vertretern und begrüßte die Verlängerung der EU-Sanktionen gegen Russland aufgrund des Angriffskriegs gegen die Ukraine. Berichten zufolge erörterte Außenminister Rubio dabei auch Möglichkeiten zur Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den USA und der EU.

Binnen weniger als einem Monat änderte die US-Regierung jedoch abrupt ihren Kurs. Nur einige Tage nach einem Telefongespräch zwischen Präsident Trump und Präsident Putin am 12. Februar 2025 kündigte die US-Regierung an, sich einseitig auf vorläufige Friedensverhandlungen mit Russland einzulassen. Hochrangige Vertreter beider Länder, darunter auch Außenminister Rubio, trafen sich daraufhin in Riad, Saudi-Arabien, um über eine Zusammenarbeit zur Beendigung des Krieges in der Ukraine und zur Wiederherstellung normaler Beziehungen zu sprechen. Berichten zufolge streben die USA und Russland darüber hinaus auch neue geopolitische und wirtschaftliche Partnerschaften an. Russland betonte insbesondere das Potenzial für die USA, von russischen Rohstoffressourcen zu profitieren, und verwies darauf, dass US-Ölkonzern historisch gesehen sehr erfolgreiche Geschäfte in Russland gemacht hätten. Diese Entwicklungen deuten darauf hin, dass die USA die Sanktionen in Zukunft lockern oder sogar aufheben könnten. Das könnte insbesondere den Energiesektor betreffen, gegen den sowohl die USA als auch die EU zahlreiche restriktive Maßnahmen wie Ölpreisobergrenzen, Listungen

von Unternehmen und natürlichen Personen, Exportkontrollen und Dienstleistungsverbote verhängt haben. Es deutet einiges darauf hin, dass die während der Amtszeit von Präsident Biden verschärften Sanktionen im Energiesektor in naher Zukunft von Präsident Trump wieder aufgehoben werden könnten.

### Mögliche US-Sanktionslockerungen gegenüber Russland

Wie beschrieben, gibt es in den USA auch für die Exekutive bestimmte Mechanismen, die eine weitreichende Lockerung der Russland-Sanktionen, insbesondere im Hinblick auf die Listung bestimmter Organisationen und Einzelpersonen unter Executive Order 13662, erschweren. Der Kongress äußerte schon während der ersten Amtszeit von Präsident Trump die Befürchtung, dass er versuchen könnte einseitige Maßnahmen zur Lockerung der Russland-Sanktionen zu ergreifen. Der Kongress betonte daher Paragraf 212 von Titel II. A CAATSA, wonach der Präsident „die gegen die Russische Föderation verhängten Sanktionen weiterhin aufrechterhalten und sich um eine Einigung mit europäischen und anderen wichtigen Partnern bemühen“ soll und „sich so weit wie möglich mit Partnerregierungen in Bezug auf die Schließung von Schlupflöchern [...] in [...] restiktiven Maßnahmen gegen die Russische Föderation“ abstimmt.

In dem Bestreben, eine abrupte und einseitige Änderung des US-Sanktionsregimes gegenüber Russland zu verhindern, verpflichtet Titel II.A des CAATSA den Präsidenten, dem Kongress Berichte vorzulegen, bevor er Maßnahmen ergreift, die beispielsweise bestimmte Sanktionen gegenüber Russland aufheben oder sich anderweitig auf die bisherige US-Außenpolitik gegenüber Russland auswirken. Die Berichtspflicht gilt jedoch nicht für alle Sanktionen gegenüber Russland, sondern bezieht sich in erster Linie auf die restiktiven Maßnahmen, die aufgrund der Annexion der Krim durch Russland im Jahr 2014 erlassen wurden. Dazu gehört u.a. die zuletzt erneuerte Executive Order 13362. Nach Erhalt eines solchen Berichts hat der Kongress 30 Tage Zeit, um den Bericht zu prüfen, um beispielsweise Anhörungen vorzunehmen. Die vom Präsident vorgeschlagene Maßnahme kann während dieses Zeitraums nicht umgesetzt werden. Nur wenn der Kongress die Maßnahme mit einem gemeinsamen Entschluss genehmigt, kann sie vom Präsidenten umgesetzt werden. Im Falle einer vom Kongress entschlossenen Ablehnung ist es dem Präsidenten für einen Zeitraum von mindestens 10 bis 12 Tagen nach dieser Ablehnung untersagt, diese Maßnahme zu ergreifen. Das hat zur Folge, dass die Aufhebung der Executive Order 13662 durch Präsident Trump erschwert würde.

Jüngere Sanktionen, wie etwa die in Executive Order 14024 normierten, unterliegen hingegen nicht der Berichtspflicht nach CAATSA, sodass der Trump-Regierung dennoch ein großer Spielraum bleibt, um zahlreiche Sanktionen gegenüber Russland zu lockern oder sogar aufzuheben. Das gilt insbesondere für die verschiedenen öl- und energiebezogenen Sanktionsmaßnahmen. Die Trump-Regierung hätte für ihre weitreichenden Lockerung der Sanktionen sogar einen Präzedenzfall: Im Zusammenhang mit den Sanktionen gegen Venezuela haben die USA in begrenztem Umfang Sanktionserleichterungen

als Gegenleistung dafür gewährt, dass das venezolanische Maduro-Regime und die venezolanische Opposition ihre Verhandlungen über die Wahlen in Venezuela wieder aufgenommen haben. Als Anreiz für Machthaber Maduro hat die Biden-Regierung im Oktober 2023 eine zeitlich befristete, allgemeine Lizenz erteilt, mit der bestimmte Öl- und Gastransaktionen genehmigt wurde. Sollte sich das Maduro-Regime nicht an die Vereinbarungen halten, läuft die Lizenz ohne erneute Verlängerung aus oder kann vorab entzogen werden.

Neben einer abrupten Änderung der Sanktionen ist auch möglich, dass die USA einer schrittweisen Lockerung der Russland-Sanktionen zustimmen, etwa wenn Fortschritte bei der Verhandlung eines Friedensabkommens erzielt werden. Sollte Präsident Putin seinen diesbezüglichen Zusagen nicht nachkommen, könnten die Sanktionen wieder verhängt werden. Den Berichten über die Gespräche zwischen den USA und Russland in Riad zufolge könnte eine Lockerung der Öl- und Energiesanktionen der größte Anreiz für Russland sein, Verhandlungen mit der Ukraine aufzunehmen.

Es bleibt abzuwarten, ob und inwieweit sich die USA bei ihren Erwägung mit der EU abstimmen werden und wie der US-Kongress auf die möglichen Lockerungen oder Aufhebungen der Sanktionen gegen Russland reagiert. Theoretisch besteht zwar die Möglichkeit, dass der US-Kongress seine Befugnisse nach CAATSA ausübt, um potenzielle, einseitige Lockerungen durch Präsident Trump einzuschränken oder zu verhindern. In der Praxis wird der Kongress daran jedoch nur ein geringes Interesse haben, wenn Präsident Trump es durch die Lockerungen der US-Sanktionen gegenüber Russland schafft, ein Friedensabkommen zwischen Russland und der Ukraine anzustoßen.

Wir verfolgen die Entwicklungen der EU- und US-Sanktionen gegen Russland weiterhin aufmerksam. BLOMSTEIN und Miller & Chevallier stehen Ihnen jederzeit zur Verfügung, um Fragen zur praktischen Umsetzung sowie zum Anwendungsbereich dieser Maßnahmen zu beantworten. Bitte zögern Sie nicht, Dr. Roland M. Stein, Dr. Florian Wolf, Dr. Laura Louca oder Dr. Tobias Ackermann zu kontaktieren. Für weitere Informationen zu den US-Sanktionen können Sie gerne Timothy P. O'Toole, Caroline J. Watson, Melissa Burgess, oder Manuel Levitt von Miller & Chevallier kontaktieren.

\*\*\*