SONDERBERICHT 30/2026 **DE**

EU-Handelssanktionen gegen die Russische Föderation

Es werden große Koordinierungsanstrengungen unternommen, doch die Umsetzung verläuft nach wie vor uneinheitlich und schränkt die Gesamtwirkung ein



EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

Inhalt

Ziffer

01 - 23 | Hauptaussagen 01

01 - 10 | Warum ist dieser Bereich wichtig?

11 - 23 | Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs

24 - 112 | Die Bemerkungen des Rechnungshofs näher betrachtet 02

24 - 35 | Die Kommission hat umfangreiche Koordinierungsinstrumente eingerichtet, um die wirksame Umsetzung von Handelssanktionen zu unterstützen.

25 - 30 | Der Koordinierungsrahmen der Kommission auf EU-Ebene unterstützt die Umsetzung

31 - 35 | Die Kommission arbeitet regelmäßig auf diplomatischem Wege und über andere Instrumente mit Drittländern zusammen

36 - 56 | Handelssanktionen haben zusammen mit Maßnahmen gegen Umgehungspraktiken zu einem erheblichen Rückgang des Handels zwischen der EU und Russland geführt

37 - 42 | Handel zwischen der EU und Russland ist stark zurückgegangen, ein gewisser Handel besteht jedoch weiterhin bestehen

43 - 46 | Die EU-Sanktionen haben die direkte Ausfuhr von Gütern, die das russische Militär am dringendsten benötigt, weitgehend unterbunden, doch die Umgehung dieser Sanktionen bleibt weiterhin ein Problem

47 - 56 | Die EU hat eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um Umgehungen zu verhindern, wobei deren Wirksamkeit unterschiedlich ist.

57 - 64 | Unklarheiten und Unstimmigkeiten im EU-Rechtsrahmen untergraben die einheitliche Anwendung von Sanktionen

65 - 79 | Unterschiedliche nationale Vorgehensweisen bei der Durchsetzung von EU-Handelssanktionen bieten Möglichkeiten für "Forum Shopping"

67 - 73 | "Forum Shopping" stellt nach wie vor ein wesentliches Risiko dar, das die wirksame Umsetzung der EU-Handelssanktionen untergräbt

74 - 75 | Unterschiede bei den Verwaltungskapazitäten der Mitgliedstaaten wirken sich auch auf die Umsetzung der Handelssanktionen der EU aus

76 - 79 | Es wurden Initiativen ergriffen, um die Lücken bei der Harmonisierung der Sanktionsumsetzung zu schließen.

80 - 97 | Die Leitlinien der Kommission sind umfassend, aber nicht rechtsverbindlich, und die Informationssysteme werden nicht in allen Mitgliedstaaten einheitlich verwendet

81 - 87 | Die Leitlinien der Kommission für die Umsetzung von Sanktionen decken trotz verbleibender Lücken ein breites Spektrum von Problemen ab

88 - 97 | Die Kommission hat Systeme für den Informationsaustausch eingerichtet, doch werden diese nicht in vollem Umfang genutzt

98 - 112 | Bei der Überwachung der Wirksamkeit der EU-Handelssanktionen durch die Kommission liegt der Schwerpunkt auf deren Auswirkungen auf die russische Wirtschaft und die Handelsströme und nicht auf innergemeinschaftlichen Aspekten.

100 - 106 | Die Kommission überwacht regelmäßig, wie die Sanktionen umgesetzt werden, wobei die Datenerhebung auf die verschiedenen Dienststellen verteilt wird.

107 - 109 | Das Fehlen klar definierter Kriterien schränkt die Beurteilung der wirtschaftlichen Auswirkungen der EU-Handelssanktionen durch die Kommission ein

110 - 112 | Die Analyse der Kommission dient als Grundlage für die Gestaltung nachfolgender Sanktionspakete, wenngleich Entscheidungen von politischen Zielen abhängig sind

Anhänge

Anhang I – Über die Prüfung

Anhang II – Die wichtigsten EU-Foren für die Umsetzung von EU-Handelssanktionen

Anhang III – In wesentlichen rechtlichen Begriffen festgestellte Probleme

Anhang IV – Bereiche, in denen die Leitlinien der Kommission noch nicht ausreichend ausgearbeitet oder klar genug sind

Anhang V – Vor-Ort-Besuche der GD FISMA in den Mitgliedstaaten zur Überwachung der Umsetzung von Handelssanktionen

Abkürzungen

Glossar

Antworten der Kommission und des Europäischen Auswärtigen Dienstes

Zeitplan

Prüfungsteam

01

Hauptaussagen

Warum ist dieser Bereich wichtig?

01 Eines der Ziele der Außen- und Sicherheitspolitik der EU besteht darin, den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine unrentabel zu machen. Zu diesem Zweck setzt die EU restriktive Maßnahmen (auch als Sanktionen bezeichnet) ein, um Druck auf die Russische Föderation und Akteure in Drittländern auszuüben, die den Krieg unterstützen (wie Belarus, der Iran oder Nordkorea), wodurch die Fähigkeit Russlands, Krieg gegen die Ukraine zu führen, eingeschränkt wird.

02 Die spezifischen Ziele der EU-Handelssanktionen bestehen darin, die Entwicklung des russischen Verteidigungs- und Sicherheitssektors zu behindern, indem der Zugang Russlands zu Gütern, die das Land im Krieg gegen die Ukraine verwendet hat, und zu Gütern, die für seine militärischen Systeme wichtig sind, beschränkt wird. Die Handelssanktionen zielen darauf ab, die industriellen Kapazitäten Russlands mittelfristig zu schwächen, indem Russland der Zugang zu den EU-Märkten verwehrt wird und dadurch die Verfügbarkeit von Schlüsseltechnologien eingeschränkt und wichtige Einnahmequellen abgeschnitten werden.

03 EU-Sanktionen, einschließlich Handelssanktionen, sind Teil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Gleichzeitig wenden die Mitgliedstaaten im Rahmen der Handels- und Zollunionspolitik Handelssanktionen an. Für Handelssanktionen werden daher vor allem Instrumente und Systeme, die für die Zollbehörden entwickelt wurden und von ihnen genutzt werden, eingesetzt, um die außenpolitische Ziele zu erreichen.

04 Dieser politikübergreifende Charakter der Handelssanktionen erfordert eine komplexe Koordinierung zwischen den EU-Organen und den Mitgliedstaaten. Die Handelssanktionen der EU werden vom Rat der Europäischen Union einstimmig angenommen, aber die vorbereitenden Arbeiten, einschließlich eines Legislativvorschlags für Sanktionen, werden von der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik/dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) in Zusammenarbeit mit der Kommission durchgeführt.
Die Kommission ist für die Einrichtung eines allgemeinen Koordinierungsrahmens verantwortlich, gibt den Mitgliedstaaten Leitlinien vor und richtet Mechanismen für den Informationsaustausch ein, um die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Sanktionen zu unterstützen. Schließlich überwacht und bewertet die Kommission auch deren Wirksamkeit.

05 Zwischen dem Beginn des groß angelegten Einmarsches Russlands in die Ukraine im Februar 2022 und August 2026 verhängte die EU schrittweise 20 Sanktionspakete gegen das Land. Die Geltungsdauer von Sanktionen ist zeitlich begrenzt und beträgt in der Regel sechs bis zwölf Monate. Das bedeutet, dass die Rechtsakte regelmäßig erneuert werden müssen, um ihre Gültigkeit zu verlängern. Im Zuge der anschließenden Sanktionspakete wurden sowohl bestehende Maßnahmen geändert als auch neue eingeführt, was sowohl der Entwicklung der politischen Lage als auch den Umgehungsbemühungen Russlands Rechnung trägt.

06 Die nach 2022 verhängten Sanktionspakete gegen Russland ergänzen die bereits seit 2014 geltenden Sanktionen. Seit ihrer Einführung hat sich der Anwendungsbereich der Sanktionen erheblich weiterentwickelt: Sie sind nun die umfassendsten und weitreichendsten restriktiven Maßnahmen, die jemals von der EU erlassen wurden. Ein Überblick über die verschiedenen Sanktionspakete gegen Russland seit Februar 2022 ist sowohl auf der Website der Kommission als auch auf der Website des Rates verfügbar. Die Sanktionen umfassen ein breites Spektrum finanzieller und nichtfinanzieller Maßnahmen, einschließlich handelspolitischer Maßnahmen (***Abbildung 1*** und ***Anhang I***).

Abbildung 1 | Allgemeine Übersicht über die restriktiven Maßnahmen der EU gegen Russland



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

07 Im Rahmen seiner Prüfung bewertete der Rechnungshof, ob die Kommission die Umsetzung der EU-Handelssanktionen gegen Russland durch die Mitgliedstaaten wirksam unterstützt und überwacht hatte. In diesem Zusammenhang bewertete der Rechnungshof nicht die Arbeit des EAD oder des Rates, obwohl er diese Arbeit als Bestandteil des Rahmens bezeichnet, in dem die Kommission tätig ist. Der Rechnungshof konzentrierte sich auf Sanktionen für Handelswaren (mit Ausnahme von Energie) und nicht auf finanzielle Sanktionen im Zusammenhang mit Dienstleistungen oder anderen restriktiven Maßnahmen (z. B. Reiseverboten).

08 Die Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs umfasste den Zeitraum von Februar 2022 bis Ende 2025. Soweit relevant, wurden Entwicklungen im Bereich der Sanktionen nach Ende des Jahres 2025 zur Einordnung in den Kontext und zur Verbesserung der Aktualität des Berichts berücksichtigt. Der Rechnungshof untersuchte insbesondere, ob

- die Kommission ihre Maßnahmen im Zusammenhang mit Handelssanktionen wirksam mit anderen EU-Organen, Mitgliedstaaten und Drittländern sowie intern koordiniert hatte;
- Handelssanktionen zu nachweisbaren Veränderungen der Mengen und Muster des Handels zwischen der EU und Russland geführt hatten, und ob spezifische Maßnahmen ergriffen worden waren, um deren Umgehung zu verhindern;
- die für Handelssanktionen geltenden Rechtsvorschriften klar und eindeutig waren,
- die Handelssanktionen gegen Russland in allen Mitgliedstaaten einheitlich durchgesetzt wurden und ob die Kommission festgestellte Probleme weiterverfolgt hatte;

- die Leitlinien der Kommission für die Mitgliedstaaten zu einer einheitlicheren und kohärenteren Umsetzung der Handelssanktionen in allen Mitgliedstaaten beigetragen hatten und wie wirksam die Instrumente für den Informationsaustausch in dieser Hinsicht eingesetzt wurden;

- die Kommission die Wirksamkeit von Handelssanktionen überwacht und ihre Auswirkungen auf die Volkswirtschaften sowohl Russlands als auch der EU bewertet sowie geprüft hatte und ob sie dies zeitnah und auf der Grundlage der besten verfügbaren Erkenntnisse getan hatte.

09 Die Prüfung des Rechnungshofs umfasste eine eingehende Analyse der Unterstützungs- und Überwachungstätigkeiten der Kommission in Bezug auf die Umsetzung von Handelssanktionen auf der Grundlage von Fragebögen und verschiedenen öffentlichen und internen Quellen. Der Rechnungshof prüfte die Handelsströme zwischen der EU und Russland anhand von Daten, die er von der Kommission und aus öffentlichen Quellen erhalten hatte. Darüber hinaus befragte der Rechnungshof Vertreter verschiedener Kommissionsdienststellen und des EAD. Während seiner Informationsbesuche in fünf Mitgliedstaaten führte der Rechnungshof weitere Gespräche mit Vertretern der zuständigen nationalen Behörden. Außerdem stattete der Rechnungshof dem Vereinigten Königreich einen Informationsbesuch ab. Experten für die Handelsbeziehungen zwischen der EU und Russland sowie für Zollfragen haben nach Durchsicht einer vorläufigen Fassung dieses Berichts die Richtigkeit der Ergebnisse des Rechnungshofs bestätigt. ***Anhang I*** enthält ausführlichere Informationen zum Prüfungsansatz des Rechnungshofs.

10 Mit seiner Prüfung versuchte der Rechnungshof zu ermitteln, wie die Kommission die Art und Weise, wie sie die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung bestehender EU-Handelssanktionen überwacht und unterstützt, weiter verbessern könnte. Die Empfehlungen des Rechnungshofs zielen darauf ab, bestehende systemische Mängel zu beheben, insbesondere solche, die sich auf rechtliche Unklarheiten und eine uneinheitliche Durchsetzung in den Mitgliedstaaten sowie auf Lücken in den Leitlinien und der Überwachung durch die Kommission beziehen. Die Bewältigung dieser Probleme könnte auch den Beitrag der Kommission zur Gestaltung künftiger Sanktionen stärken.

Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs

11 Insgesamt stellte der Rechnungshof fest, dass die Kommission erhebliche Anstrengungen unternommen hat, um die Umsetzung der EU-Handelssanktionen durch die Mitgliedstaaten zu koordinieren, und dass sie ein umfangreiches Portfolio von Analyseinstrumenten zur Unterstützung ihrer Entscheidungsfindung entwickelt hat. Die seit 2022 angewandten Handelssanktionen haben wesentlich dazu beigetragen, die Menge der zwischen der EU und Russland gehandelten Waren zu verringern, insbesondere bei den Waren, die die größten Auswirkungen auf die militärischen Fähigkeiten des Landes haben. Darüber hinaus wurden gezielte Maßnahmen gegen Umgehungspraktiken ergriffen, um die Ausfuhr von EU-Waren über Drittländer nach Russland einzudämmen. Vier Jahre nach Beginn des Einmarsches beeinträchtigen jedoch nach wie vor Unklarheiten im Rechtsrahmen, unterschiedliche nationale Vorgehensweisen, die uneinheitliche Nutzung von Instrumenten für den Informationsaustausch durch die Mitgliedstaaten und Lücken bei der Überwachung durch die Kommission die einheitliche und wirksame Umsetzung der EU-Handelssanktionen.

Die Kommission hat umfangreiche Koordinierungsinstrumente eingerichtet, um die wirksame Umsetzung von Handelssanktionen zu unterstützen.

12 Seit 2022 unternimmt die Kommission erhebliche Anstrengungen, um die Umsetzung von Handelssanktionen sowohl intern als auch gemeinsam mit ihren Partnern in anderen EU-Institutionen und den Behörden der Mitgliedstaaten (Ministerien, Zollbehörden und Vollzugsbehörden) zu koordinieren. Um die Zusammenarbeit mit Ländern außerhalb der EU zu verbessern, hat die Kommission einen internationalen Sonderbeauftragten für die Umsetzung von EU-Sanktionen (Sanktionsbeauftragter) ernannt. Der Sanktionsbeauftragte beruft zudem das Forum der Sanktionskoordinatoren ein. Die Kommission stellt sicher, dass der Sanktionsrahmen ordnungsgemäß angewandt wird, und spielt eine aktive Rolle bei seiner Koordinierung (Ziffern ***25***–***26*** und ***31***–***35***).

13 Die Koordinierung der Kommission mit den Mitgliedstaaten, die parallel zum Kooperationsrahmen des Rates erfolgt, umfasst elf ständige Arbeitsgruppen (die nicht speziell mit Sanktionen zu tun haben) sowie drei spezifische Arbeitsgruppen, die sich mit dem Thema Sanktionen befassen (***Anhang II***). Der allgemeine Aufbau dieses Koordinierungsrahmens spiegelt die Komplexität der politikübergreifenden Sanktionen wider. Die Fragmentierung der Zuständigkeiten und die große Anzahl an Arbeitsgruppen sowie die (im Allgemeinen gerechtfertigten) Überschneidungen zwischen ihren Zuständigkeiten führen jedoch zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand für die Mitgliedstaaten und die Kommission selbst (Ziffern ***27***–***30***).

Handelssanktionen haben zusammen mit Maßnahmen gegen Umgehungspraktiken zu einem erheblichen Rückgang des Handels zwischen der EU und Russland geführt

14 Seit der Verlängerung der Handelssanktionen nach dem groß angelegten Einmarsch im Jahr 2022 ist der Handel der EU mit Russland drastisch zurückgegangen. Schätzungen der Kommission zufolge beliefen sich die gesamten wirtschaftlichen Auswirkungen von Ausfuhrbeschränkungen und -verboten für Waren und Technologien im Juli 2025 auf 49 Milliarden Euro bzw. 56 % der EU-Ausfuhren nach Russland vor 2022. Die Auswirkungen auf die Einfuhren wurden auf rund 110 Milliarden Euro bzw. 75 % der Vorkriegseinfuhren aus Russland geschätzt. Der Handel mit kritischen und besonders wichtigen Gütern, einschließlich Gütern mit doppeltem Verwendungszweck, ist seit 2023 fast vollständig zum Erliegen gekommen. Bis zu einem gewissen Grad ist es Russland gelungen, den von Sanktionen betroffenen Handel mit der EU durch verstärkte Handelsbeziehungen mit Drittländern, insbesondere mit China, zu ersetzen, auch wenn die Einfuhrkosten nun höher sind. Inzwischen hat sich Russland selbst zu einer Kriegswirtschaft entwickelt: Die deutlich gestiegenen Militärausgaben haben sich auf andere Wirtschaftssektoren ausgewirkt (Ziffern ***36***–***42***).

15 Zwar hatten die Sanktionen erhebliche Auswirkungen auf den Handel, doch hat Russland versucht, die EU-Sanktionen zu umgehen, indem es den Handel – insbesondere mit Gütern mit doppeltem Verwendungszweck, Kriegsmaterial und Hochtechnologie – über Drittländer umgeleitet hat. Als Reaktion darauf hat der Rat spezifische Maßnahmen gegen Umgehungspraktiken erlassen. Die Kommission hat ihre Überwachung verstärkt, und der Sanktionsbeauftragte arbeitet derzeit an Sensibilisierungsmaßnahmen in Drittländern. Diese Instrumente haben gemeinsam zu einem allmählichen Rückgang des Handels zwischen Russland und mehreren Drittländern beigetragen, der möglicherweise zur Umgehung von Handelsbeschränkungen genutzt worden wäre. Der Rechnungshof hat jedoch Fälle festgestellt, in denen die Wirksamkeit bestehender Instrumente bei der Bekämpfung von Umgehungspraktiken unterschiedlich ausgeprägt ist, unter anderem aufgrund des Mangels an vollständig zuverlässigen Informationen über den Handel zwischen Russland und Drittländern (Ziffern ***43***–***56***).

Unklarheiten und Unterschiede im EU-Rechtsrahmen können die einheitliche Anwendung von Sanktionen untergraben

16 In einem Bereich, in dem die Durchsetzung von schnellen Entscheidungen an den Grenzübergängen abhängt, stellen Unklarheiten in den Rechtsvorschriften echte operative Herausforderungen dar. Vor diesem Hintergrund stellte der Rechnungshof Unstimmigkeiten zwischen der Verwendung von Begriffen im Zollrecht und in den Sanktionsvorschriften fest. Der Rechnungshof stellte auch Fälle fest, in denen die in den Sanktionsvorschriften verwendeten Begriffe vage und uneinheitlich waren, was den unterschiedlichen Auslegungen der Mitgliedstaaten zuträglich war (***Anhang III***). Diese Probleme betrafen insbesondere Befreiungen und Ausnahmen. Ein derartiger flexibler Ansatz bei der Gestaltung von Sanktionen erleichtert zwar eine politische Einigung im Sanktionsverhängungsprozess, doch ist der Nachteil klar: Er kann zu einer uneinheitlichen Umsetzung der Maßnahmen führen und das Risiko erhöhen, dass Wirtschaftsakteure Schlupflöcher grenzüberschreitend ausnutzen können (Ziffern ***57***–***64***).

Empfehlung 1

Verbesserung des Rechtsrahmens für EU-Handelssanktionen

Um eine einheitliche Umsetzung der Sanktionen in den Mitgliedstaaten zu gewährleisten, sollte die Kommission in ihren entsprechenden Vorschlägen und Leitlinien die Rechtssicherheit verbessern, indem sie:

a) mehrdeutige Begriffe vermeidet;

b) die sich aus den terminologischen Unterschieden zwischen Zoll- und Sanktionsvorschriften ergebenden Umsetzungsschwierigkeiten mindert.

Zieldatum für die Umsetzung: 2027

Unterschiedliche nationale Vorgehensweisen bei der Durchsetzung von EU-Handelssanktionen bieten Möglichkeiten für "Forum Shopping"

17 Handelssanktionen werden, auch wenn sie ein außenpolitisches Instrument sind, über die EU-Zollunion und andere Mechanismen verhängt, in deren Rahmen die nationalen Zollbehörden die Außengrenzen überwachen. Die Mitgliedstaaten spielen daher eine entscheidende Rolle bei der Durchsetzung von Sanktionen. Die Prüfung des Rechnungshofs ergab jedoch, dass die Zollbehörden in den Mitgliedstaaten bei der Durchsetzung von EU-Handelssanktionen unterschiedlich vorgingen. Der Rechnungshof stellte insbesondere uneinheitliche Zollkontrollen, Unterschiede bei der Behandlung von Ausnahmen durch die Mitgliedstaaten und Unterschiede bei der Anerkennung von Ausfuhrgenehmigungen fest, die von anderen Mitgliedstaaten für Waren erteilt wurden, deren Ausfuhr sonst illegal wäre. In diesem Zusammenhang stellte der Rechnungshof auch fest, dass die Verwaltungskapazitäten der Mitgliedstaaten – einschließlich der ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen und Infrastrukturen – nicht alle gleich sind (Ziffern ***65***–***72***).

18 Diese Situation bedroht nicht nur die Zollunion (wie bereits in einigen früheren Berichten des Rechnungshofs[1] hervorgehoben wurde), sondern untergräbt auch die konsequente und einheitliche Umsetzung von Handelssanktionen. Unterschiedliche Vorgehensweisen der Mitgliedstaaten schaffen Möglichkeiten für das "Forum Shopping", was eine Umgehung erleichtern kann. Der Umgang mit unterschiedlichen Vorgehensweisen ist für die Unternehmen ebenfalls zeitaufwändig. Auf operativer Ebene könnten diese Unstimmigkeiten bis zu einem gewissen Grad durch eine systematische Durchführung risikobasierter nachträglicher Zollkontrollen durch die Mitgliedstaaten behoben werden (Ziffern ***73***–***79***).

---

[1] Sonderbericht 13/2023: Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte: Solides Zollprogramm mit ungenutztem Potenzial und uneinheitlicher Durchführung; Sonderbericht 04/2021: Zollkontrollen: Unzureichende Harmonisierung ist den finanziellen Interessen der EU abträglich; Sonderbericht 20/2019: EU-Informationssysteme zur Unterstützung der Grenzkontrolle: insgesamt wirkungsvoll, doch unzureichender Fokus auf aktuellen und vollständigen Daten; Sonderbericht 26/2018: Zahlreiche Verzögerungen bei den IT-Systemen für den Zoll: Was ist falsch gelaufen?; Sonderbericht 19/2017: Einfuhrverfahren: Schwachstellen im Rechtsrahmen und eine unwirksame Umsetzung wirken sich auf die finanziellen Interessen der EU aus.

Empfehlung 2

Durchführung einer eingehenden Analyse der Art und Weise, wie die Mitgliedstaaten EU-Handelssanktionen um- und durchsetzen

Um die Umsetzung von Sanktionen zu verbessern, sollte die Kommission eingehend prüfen, ob die Mitgliedstaaten die EU-Handelssanktionen einheitlich um- und durchsetzen. Die Analyse sollte sich insbesondere darauf konzentrieren, wie:

a) die Zollkontrollen weiter harmonisiert werden können (einschließlich nachträglicher Zollkontrollen);

b) die Mitgliedstaaten Ausfuhrgenehmigungen verwalten und die von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Genehmigungen überprüfen.

Zieldatum für die Umsetzung: 2027

Die Leitlinien der Kommission sind umfassend, aber nicht rechtsverbindlich, und die Informationssysteme werden nicht in allen Mitgliedstaaten einheitlich verwendet

19 Die Kommission hat insbesondere seit 2022 umfassende Leitlinien zur Unterstützung der einheitlichen Umsetzung von EU-Handelssanktionen entwickelt. Dazu gehören allgemeine Leitlinien, themenspezifische "häufig gestellte Fragen" (FAQs) sowie die direkte Ansprache von Unternehmen. Wenngleich die EU-Mitgliedstaaten diese Materialien im Allgemeinen als umfassend und regelmäßig aktualisiert erachten, stellte der Rechnungshof einige Probleme in Bezug auf den Zeitplan und Lücken in ihrem Anwendungsbereich fest (z. B. in Leitlinien zur Auslegung von Ausnahmen oder zur Bekämpfung neuer Formen der Umgehung von Sanktionen; ***Anhang IV***). Vor allem jedoch sind die Leitlinien der Kommission nicht rechtsverbindlich und können daher keine vollständig harmonisierte Umsetzung in der gesamten EU garantieren, sodass Raum für unterschiedliche nationale Vorgehensweisen und mögliche Verstöße bleibt (Ziffern ***80***–***87***).

20 Darüber hinaus werden die Systeme der Kommission zum Informationsaustausch – insbesondere das Customs Risk Management System (Zollrisikomanagementsystem, für Zollinformationen) und das Register für den Informationsaustausch zu Sanktionen (für sicheren Austausch von Informationen über Sanktionen) – in den Mitgliedstaaten nicht einheitlich verwendet, was zu einer uneinheitlichen Durchsetzung führt und die Wirksamkeit der Sanktionen beeinträchtigen könnte. Zwar stehen Instrumente und Leitlinien der Kommission zur Verfügung; dennoch behindern eine uneinheitliche Beteiligung, fehlende Rückmeldungsmechanismen und ein begrenzter Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten weiterhin ein koordiniertes Risikomanagement und rechtzeitige grenzüberschreitende Maßnahmen. Zudem stellen nicht alle Mitgliedstaaten sicher, dass die Zollbehörden, die Sanktionskontrollen durchführen, Zugang zum Register für den Informationsaustausch zu Sanktionen und zu anderen zentralen Informationsaustauschsystemen haben (Ziffern ***88***–***97***).

Empfehlung 3

Anreize für die umfassende Nutzung von Systemen zum Informationsaustausch durch die Mitgliedstaaten schaffen

Die Kommission sollte den nationalen Behörden Anreize bieten, die im Rahmen der EU-Handelssanktionen genutzten Systeme zum Informationsaustausch in vollem Umfang zu nutzen. Insbesondere sollte sie

a) die Funktionsweise der Formulare mit risikobezogenen Informationen für Sanktionen im Customs Risk Management System überprüfen, um deren Nutzung und Weiterverfolgung zu verbessern;

b) die uneingeschränkte und aktive Nutzung des Registers für den Informationsaustausch zu Sanktionen aktiv fördern und erleichtern;

c) den Zollbehörden Zugang zu zentralen Systemen zum Informationsaustausch, die für die Umsetzung von EU-Handelssanktionen relevant sind, geben.

Zieldatum für die Umsetzung: 2028

Bei der Überwachung der Wirksamkeit der EU-Handelssanktionen durch die Kommission liegt der Schwerpunkt auf deren Auswirkungen auf die russische Wirtschaft und die Handelsströme und nicht auf innergemeinschaftlichen Aspekten

21 Bei seiner Prüfung stellte der Rechnungshof fest, dass die Kommission mehrere Überwachungstätigkeiten im Zusammenhang mit EU-Handelssanktionen durchführt, obwohl die Zuständigkeiten auf alle Dienststellen der Kommission verteilt sind: Die GD FISMA sammelt Informationen über die Umsetzung von Handelssanktionen, GD TRADE verfolgt die Handelsströme und die GD TAXUD analysiert zollbezogene Durchsetzungsmuster via dem Customs Risk Management System (Risikomanagementsystem für den Zoll) mit Unterstützung der Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC) bei der Entwicklung von Instrumenten zur Aufdeckung von Umgehungspraktiken (Ziffern ***98***–***106***).

22 Die Kommission nutzt ihre Überwachungsdaten als Grundlage für allgemeine Bewertungen der wirtschaftlichen Auswirkungen von EU-Sanktionen. Der Rechnungshof stellt jedoch fest, dass die Kommission über keine Kriterien zur Bewertung der allgemeinen Wirksamkeit von Sanktionen verfügt. Dies erschwert es, einzuschätzen, inwieweit die Sanktionen ihre strategischen Ziele – nämlich die Einschränkung der Fähigkeit Russlands, seine Kriegshandlungen fortzusetzen – bereits erreichen, und zu entscheiden, ob weitere Sanktionen erforderlich sind. Die Studien der Kommission vermitteln einen detaillierten Überblick über die Handelsströme und die makroökonomischen Auswirkungen auf die russische Wirtschaft. Die spezifischen Auswirkungen der EU-Sanktionen auf Volkswirtschaften, Unternehmen und Sektoren der EU oder die Wettbewerbsfähigkeit des Binnenmarkts werden darin jedoch nicht untersucht –dies ist allerdings nicht vorgeschrieben ist (Ziffern ***107***–***109***).

Empfehlung 4

Verbesserung der Überwachung und Bewertung der EU-Handelssanktionen

Die Kommission sollte die Überwachung von Handelssanktionen und die Bewertung ihrer Wirksamkeit verbessern. Insbesondere sollte sie

a) für stärker integrierte und umfassendere Datenerhebung, Analyse und Nachverfolgung der Einhaltung der Vorschriften sorgen, um die Umsetzung von Sanktionen zu überwachen; und

b) Kriterien für die Bewertung der Wirksamkeit von EU-Handelssanktionen vorschlagen und auf der Grundlage dieser Kriterien regelmäßige Bewertungen durchführen.

Zieldatum für die Umsetzung: 2028

23 Die Kommission teilt den Mitgliedstaaten und Partnerländern regelmäßig die Ergebnisse ihrer Überwachungs- und Folgenabschätzungen mit. Diese Informationen fließen in die Ausarbeitung künftiger Sanktionspakete ein, über die der Rat zu entscheiden hat. Der endgültige Anwendungsbereich der einzelnen Pakete wird jedoch letztlich von den Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten bestimmt und bedarf ihrer einstimmigen Zustimmung (Ziffern ***110***–***112***).

Die Bemerkungen des Rechnungshofs näher betrachtet

Die Kommission hat umfangreiche Koordinierungsinstrumente eingerichtet, um die wirksame Umsetzung von Handelssanktionen zu unterstützen.

24 Während die Beschlüsse über den Rechtsrahmen, einschließlich Handelssanktionen, vom Rat der Europäischen Union (auf der Grundlage gemeinsamer Vorschläge der Hohen Vertreterin und der Kommission) gefasst werden, ist die Kommission unter anderem dafür zuständig, die einheitliche Anwendung von Sanktionen in allen Mitgliedstaaten zu unterstützen. Vor dem Hintergrund des ressortübergreifenden Charakters von Sanktionen ist eine umfassende Koordinierung der Ausgangspunkt für die wirksame Erfüllung dieser Aufgabe. In diesem Zusammenhang stellte der der Rechnungshof fest, auf welche Foren die Kommission zurückgreift, um die Koordinierung zwischen ihren eigenen Dienststellen, zwischen den Mitgliedstaaten und mit Drittländern bei der Umsetzung der EU-Sanktionen gegen die Russische Föderation sicherzustellen. Darüber hinaus bewertete der Rechnungshof, ob diese Foren im geprüften Zeitraum für eine wirksame Nutzung der Informationen genutzt wurden und ob ihre Aufgabenbereiche umfassend sind und einander ergänzen.

Der Koordinierungsrahmen der Kommission auf EU-Ebene unterstützt die Umsetzung

Durch interne Koordinierung wurde sichergestellt, dass sanktionsbezogene Informationen rechtzeitig ausgetauscht wurden

25 Im März 2023 richtete die Kommission eine interdirektionale Gruppe (ISG) für die Umsetzung und Durchsetzung von Sanktionen ein, die von der GD FISMA und dem Generalsekretariat geleitet wird. Die Aufgabe der Gruppe bestand darin, die Maßnahmen der Kommission im Zusammenhang mit EU-Sanktionen zu koordinieren. Der Gruppe gehören alle an der Überwachung und Umsetzung von EU-Sanktionen beteiligten Kommissionsdienststellen (GD FISMA, GD ECFIN, JRC, GD TAXUD, GD TRADE, OLAF und der Juristische Dienst) sowie der EAD an. Andere Dienststellen (z. B. GD MOVE, GD ENER und GD GROW) werden je nach den zu erörternden Themen zu den Sitzungen eingeladen.

26 Ursprünglich sollte sich die Gruppe einmal pro Woche treffen; ab Februar 2024 tat sie das alle zwei Wochen. Bis Ende 2025 habe sich die Arbeitsgruppe 73 Mal getroffen, was einen rechtzeitigen Austausch sanktionsbezogener Informationen ermöglicht habe.

Der Koordinierungsrahmen der Kommission mit den Mitgliedstaaten spiegelt die Komplexität der Beschlussfassung und den politikübergreifenden Charakter der Sanktionen wider

27 Die wirksame Umsetzung der EU-Handelssanktionen erfordert zudem eine umfassende Zusammenarbeit zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten. Der Rat, der als oberstes Organ für die Verhängung von EU-Sanktionen zuständig ist, erörtert Sanktionen gemeinsam mit den EU-Mitgliedstaaten in vier Arbeitsgruppen.

28 Im Rahmen ihrer eigenen Koordinierungsbemühungen mit den Mitgliedstaaten stützt sich die Kommission auf elf ständige Arbeitsgruppen zu verschiedenen EU-Politikbereichen, die sich mit EU-Handelssanktionen befassen. Darüber hinaus hat sie drei spezielle Arbeitsgruppen eingerichtet, um die Umsetzung der EU-Handelssanktionen zu erörtern. Sie hat Vertreter nationaler Behörden auf verschiedenen Zuständigkeitsebenen zur Teilnahme eingeladen (***Anhang II*** und ***Kasten 1***).

Kasten 1

Beispiele für Arten von Arbeitsgruppen im Bereich Sanktionen

Spezielle Arbeitsgruppe:

Die **Expertengruppe zu restriktiven Maßnahmen der Union und Extraterritorialität** ist eine von drei Arbeitsgruppen, die speziell für Sanktionen geschaffen wurden. Sie wurde eingerichtet, um die Kommission bei der Überwachung der einheitlichen Umsetzung und wirksamen Durchsetzung von EU-Sanktionen und bei der Entwicklung zusätzlicher Maßnahmen zum Schutz der EU vor den Auswirkungen der extraterritorialen Anwendung von Drittländern erlassener Rechtsvorschriften zu unterstützen.

Ständige Arbeitsgruppe

Der **Mechanismus zur Koordinierung der Durchsetzung** ist eine der bestehenden Gruppen zur Erörterung von Sanktionen. Sie wurde eingerichtet, um den Informationsaustausch und die direkte Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden und den Vollzugsbehörden der EU-Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Durchsetzung bewährter Verfahren und die Bekämpfung unerlaubter Ausfuhren von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck zu fördern.

Quelle: Beschluss der Kommission vom 12.4.2021 zur Einsetzung der Sachverständigengruppe der Kommission für restriktive Maßnahmen der Union und Extraterritorialität, C(2021) 2385 final, und interne Dokumente der Kommission

29 Die Kommission stellt sicher, dass die Arbeitsgruppen regelmäßig zusammenkommen und ihre Arbeit koordinieren, indem sie Tagesordnungen für die Sitzungen erstellt, den Vorsitz bei Sitzungen führt und einschlägige Informationen austauscht. Bis Ende2025 hatte die spezifische Expertengruppe 34 Sitzungen abgehalten, an denen mehr als 150 Personen teilnahmen. Die von der Kommission eingerichteten Arbeitsgruppen haben jedoch beratenden Charakter und konzentrieren sich auf den Informationsaustausch und die freiwillige Koordinierung. Es ist den Mitgliedstaaten überlassen, ob sie an Sitzungen teilnehmen. Bis Ende 2024 beispielsweise hatten fünf Mitgliedstaaten an weniger als der Hälfte der Sitzungen des Mechanismus zur Koordinierung der Durchsetzung teilgenommen. Dies spiegelt die Aufteilung der Zuständigkeiten in diesem Bereich wider, wodurch auch die Koordinierungsmöglichkeiten der Kommission eingeschränkt sind.

30 Zwar spiegelt die allgemeine Struktur des Koordinierungsrahmens der Kommission die Komplexität der Entscheidungsfindung und den politikübergreifenden Charakter von Sanktionen wider, doch verursachen die große Anzahl von Arbeitsgruppen und die Überschneidungen zwischen ihnen (wie beispielsweise zwischen der Koordinierungsgruppe für die Gemeinschaftsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr von Gütern und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck und dem Mechanismus zur Koordinierung der Durchsetzung) sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für die Kommission einen erheblichen Verwaltungsaufwand. Der Rechnungshof hat jedoch festgestellt, dass die Überschneidungen zwischen den Aufgabenbereichen der Arbeitsgruppen im Allgemeinen gerechtfertigt waren: Die Gruppen erörtern im Rahmen ihrer jeweiligen Aufgabenbereiche ähnliche Themen aus unterschiedlichen Perspektiven.

Die Kommission arbeitet regelmäßig auf diplomatischem Wege und über andere Instrumente mit Drittländern zusammen

31 Angesichts der globalen Dimension des Handels werden die Auswirkungen der EU-Sanktionen durch andere Länder verstärkt, die Maßnahmen mit ähnlichem Anwendungsbereich umsetzen – insbesondere im Hinblick auf das Risiko einer Umgehung. Daher ist die internationale Koordinierung der EU-Sanktionen mit den G7-Partnern und anderen Drittländern von entscheidender Bedeutung, um ihre Wirksamkeit zu gewährleisten, zumal die EU-Sanktionen gegen Russland nicht auf Sanktionen der Vereinten Nationen beruhen und Drittländer daher nicht verpflichtet sind, sie umzusetzen.

32 Zur Förderung der internationalen Koordinierung hat die Kommission das Forum der Sanktionskoordinatoren eingerichtet, in dem Vertreter der Mitgliedstaaten und internationaler Partner wie des Vereinigten Königreichs, der Schweiz, der Vereinigten Staaten, Japans, Kanadas und der Ukraine zusammenkommen. Ziel ist es, die Umsetzung, Durchsetzung und Überwachung von Sanktionsregelungen zu koordinieren, indem die Wirksamkeit der Sanktionen bewertet, Herausforderungen wie die Umgehung angegangen, bewährte Verfahren ausgetauscht und ein kohärentes Vorgehen mit internationalen Partnern angestrebt werden. Die Kommission leitet und organisiert die Sitzungen des Forums. In dieser Eigenschaft stellte die Kommission sicher, dass dieses regelmäßig zusammenkam, nämlich siebenmal zwischen Februar 2023 und April 2026.

33 Neben dem Forum der Sanktionskoordinatoren führt die EU auch über andere Kanäle Gespräche über Handelssanktionen mit Partnerländern. Dazu gehören Rahmenwerke für die allgemeine Zusammenarbeit, wie beispielsweise die G7, sowie Gespräche im multilateralen und bilateralen Rahmen. Vertreter einer Nicht-EU-Regierung teilten dem Rechnungshof mit, dass sie diese Bemühungen begrüßten.

34 Im Dezember 2022 schuf die EU das Amt des internationalen Sonderbeauftragten für die Umsetzung von EU-Sanktionen. Der internationale Sonderbeauftragte für die Umsetzung von EU-Sanktionen fungiert als zentrale diplomatische Kontaktstelle für internationale Fragen zur Umsetzung und Umgehung von EU-Sanktionen. In der Praxis besteht das Hauptziel dieser Funktion darin, die Handelssanktionen der EU mit denen der Partnerländer abzustimmen und Risiken der Sanktionsumgehung im Zusammenhang mit anderen Drittländern anzugehen (Ziffern ***51***–***53***).

35 Insgesamt stellen der Rahmen und die von der Kommission ergriffenen Maßnahmen eine umfassende Antwort auf die Notwendigkeit einer internationalen Koordinierung der EU-Sanktionen dar: Der Rechnungshof hat in dieser Hinsicht keine größeren Lücken festgestellt. Die Kommission bezog bei ihren Maßnahmen wichtige internationale Akteure mit ein und spielte innerhalb der bestehenden Rahmen eine aktive Rolle.

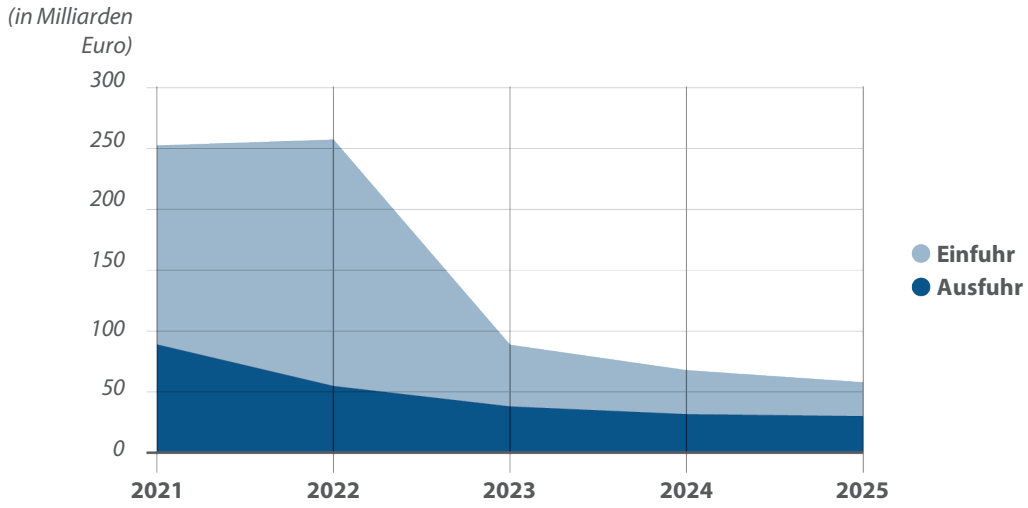
Handelssanktionen haben zusammen mit Maßnahmen gegen Umgehungspraktiken zu einem erheblichen Rückgang des Handels zwischen der EU und Russland geführt

36 Die Handelssanktionen der EU zielen darauf ab, die Fähigkeit der Russischen Föderation, ihren Angriffskrieg gegen die Ukraine fortzusetzen, zu mindern, indem unter anderem die Ausfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck und der Transfer fortschrittlicher Technologien, die für ihre Militärindustrie benötigt werden, eingeschränkt werden. Die Handelssanktionen der EU zielen auch darauf ab, die industrielle Leistungsfähigkeit Russlands zu verringern, indem der Zugang zu Schlüsseltechnologien eingeschränkt wird. In diesem Zusammenhang bewertete der Rechnungshof, ob die Einführung von Handelssanktionen der EU zu Veränderungen der Handelsströme zwischen der EU und Russland geführt hatte. Der Rechnungshof prüfte ferner, ob die internationalen Handelsströme darauf hindeuteten, dass die EU-Sanktionen umgangen wurden, und bewertete die Angemessenheit der EU-Instrumente zur Bekämpfung dieses Problems.

Handel zwischen der EU und Russland ist stark zurückgegangen, ein gewisser Handel besteht jedoch weiterhin bestehen

37 Vor 2022 war die EU – obwohl bereits seit 2014 Sanktionen galten – Russlands größter Handelspartner. Im Jahr 2025 entfielen 10,2 % des gesamten Warenhandels Russlands mit der Welt auf die EU, was einem Volumen von 58,3 Milliarden Euro entsprach – im Vergleich zu 252,8 Milliarden Euro im Jahr 2021 ist dies ein Rückgang um mehr als drei Viertel (***Abbildung 2***).

Abbildung 2 | Warenhandel (Einfuhr und Ausfuhr) zwischen der EU und Russland, 2021–2025



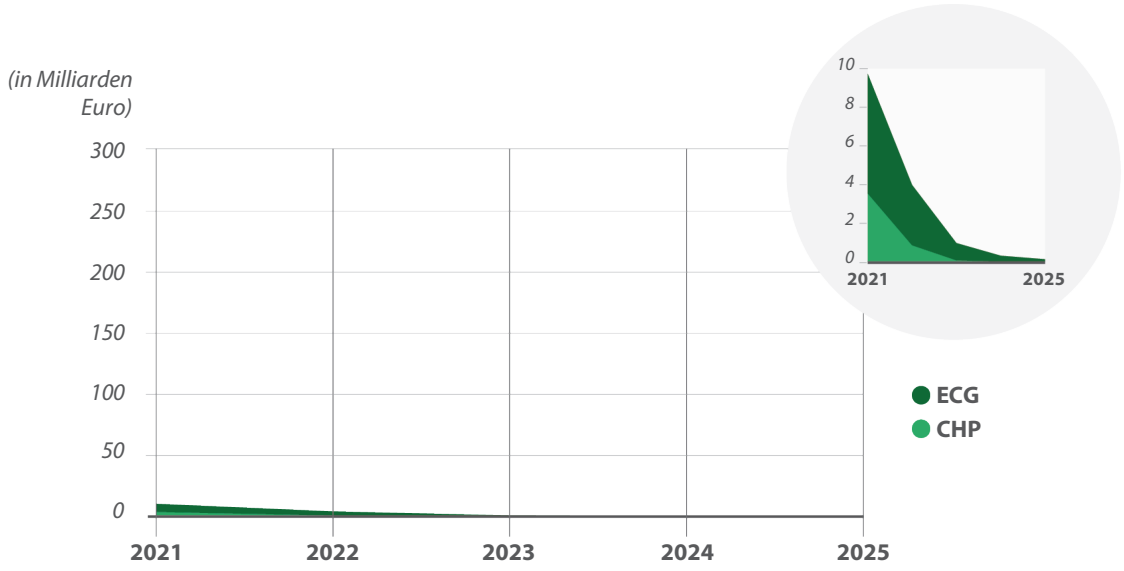
Quelle: JRC (auf der Grundlage von Eurostat-Daten), September 2026

38 Schätzungen der Kommission[2] zufolge belief sich der Wert der Ausfuhrbeschränkungen und -verbote für Waren und Technologien im September 2025 auf 49 Milliarden Euro (56 % des Vorkriegsniveaus). Die Einfuhren wurden auf 110 Milliarden Euro (bzw. 75 % des Vorkriegsniveaus) geschätzt. Trotz des starken Rückgangs des Handels mit Russland blieb die EU im Jahr 2025 Russlands drittgrößter Handelspartner. Der Handel mit nicht mit Sanktionen belegten Waren ist nach der Umsetzung der aufeinanderfolgenden Sanktionspakete jedoch erheblich zurückgegangen.

[2] Handelssanktionen der EU gegen Russland nach dem Einmarsch in die Ukraine, Einfuhr- und Ausfuhrverbote

39 Die Veränderungen im Handel zwischen der EU und Russland wirkten sich insbesondere auf Waren der Kategorie Güter von gemeinsamer hoher Priorität (common high priority, CHP) und wirtschaftlich kritische Güter (economically critical goods, ECG) aus. Diese beiden Kategorien haben die größten Auswirkungen im Hinblick auf die Einschränkung der militärischen und wirtschaftlichen Fähigkeiten Russlands. CHP-Güter sind unter Beschränkungen fallende Güter mit doppeltem Verwendungszweck und Hochtechnologiegüter, die in russischen Militärsystemen zum Einsatz kommen und auf Schlachtfeldern in der Ukraine gefunden wurden[3]. Wirtschaftlich kritische Güter sind Industriegüter, die für den Ausbau der wirtschaftlichen und industriellen Basis Russlands von entscheidender Bedeutung sind. ECG für die erhebliche Handelsströme bestanden, sind mit Handelssanktionen der EU belegt. Die Direktausfuhren von ECG und CHP-Gütern aus der EU nach Russland sind seit 2023 fast vollständig zum Erliegen gekommen (***Abbildung 3***).

Abbildung 3 | Ausfuhren von Gütern von gemeinsamer hoher Priorität und wirtschaftlich kritischen Gütern aus EU-Ländern nach Russland, 2021–2025



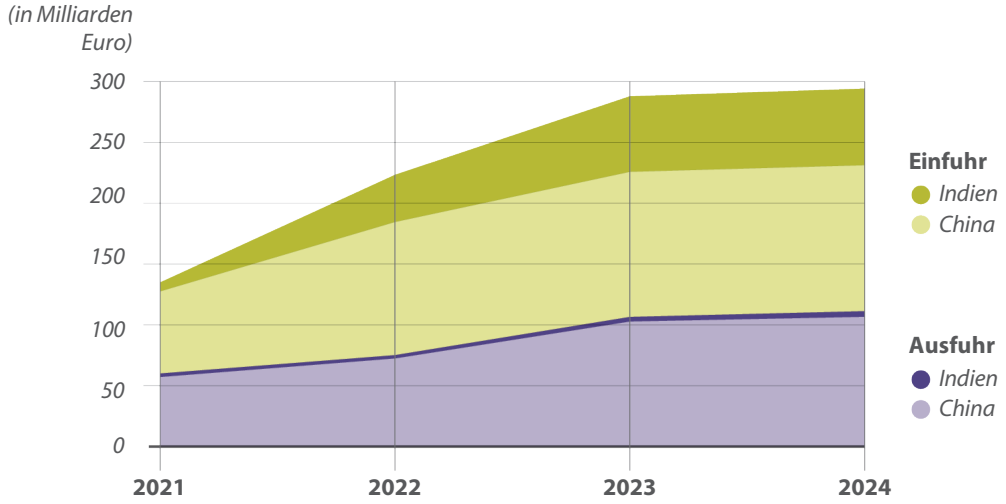
Quelle: Kommission – Gemeinsame Forschungsstelle.

[3] Anhang XL der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 in Verbindung mit Artikel 12g.

40 Russland selbst hat sich zu einer Kriegswirtschaft entwickelt. Zwar wächst die Wirtschaft des Landes auf dem Papier weiter, doch bei genauerer Betrachtung zeigt sich, dass dies hauptsächlich auf deutlich gestiegene Militärausgaben zurückzuführen ist. Die Kommission schätzt, dass dieser Anteil im Jahr 2024 bei 10,8 Billionen Rubel (109 Milliarden Euro) lag, was etwa 6 % des russischen Bruttoinlandsprodukts[4] entspricht. Gleichzeitig sind alle Wirtschaftszweige, die Waren für den zivilen Bedarf herstellen, geschrumpft und die Löhne sind gesunken[5].

41 Die Verringerung des Handels zwischen der EU und Russland ging mit einem erheblichen Anstieg des Handels zwischen Russland und Drittländern, die keine Sanktionen verhängen, einher. So lag beispielsweise Chinas Handelsvolumen mit Russland im Jahr 2024 um 82 % höher als im Jahr 2021. Auch der Handel Russlands mit Indien nahm weiter zu: Bis 2024 war er auf mehr als das Sechsfache der vor dem Krieg verzeichneten Zahl gestiegen, was hauptsächlich auf einen erheblichen Anstieg der Öleinfuhren aus Russland nach Indien zurückzuführen war (***Abbildung 4***).

Abbildung 4 | Warenhandel (Einfuhr und Ausfuhr) zwischen China/Indien und Russland, 2021–2024



Quelle: Kommission – Gemeinsame Forschungsstelle, basierend auf COMTRADE.

[4] EU sanctions: putting a price on Russia's war of aggression, Seite 1.

[5] Centre for Eastern Studies: Russia"s stagnating economy.

42 Diese Zahlen deuten darauf hin, dass es Russland zumindest teilweise gelungen ist, neue Lieferanten aus anderen Partnerländern zu finden, um den Handel mit Europa zu ersetzen. Einer kürzlich durchgeführten Studie zufolge hat diese Substitution jedoch zu höheren Kosten geführt. Der Preis, den Russland seit dem Beginn des Kriegs für eingeführte Güter mit doppeltem Verwendungszweck aus anderen Ländern zahlt, ist um 39 % stärker gestiegen als der Preis der Ausfuhren aus diesen Ländern in die übrige Welt für dieselben Güter in denselben Zeiträumen.

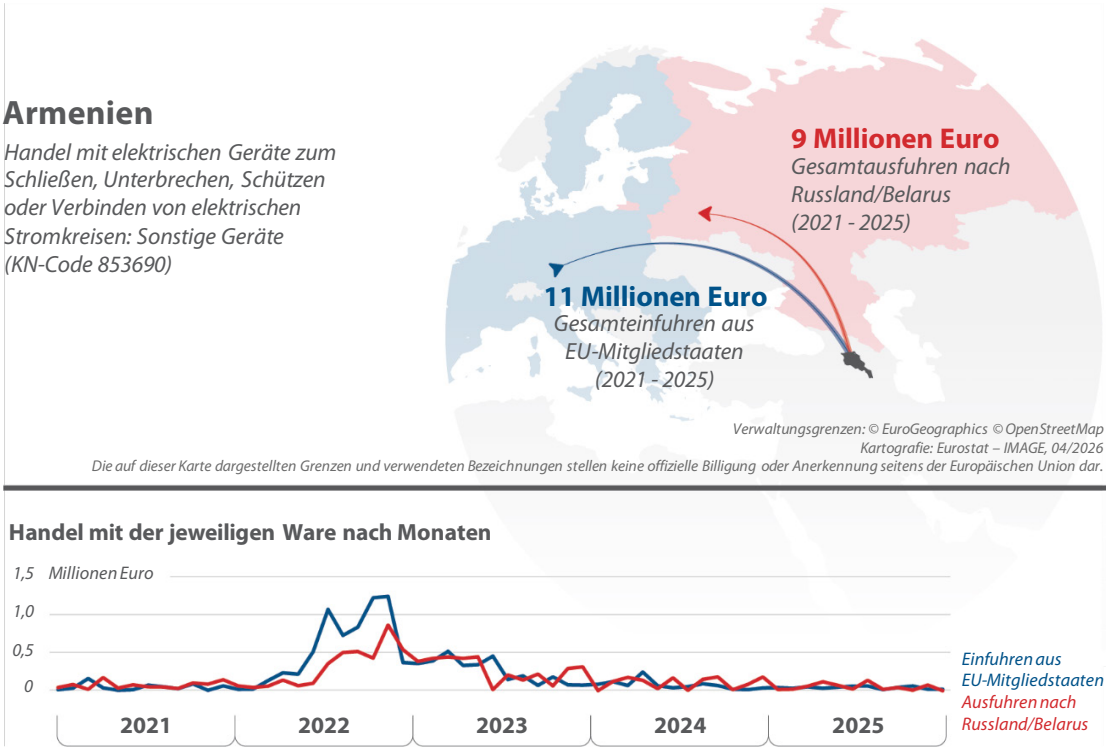
Die EU-Sanktionen haben die direkte Ausfuhr von Gütern, die das russische Militär am dringendsten benötigt, weitgehend unterbunden, doch die Umgehung dieser Sanktionen bleibt weiterhin ein Problem

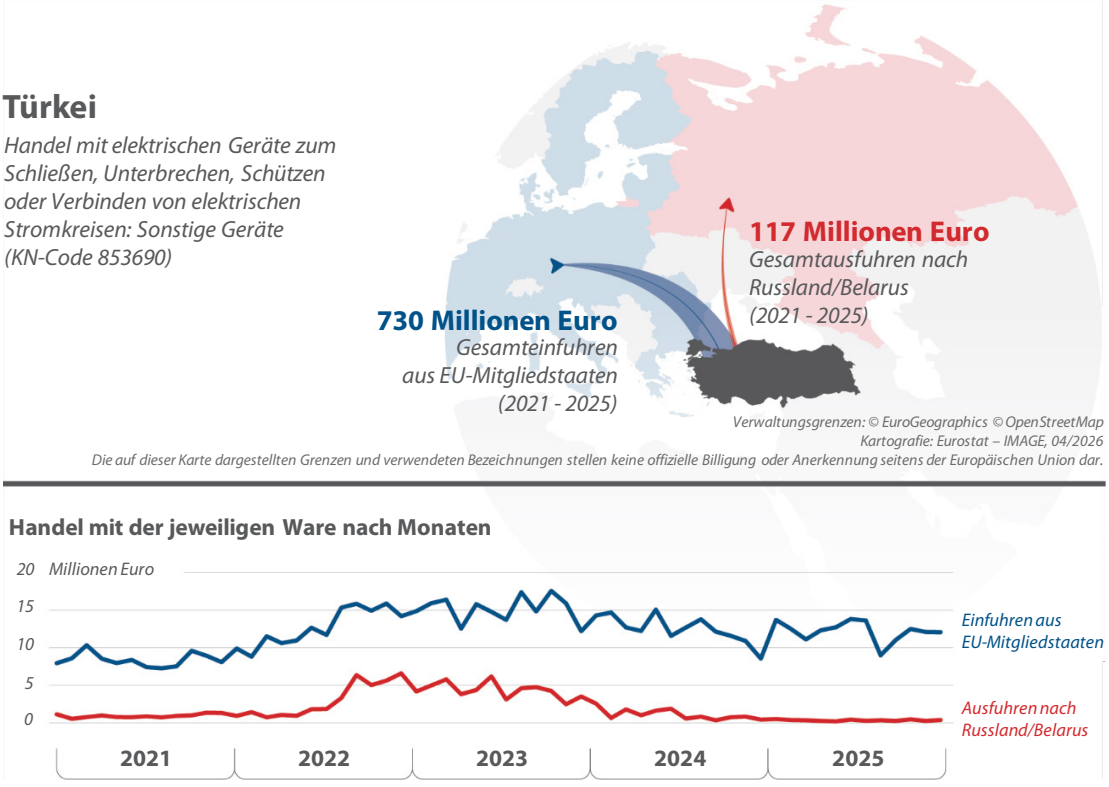
43 Eine Analyse externer Daten durch die Kommission ergab, dass in kürzlich hergestellten russischen Raketen und Drohnen, die im Krieg gegen die Ukraine eingesetzt werden (höchstwahrscheinlich aus den Jahren 2024 oder 2025), nach wie vor EU-Teile zu finden sind. Die Analyse ergab jedoch, dass Waren, die direkt aus der EU stammten, nur einen sehr kleinen Teil der Bestandteile ausmachten – etwa 4 %, d. h. 8 von 202 ermittelten Teilen. Auf Komponenten aus der gesamten westlichen Lieferkette entfielen hingegen rund 72 % aller ermittelten Komponenten. Dies ist ein Hinweis darauf, dass die EU-Sanktionen bis jetzt die direkte Ausfuhr von Waren, die für die russischen militärischen Fähigkeiten am wichtigsten sind, weitgehend wirksam verhindern (siehe auch Ziffer ***39*** zum Rückgang des Handels für CHP-Güter und ECG), aber auch darauf, dass nach wie vor eine Umgehung stattfindet. Dies weist allerdings auch daraufhin, dass es nach wie vor zu Umgehungspraktiken kommt.

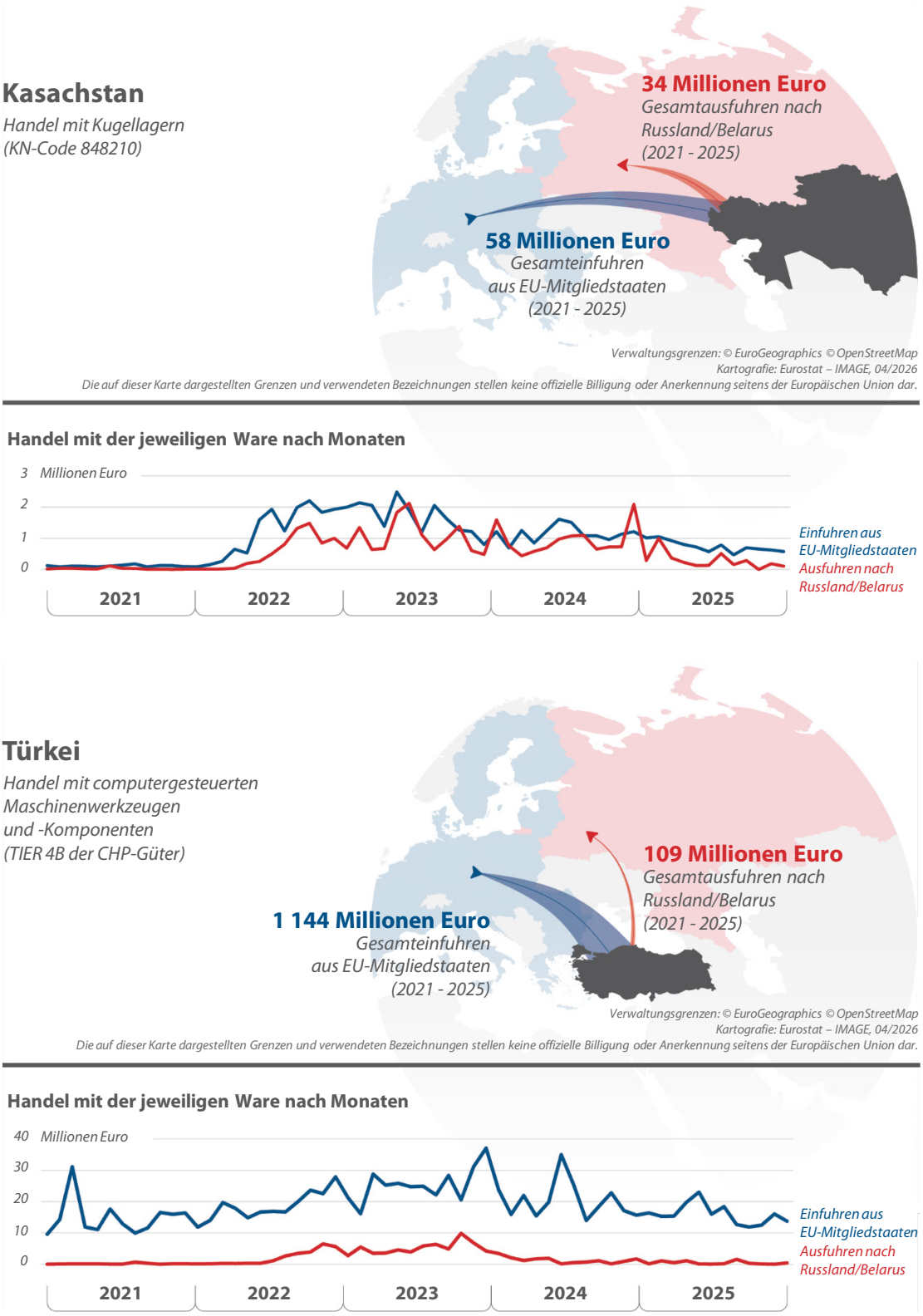
44 Als Reaktion auf die EU-Handelssanktionen hat Russland erhebliche Anstrengungen unternommen, diese zu umgehen, indem es alternative Einfuhrwege für mit Sanktionen belegte Waren findet, was die Wirksamkeit der Maßnahmen beeinträchtigt. Insbesondere war vorübergehend ein erheblicher Anstieg der Einfuhren aus der EU in kaukasische Länder zu verzeichnen, und gleichzeitig auch der Ausfuhren aus diesen Ländern nach Russland und Belarus.

45 Der Rechnungshof analysierte die Daten der Gemeinsamen Forschungsstelle zu den Handelsströmen mit der Türkei, Armenien und Kasachstan für eine Stichprobe von CHP-Waren. Seit dem Einmarsch im Jahr 2022 hat der Rechnungshof einen starken Anstieg des Handels zwischen diesen Ländern einerseits und der EU sowie Russland/Belarus andererseits beobachtet. In den meisten Fällen war dieser Wert bis 2025 wieder auf das Vorkriegsniveau gesunken (***Abbildung 5***).

Abbildung 5 | Handel mit ausgewählten Güter von gemeinsamer hoher Priorität (zwischen der EU und ausgewählten Drittländern sowie zwischen diesen Ländern und Russland/Belarus), 2021–2025







Quelle: Kommission – Gemeinsame Forschungsstelle.

46 Diese Statistiken geben Aufschluss über die Trends bei der Umgehung von Beschränkungen. Sie vermitteln jedoch kein genaues Bild von Handelsvolumen, da es keine vollständigen und zuverlässigen Informationen über den Handel zwischen Russland und Drittländern gibt. Zudem lässt sich nicht jede Umgehung von Sanktionen in den Handelsstatistiken erkennen (***Kasten 2***).

Kasten 2

False Backfilling

Unter "Backfilling" versteht man die Praxis, bei der ein von Sanktionen betroffenes Land Produkte aus einem Land, das Sanktionen verhängt hat, durch Produkte aus Ländern ersetzt, die dies nicht tun. So kann Russland beispielsweise in der EU hergestellte Produkte für den Einsatz auf dem Schlachtfeld durch ähnliche Produkte ersetzen, die in Ländern hergestellt werden, die keine Ausfuhrbeschränkungen verhängt haben, wie beispielsweise China.

"False backfilling" bezeichnet Fälle, in denen der Hersteller in diesem Rechtsraum eine Tochtergesellschaft des Unternehmens ist, das das Produkt ursprünglich geliefert hat. Forschungsdaten der Kyjiv School of Economics zufolge wurden 44 % der Waren, die aus Ländern ohne Sanktionen nach Russland ausgeführt wurden, ursprünglich von Tochtergesellschaften westlicher Unternehmen, einschließlich Unternehmen aus der EU, hergestellt. Da die Waren in einem Land hergestellt wurden, das keine Sanktionen verhängt hat, wird ihr Ursprung nicht als "westlich" erfasst. Die Produkte sind jedoch im Wesentlichen dieselben wie die in der EU oder in anderen westlichen Ländern hergestellten Erzeugnisse. Dadurch ist die Transaktion zwar rechtmäßig, stellt aber dennoch eine Form der Umgehung von Sanktionen dar.

Die EU hat eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um Umgehungen zu verhindern, wobei deren Wirksamkeit unterschiedlich ist.

47 Die EU hat verschiedene Maßnahmen ergriffen, um Umgehungen zu verhindern. Dazu gehören Maßnahmen, die sich auf die vom Rat beschlossene Ausgestaltung von Sanktionen auswirken, sowie von der Kommission durchgeführte Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit und Analyse, darunter die Arbeit des Sanktionsbeauftragten, das Hinweisgeber-Tool und die Analyse von Trends bei der Umgehung von Sanktionen.

Vom Rat erlassene spezifische Maßnahmen zur Bekämpfung von Umgehungspraktiken

48 Im Jahr 2023 erließ der Rat im Rahmen des elften Sanktionspakets gegen Russland eine Reihe von Maßnahmen zur Bekämpfung von Umgehungspraktiken. Der Schwerpunkt lag auf bestimmten Waren mit hohem Risiko, die nachweislich über Drittländer nach Russland gelangt waren. Das Instrument ermöglicht es der EU, die Ausfuhr dieser Waren in die Länder, die zur Umgehung der Sanktionen genutzt werden, zu verbieten, indem sie in Anhang XXXIII der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 aufgenommen werden. Es wurde 2026 erstmals im Rahmen des 20. Sanktionspakets gegen Russland in Bezug auf Kirgisistan aktiviert.

49 Ebenfalls im Jahr 2023 ergänzte die Kommission diese Maßnahmen durch die Erstellung zweier Listen mit Produkten, bei denen die Gefahr einer Umgehung besonders groß ist: Güter von gemeinsamer hoher Priorität (CHP) und wirtschaftlich kritische Güter (ECG). Beide Listen werden regelmäßig aktualisiert. Sie sind für Wirtschaftsteilnehmer eine hilfreiche Unterstützung bei der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten. Die Zollbehörden der Partnerländer können sie auch zur Unterstützung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Umgehungspraktiken nutzen.

50 Im Juli 2025 wurden mit dem 18. Sanktionspaket gegen Russland die Maßnahmen ausgeweitet und eine spezielle Auffangregelung eingeführt, um dem Risiko entgegenzuwirken, dass mit Sanktionen belegte Güter aus fortschrittlichen Technologien nach Russland ausgeführt werden, indem sie als in andere Drittländer ausgeführt erklärt werden. Dies gibt den Mitgliedstaaten ein zusätzliches Instrument, um die Umgehung von Sanktionen zu verhindern, indem verdächtige Lieferungen eingestellt werden und den Mitgliedstaaten gestattet wird, Genehmigungsanforderungen für die Ausfuhr von Gütern zu verhängen, die nicht speziell in den Sanktionsvorschriften aufgeführt sind.

Der internationale Sonderbeauftragte für die Umsetzung von EU-Sanktionen

51 Die Kommission ergänzt nicht nur die im Rahmen der Sanktionspakete eingeführten Maßnahmen, sondern hat auch proaktiv Kontakt zu potenziellen Dreh- und Angelpunkten für die Umgehung von Sanktionen aufgenommen, um das Bewusstsein für dieses Problem zu schärfen. Diese Bemühungen wurden im Dezember 2022 institutionalisiert, als die Kommission das Amt des internationalen Sonderbeauftragten für die Umsetzung von EU-Sanktionen schuf.

52 Der internationale Sonderbeauftragte für die Umsetzung von EU-Sanktionen hat hochrangige Gespräche mit Drittländern geführt, um die Umgehung der gegen Russland verhängten Sanktionsmaßnahmen zu unterbinden. Bis Ende 2025 hatte der internationale Sonderbeauftragte für die Umsetzung von EU-Sanktionen 45 Missionen in 17 verschiedene Ländern (vier Partnerländer und dreizehn weitere Drittländer) durchgeführt. Der Sanktionsbeauftragte ging bei der Auswahl der anzusprechenden Länder systematisch vor. Auf der Grundlage einer von der GD TRADE und der Gemeinsamen Forschungsstelle durchgeführten Analyse der Handelsdaten zu Ausfuhren aus der EU und Wiederausfuhren von CHP-Gütern und ECG aus diesen Drittländern nach Russland nahm der Sanktionsbeauftragte diplomatische Kontakte zu Umschlagplätzen und Hoheitsgebieten auf, die als "Plattformländer" für die Umgehung von Sanktionen identifiziert wurden (vor allem Georgien, Serbien, die Türkei, Armenien, Kasachstan, Kirgisistan, die Vereinigten Arabischen Emirate und Usbekistan).

53 Der internationale Sonderbeauftragten für die Umsetzung von EU-Sanktionen hat umfangreiche Kontakte zu einer Reihe von Ländern gepflegt, darunter Länder in Zentralasien und im Kaukasus sowie die Türkei, die Vereinigten Arabischen Emirate, Indien, Malaysia und Thailand. Als Reaktion auf die Arbeit des Sanktionsbeauftragten begannen einige Plattformländer mit dem Austausch von Daten über Wiederausfuhren nach Russland, wodurch die Überwachung von Umgehungen ermöglicht wurde. Außerdem ist die Wiederausfuhr nach Russland von Schlachtfeldbauteilen aus der EU aus einigen dieser Länder zurückgegangen. Die Handlungsmöglichkeiten des Sanktionsbeauftragten sind jedoch durch das Mandat der Kommission begrenzt und rein diplomatischer Natur. Der internationale Sonderbeauftragten für die Umsetzung von EU-Sanktionen kann den Ländern, die er besucht, keine wirtschaftlichen oder finanziellen Anreize bieten.

Das Hinweisgeber-Tool der EU für Sanktionen

54 Ein weiteres von der Kommission im März 2022 eingeführtes Instrument zur Ermittlung von Umgehungsmustern ist das Hinweisgeber-Tool der EU für Sanktionen. Damit können mögliche Verstöße gegen EU-Sanktionen, einschließlich Umgehungen, anonym gemeldet werden. Bis August 2026 waren über das Tool mehr als 2 600 Meldungen eingegangen, von denen die meisten Sanktionen gegen Russland betrafen. Die Kommission hat 10 % der Berichte zur weiteren Bearbeitung an die zuständigen nationalen Behörden (NCAs) oder den EAD weitergeleitet. Die Wirksamkeit des Tools kann allerdings nicht festgestellt werden, da die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind, über Durchsetzungsmaßnahmen, die auf der Grundlage des Whistleblower-Tools ergriffen wurden, zu berichten.

Analyse der Kommission über die Umgehungstendenzen im Handel mit Russland

55 Schließlich analysiert die Kommission kontinuierlich die Handelsströme von und nach Russland und stellt den EU-Delegationen und den Mitgliedstaaten monatliche Berichte über den Handel mit CHP-Gütern und ECG mit den Plattformländern zur Verfügung. Die Kommission teilt den Partnerländern über das Forum der Sanktionskoordinatoren regelmäßig ihre Analyse der Ausfuhrtrends in der EU bei durch Umgehung gehandelten CHP-Gütern mit und betont, dass die Umgehung die Wirksamkeit der EU-Sanktionen erheblich untergräbt. Diese Analyse fließt auch in die Leitlinien der Kommission zu Fragen im Zusammenhang mit Umgehungspraktiken ein (Ziffern ***81***–***87***).

56 Insgesamt stellte der Rechnungshof fest, dass die Kommission die in den Sanktionspaketen enthaltenen Maßnahmen gegen Umgehungspraktiken durch umfassende Maßnahmen unterstützt hat. Gemeinsam trugen diese Maßnahmen dazu bei, den Trend steigender Handelsvolumina zwischen Russland und den Plattformländern umzukehren (Ziffern ***44*** sowie ***45***). Inwieweit diese Instrumente jedoch wirksam sind, ist unterschiedlich, was zum Teil auf ihre primäre Funktion als diplomatische oder analytische Instrumente zurückzuführen ist. Da sich die Umgehungsmuster weiterentwickeln, verlagert sich der Trend zudem von den Plattformländern hin zu neuen Umgehungszentren, insbesondere in Südostasien. Daher erreichen mit Sanktionen belegte Waren trotz einiger greifbarer positiver Ergebnisse nach wie vor indirekt Russland.

Unklarheiten und Unstimmigkeiten im EU-Rechtsrahmen untergraben die einheitliche Anwendung von Sanktionen

57 Nach Erlass der Sanktionen durch einstimmigen Beschluss des Rates, sind die Mitgliedstaaten für ihre Umsetzung und Durchsetzung zuständig. Um eine einheitliche Umsetzung zu gewährleisten, muss die Sanktionsgesetzgebung eine einheitliche Terminologie verwenden und eindeutig formuliert sein. Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten über wirksame Durchsetzungsvorschriften verfügen. Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Bestimmungen zu den Schlüsselbegriffen, die in der Rechtsgrundlage der EU-Handelssanktionen verwendet werden, hinreichend klar sind, damit die Mitgliedstaaten sie einheitlich auslegen. Darüber hinaus überprüfte der Rechnungshof die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1226 zur Definition von Straftatbeständen und Sanktionen bei Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union.

Unpräzise Terminologie in den EU-Sanktionsvorschriften erschwert deren Umsetzung

58 Die Prüfungsarbeit des Rechnungshofs ergab Fälle, in denen sanktionsbezogene Anforderungen in Rechtsvorschriften, die von allen Mitgliedstaaten angenommen werden müssen, ungenau beschrieben worden waren. Beispiele für ungenaue Begriffe, die in Sanktionsverordnungen verwendet werden, sind "unbedingt erforderlich", "nach besten Kräften" und "geeignete Schritte und Strategien" (***Anhang III***). Die Verwendung solcher Begriffe kann zu einer unterschiedlichen Auslegung der Rechtsvorschriften in den einzelnen Mitgliedstaaten führen und die einheitliche Umsetzung beeinträchtigen, auch wenn die Kommission Anstrengungen unternimmt, die Mängel mithilfe von Leitlinien zu beheben.

59 Mehrere der besuchten Mitgliedstaaten haben dem Rechnungshof bestätigt, dass es ein Problem mit ungenauen Schlüsselbegriffen in den Sanktionsbestimmungen gibt, insbesondere im Hinblick auf Ausnahmen und Abweichungen. Darüber hinaus verwies ein Mitgliedstaat auf die hohe Komplexität und den hohen Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit der Überprüfung bestimmter Bestimmungen in Sanktionsverordnungen (beispielsweise Preisobergrenzen für Luxusgüter).

60 Die vage Formulierung der rechtlichen Bestimmungen erleichtert es, Einstimmigkeit bei der Verhängung von Sanktionspaketen zu erreichen. Genauso werden auf Anfrage spezifischer Mitgliedstaaten Ausnahmen aufgenommen, um zu einer Einigung zu gelangen.

Mangelnde Angleichung der Sanktionen an die Zollterminologie führt zu operativen Schwierigkeiten

61 Da die Mitgliedstaaten Sanktionen zudem weitgehend durch die Anwendung des Zollkodex der Union umsetzen, lassen sich Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Maßnahmen minimieren, wenn in den Sanktionsverordnungen dieselben Begriffe und Begriffsbestimmungen verwendet werden wie im EU-Zollrecht. Der Rechnungshof stellte jedoch mehrere Unterschiede zwischen den Sanktionsverordnungen und dem Zollkodex fest, z. B. Unterschiede in Bezug auf das Konzept des "Ursprungslands" und den Begriff der "Verbringung", bei dem es sich nicht um eine Standardzollbezeichnung handelt (***Anhang III***). Darüber hinaus wiesen einige Mitgliedstaaten darauf hin, dass die Tatsache, dass die Codes der Kombinierten Nomenklatur zur Kategorisierung von Waren für Zollzwecke in den Handelssanktionsvorschriften der EU (z. B. in Anhang VII Teil A) nicht verwendet werden und stattdessen Warenbeschreibungen und allgemeine Begriffen genutzt werden, Auslegungsspielraum lässt und Zollkontrollen erschwert.

62 Der Rechnungshof stellte ferner fest, dass die Art und Weise, wie Güter mit doppeltem Verwendungszweck von der Sanktionsverordnung (Verordnung (EU) Nr. 833/2014) erfasst werden, zumindest teilweise zu Unstimmigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten bei der Erteilung von Genehmigungen für solche Güter beiträgt. Insbesondere gibt es Überschneidungen zwischen zwei Anhängen der Verordnung (Nr. VII und XXIII). Anhang VII enthält ein Verzeichnis der Waren, für die eine Genehmigung erforderlich ist; in Anhang XXIII sind Ausnahmen vorgesehen. Einige Positionen, wie z. B. elektronische Schaltkreise, erscheinen auf beiden Listen, sodass ihr Status für Zollbeamte unklar ist. Darüber hinaus enthält Anhang VII Warenbeschreibungen, während in Anhang XXIII auf Codes der Kombinierten Nomenklatur Bezug genommen wird, die den Zollbehörden gemeinhin bekannt sind. Die Kommission unterstützt die Arbeit der Mitgliedstaaten in diesem Bereich durch die Bereitstellung von Leitlinien und die Erstellung von Entsprechungstabellen.

Straftatbestände und Strafen bei Verstößen gegen EU-Restriktionsmaßnahmen sind in den Mitgliedstaaten noch nicht ausreichend harmonisiert.

63 Schließlich hängt die konsequente Umsetzung von EU-Sanktionen durch die Mitgliedstaaten auch von einer wirksamen Durchsetzung ab, einschließlich der Vorschriften über Straftaten und Sanktionen bei Verstößen, die in den nationalen Rechtsvorschriften festgelegt sind. Bislang wurden Verstöße gegen EU-Sanktionen nicht in allen Mitgliedstaaten unter Strafe gestellt, und die Mitgliedstaaten haben Sanktionen auf unterschiedlichen Ebenen verhängt. Während einige Rechtsordnungen strafrechtliche Sanktionen verhängt haben, sind andere bei Verstößen lediglich mit verwaltungsrechtlichen Mitteln vorgegangen. Dieses Problem dürfte durch die Richtlinie (EU) 2024/1226 zur Festlegung von Straftatbeständen und Sanktionen bei Verstößen gegen die restriktiven Maßnahmen der Union reduziert werden, sobald diese von allen Mitgliedstaaten vollständig und ordnungsgemäß umgesetzt ist. Die Richtlinie harmonisiert nicht vollständig Durchsetzungsmaßnahmen, sondern legt Mindestvorschriften hinsichtlich der Definition von Straftatbeständen und Sanktionen für natürliche und juristische Personen fest, die von den Mitgliedstaaten bei Verstößen gegen EU-Sanktionen umzusetzen sind, und inkludiert Regelungen zur Stärkung ihrer Durchsetzung und Umsetzung.

64 Die Richtlinie musste bis zum 20. Mai 2025 in nationales Recht umgesetzt werden. Bis April 2026 hatten 19 Mitgliedstaaten der Kommission mitgeteilt, dass sie die Richtlinie wie vorgeschrieben vollständig umgesetzt hätten. Die Kommission hat im Juli 2025 erste Durchsetzungsmaßnahmen ergriffen und förmliche Mahnungen an ausstehende Mitgliedstaaten gerichtet. Sie hat noch nicht geprüft, ob die Mitgliedstaaten, die die Richtlinie tatsächlich in nationales Recht umgesetzt haben, dies korrekt getan haben. Die Richtlinie hat daher bislang nur begrenzte Auswirkungen gehabt.

Unterschiedliche nationale Vorgehensweisen bei der Durchsetzung von EU-Handelssanktionen bieten Möglichkeiten für "Forum Shopping"

65 Die Zollunion der EU leistet einen Beitrag zur Strategie der EU für wirtschaftliche Sicherheit. Handelssanktionen spielen dabei eine wichtige Rolle. Die Zollbehörden sind mittlerweile faktisch die führende Instanz für die Kontrolle von Ausfuhrwaren an den Außengrenzen der EU, wodurch sie bei der wirksamen und einheitlichen Umsetzung von Sanktionen an vorderster Front stehen. Unterschiedliche Kontrollstandards in den einzelnen Mitgliedstaaten untergraben die Wirksamkeit der EU-Handelssanktionen. Außerdem können sie für Unternehmen zeitaufwendig und kostspielig sein.

66 Der Rechnungshof bewertete daher, ob die Mitgliedstaaten Handelssanktionen in harmonisierter Weise umgesetzt und durchgesetzt hatten und ob die Kommission angemessen auf festgestellte Unstimmigkeiten reagiert hat. Außerdem hat der Rechnungshof Initiativen auf Ebene der Mitgliedstaaten und der EU geprüft, die zur Bewältigung dieser Probleme beitragen könnten.

"Forum Shopping" stellt nach wie vor ein wesentliches Risiko dar, das die wirksame Umsetzung der EU-Handelssanktionen untergräbt

67 Die Prüfbesuche des Rechnungshofs in einer Stichprobe von fünf Mitgliedstaaten ergaben erhebliche Unterschiede bei den Zollkontrollen. In einigen Mitgliedstaaten verlangen die Zollbehörden für die Ausfuhr von mit Sanktionen belegten Waren umfangreichere Unterlagen als in anderen. So hat der Rechnungshof beispielsweise festgestellt, dass die Zollbehörden der baltischen Staaten (Lettland, das der Rechnungshof besucht hat; er hat jedoch auch bestätigt, dass Litauen und Estland einen ähnlichen Ansatz verfolgen) unter bestimmten Voraussetzungen die Vorlage einer vom Hersteller ausgestellten Erklärung für ausgeführte oder wiederausgeführte mit Sanktionen belegte Waren verlangen. Andere Mitgliedstaaten sehen eine solche Anforderung nicht vor.

68 Diese Unterschiede in der Art und Weise, wie die Zollbehörden in den verschiedenen Mitgliedstaaten Zollkontrollen durchführen, zeigen sich auch darin, wie Verstöße im Zusammenhang mit EU-Handelssanktionen für Waren erfasst werden (*Kasten 3*).

Kasten 3

Erhebliche Unterschiede bei der Anzahl der Verstöße gegen EU-Handelssanktionen für Waren aus anderen Mitgliedstaaten

Seit 2022 wurden in Bulgarien keine Verstöße gegen EU-Handelssanktionen im Zusammenhang mit Waren verzeichnet, die aus anderen Mitgliedstaaten stammten und über Bulgarien in Länder außerhalb des EU-Zollgebiets ausgeführt wurden.

Zum Vergleich: Lettland verzeichnete eine hohe Zahl von Fällen von Verstößen im Zusammenhang mit EU-Handelssanktionen für Waren mit Ursprung in anderen Mitgliedstaaten. Im Jahr 2024 fielen insgesamt etwa 2 100 Ausfuhrsendungen in diese Kategorie. Auf sie entfielen drei Viertel aller von Lettland gemeldeten Verstöße.

Obwohl sowohl Bulgarien als auch Lettland über EU-Außengrenzen verfügen, über die Ausfuhren aus anderen Mitgliedstaaten das Zollgebiet der EU verlassen, stellt der Rechnungshof erhebliche Unterschiede bei der Zahl der Verstöße fest.

69 Darüber hinaus stellte der Rechnungshof Unstimmigkeiten in der Art und Weise fest, wie die NCAs Ausnahmegenehmigungen für die Ausfuhr von mit Sanktionen belegten Waren erteilten. Dieser Prozess wird nicht auf EU-Ebene zentralisiert, sondern liegt in der Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten. Bei der Beförderung beschränkter Güter auf der Straße muss jeder Mitgliedstaat, dessen Hoheitsgebiet überquert wird, eine gesonderte Genehmigung für die Beförderung der Güter erteilen. Die Kommission hat in diesem Zusammenhang Fälle festgestellt, in denen die nationalen Wettbewerbsbehörden zu unterschiedlichen Einschätzungen gelangt sind, beispielsweise aus Gründen der Agrar- und Ernährungswirtschaft.

70 Außerdem ermittelte der Rechnungshof zwei Fälle, in denen Waren an den Ausgangszollstellen in Litauen und Polen angehalten worden waren, obwohl beide Waren zur Ausfuhr nach Russland angenommen wurden (Befreiung ohne Ausfuhrgenehmigung durch Italien). Im polnischen Fall wurden die Waren nach Italien zurückgesandt, und die ursprüngliche Ausfuhranmeldung wurde annulliert. In Italien wurden die Waren erneut für den Export nach Russland freigegeben und über einen italienischen Hafen an einen Bestimmungsort in Russland verschifft. Auf eine Anfrage hin bekräftigte die Kommission, dass die Mitgliedstaaten für Entscheidungen im Zusammenhang mit der Durchsetzung von Sanktionen zuständig seien und dass sie keinen Anlass habe, einzugreifen.

71 In den Gesprächen des Rechnungshofs mit externen Sachverständigen wurde der Rechnungshof über mehrere Fälle informiert, in denen Genehmigungen für ähnliche mit Sanktionen belegte Waren in einem Mitgliedstaat verweigert, aber in einem anderen Mitgliedstaat zugelassen wurden.

72 Der Rechnungshof stellt fest, dass die Kommission als Reaktion auf solche Probleme nur auf fachlicher Ebene mit den Zollbehörden der betroffenen Mitgliedstaaten zusammenarbeitet, um Fragen der Umsetzung von Sanktionen über die Sanktionen-Kontaktgruppe zu erörtern, und Leitlinien herausgibt (Ziffer *85*).

73 Die unterschiedlichen nationalen Praktiken bei den Zollkontrollen bergen das Risiko, dass Unternehmen bewusst Genehmigungs- oder Zollstellen in Mitgliedstaaten mit weniger strengen Kontrollen wählen könnten. Diese Praxis wird gemeinhin als "Forum-Shopping" bezeichnet. Insgesamt betrachtet der Rechnungshof diese Praxis als zentrales Risiko, das eine wirksame Umsetzung der EU-Handelssanktionen untergraben könnte. Dies liegt auch an ihrem Potenzial, die Umgehung von Sanktionen zu erleichtern (Ziffern *43*–*56*).

Unterschiede bei den Verwaltungskapazitäten der Mitgliedstaaten wirken sich auch auf die Umsetzung der Handelssanktionen der EU aus

74 Einer der Gründe, warum die Mitgliedstaaten bei der Durchsetzung von Sanktionen nicht einheitlich vorgehen, sind ihre unterschiedlichen Verwaltungskapazitäten. So kann es beispielsweise vorkommen, dass einige Mitgliedstaaten im Vergleich zu anderen über mehr geschultes Personal verfügen, das auf das Auffinden von mit Sanktionen belegten Waren spezialisiert ist. Da die Mitgliedstaaten für die Zollkontrollen zuständig sind, hat die Kommission keine Möglichkeit, Einfluss auf den Umfang der Ressourcen und der Infrastruktur zu nehmen, die die Mitgliedstaaten für die Umsetzung von Handelssanktionen bereitstellen.

75 Schließlich hängt die Effizienz der Zollabläufe nicht nur von den Ressourcen und der Infrastruktur ab, sondern auch von den organisatorischen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten. So beobachtete der Rechnungshof beispielsweise in den Niederlanden ein bewährtes Verfahren, das wahrscheinlich zu einer kohärenteren und effizienteren Umsetzung und Durchsetzung von Sanktionen beiträgt (*Kasten 4*).

Kasten 4

Bewährte Verfahren bei der nationalen Koordinierung

In den Niederlanden wurde innerhalb der Zollbehörde eine zentrale Genehmigungsstelle eingerichtet, die im Auftrag des Außenministeriums tätig ist. Zu den Vorteilen zählen die reibungslose Kommunikation zwischen den Behörden bei operativen Fällen, ein guter Überblick über das Risikomanagement bei der Durchsetzung von Sanktionen sowie die Möglichkeit, bei Fragen der Zolltarifierung auf das Fachwissen der Zollbehörden zurückzugreifen.

Es wurden Initiativen ergriffen, um die Lücken bei der Harmonisierung der Sanktionsumsetzung zu schließen.

76 Bei seiner Prüfung ermittelte der Rechnungshof auch bestehende Initiativen und Möglichkeiten für eine weitere Harmonisierung, sowohl innerhalb des derzeitigen Rahmens als auch durch Änderungen der Rechtsvorschriften. Dazu gehören eine konsequentere Durchführung von nachträglichen Zollkontrollen, zwischenstaatliche Ansätze zur Zusammenarbeit im Zollbereich wie die Baltic Customs Initiative sowie die Umsetzung der Zollunion der EU.

77 Zum Zeitpunkt der Prüfung war die Kommission nicht in der Lage, Angaben dazu zu machen, ob die Mitgliedstaaten risikobasierte nachträgliche Zollkontrollen durchführen, um die wirksame Umsetzung der EU-Handelssanktionen zu bewerten. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass eine konsequentere Durchführung risikobasierter nachträglicher Zollkontrollen im Zusammenhang mit EU-Handelssanktionen, die von den nationalen Zollbehörden koordiniert werden, unter anderem dazu beitragen könnte, festzustellen, ob Unternehmen "Forum Shopping" betreiben (*Kasten 5*).

Kasten 5

Risikobasierte nachträgliche Zollkontrollen

Risikobasierte nachträgliche Zollkontrollen ermöglichen eine schnellere Freigabe der Waren und sparen den Unternehmen Zeit und Kosten, während gleichzeitig die ordnungsgemäße Einhaltung der Vorschriften durch einen Prüfmechanismus gewährleistet wird, der nach der Freigabe der Waren effektiver durchgeführt werden kann.

Gemäß dem WTO-Übereinkommen über Handelserleichterungen sind die Mitglieder der Welthandelsorganisation verpflichtet, risikobasierte nachträgliche Zollkontrollen einzuführen oder beizubehalten, um die Einhaltung der Zollgesetze und sonstigen zollrelevanten Vorschriften, einschließlich Handelssanktionen, zu gewährleisten.

78 Die Baltic Customs Initiative (eine Kooperationsvereinbarung zwischen Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen und Finnland) ist ein zwischenstaatliches Vorhaben, mit dem das Problem der uneinheitlichen Vorgehensweisen bei Zollkontrollen innerhalb der EU angegangen werden soll. Diese Initiative zielt darauf ab, ein strengeres, einheitliches Zollkonzept zu schaffen, indem die Kontrollen für sensible Waren verschärft werden, zusätzliche Unterlagen wie Herstellererklärungen verlangt und die Maßnahmen koordiniert werden, um zu verhindern, dass Waren über Drittländer umgeleitet werden.

79 Zusätzlich zu diesen bestehenden multilateralen Kooperationsabkommen zwischen den Mitgliedstaaten wird mit der bevorstehenden EU-Zollreform versucht, eine strategische Antwort auf die wachsenden Herausforderungen zu finden, mit denen Zollverwaltungen und Unternehmen auf EU-Ebene konfrontiert sind. Das im Mai 2023 vorgestellte Gesetzespaket soll die Zollunion modernisieren und ihre Funktionsweise verbessern, unter anderem durch wirksamere Zollkontrollen im Zusammenhang mit EU-Handelssanktionen[6]. Insbesondere die Einrichtung einer EU-Zollbehörde und die Entwicklung einer EU-Zolldatenplattform werden den Informationsaustausch und das Risikomanagement in der gesamten EU verbessern. Die Auswirkungen werden jedoch erst mittelfristig spürbar sein, da die vollständige Umsetzung für das Jahr 2034 vorgesehen ist.

[6] Kommissionsvorschlag COM(2023) 258 vom 17. Mai 2023.

Die Leitlinien der Kommission sind umfassend, aber nicht rechtsverbindlich, und die Informationssysteme werden nicht in allen Mitgliedstaaten einheitlich verwendet

80 Vor dem Hintergrund komplexer Sanktionsvorschriften kommt der Kommission eine besonders wichtige Rolle zu, den Mitgliedstaaten klare, einheitliche und umfassende Leitlinien zur Verfügung zu stellen, um unterschiedliche Auslegungen zu vermeiden und die Zusammenarbeit zwischen ihnen wirksam zu unterstützen. Der Rechnungshof bewertete, ob die Kommission diese Unterstützung rechtzeitig gewährt hatte und ob der Umfang dieser Unterstützung ausreichte, um das Risiko einer uneinheitlichen Umsetzung und eines unzureichenden Informationsaustauschs zu mindern.

Die Leitlinien der Kommission für die Umsetzung von Sanktionen decken trotz verbleibender Lücken ein breites Spektrum von Problemen ab

81 Seit Februar 2022 hat die Kommission umfassende Unterstützung in Form von Leitlinien und häufig gestellten Fragen eingeführt, um die harmonisierte Umsetzung der EU-Handelssanktionen gegen Russland zu unterstützen (***Abbildung 6***).

Abbildung 6 | Übersicht über die häufig gestellten Fragen der Kommission nach Themenbereichen



Quelle: Europäische Kommission.

82 Insbesondere hat die Kommission elf themenbezogene sowie allgemeine Leitlinien zu Handel und Zoll veröffentlicht, ergänzt durch themenspezifische FAQs. Diese wurden erstmals im Juni 2022 veröffentlicht und seitdem regelmäßig aktualisiert, zuletzt im Mai 2026. Darüber hinaus setzt die Kommission Handelswarnungen ein, um die Mitgliedstaaten über Handelsmuster mit hohem Risiko zu informieren (***Kasten 6***).

Kasten 6

Die Nutzung von Handelswarnungen durch die Kommission: Beispiel Birken-Sperrholz

Die EU-Sanktionen verbieten den Erwerb, die Einfuhr oder die Verbringung von Sperrholz aus Russland und Belarus. Um Zugang zum EU-Markt zu erhalten, beauftragen Unternehmen aus sanktionierten Ländern Hersteller in Drittländern damit, ihr Sperrholz neu zu verpacken und neu zu etikettieren.

Im März 2025 veröffentlichte die Kommission auf ihrer Website eine Warnung zu diesem Umgehungsrisiko. Darin wies sie die Mitgliedstaaten darauf hin, dass sie Aspekte wie Verbindungen zwischen Ausführern und bestimmten Drittländern sowie ungewöhnlich umständliche Logistikwege im Auge behalten müssten. Den Mitgliedstaaten wurde empfohlen, besonders auf die Herkunft von importiertem Sperrholz zu achten.

83 Die meisten der besuchten Mitgliedstaaten teilten dem Rechnungshof mit, dass sie die Leitlinien der Kommission insgesamt als umfassend erachteten; sie bestätigten zudem, dass diese auf ihre Bitte hin regelmäßig aktualisiert würden. Sie wiesen jedoch darauf hin, dass es hilfreich wäre, wenn die Kommission gleichzeitig mit der Verhängung neuer Sanktionsbeschränkungen auch neue Leitlinien veröffentlichen würde, damit alle Wirtschaftsbeteiligten und alle Mitgliedstaaten die neuen Maßnahmen unverzüglich auf einheitliche Weise anwenden könnten.

84 Bei der Prüfung der Leitlinien der Kommission ermittelte der Rechnungshof jedoch verschiedene Probleme, die auch in den Befragungen in den geprüften Mitgliedstaaten angesprochen wurden und für die es keine gemeinsamen Leitlinien für die nationalen Behörden gibt:

- Anerkennung von Ausnahmen von Sanktionen, die von einem anderen Mitgliedstaat erteilt wurden;
- Vorschriften, in denen festgelegt wird, welcher Mitgliedstaat eine Genehmigung erteilen sollte, wenn [mehrere] Wirtschaftsteilnehmer aus verschiedenen Mitgliedstaaten an der Transaktion beteiligt sind (Ausführer, Käufer, Transportunternehmen usw.), oder wenn Waren durch das Hoheitsgebiet mehrerer Mitgliedstaaten befördert werden, und
- wie Rücksendungen von mangelhaften Waren aus Russland abzuwickeln sind, deren Ausfuhr nicht genehmigt wurde, deren Einfuhr jedoch genehmigt ist.

Darüber hinaus ermittelte der Rechnungshof Bereiche, in denen die Leitlinien der Kommission nicht ausreichend ausgearbeitet oder klar genug sind (***Anhang IV***).

85 Neben Klarstellungen zum Geltungsbereich bestimmter Handelsmaßnahmen hat die Kommission den Mitgliedstaaten Leitlinien für ein einheitliches Vorgehen beim Risikomanagement und bei Zollkontrollen im Zusammenhang mit Sanktionen gegen Russland und Belarus vorgelegt. Die vom Rechnungshof besuchten Mitgliedstaaten hielten diese Leitlinien für hilfreich, wiesen jedoch auf Schwachstellen hin, wie etwa die veraltete Leitlinien, mangelnde Klarheit, die Verwendung vager oder kontextabhängiger Begriffe und die Verwendung unklarer Formulierungen wie "sollte berücksichtigt werden", "wird empfohlen" und "kann erfasst sein", die den nationalen Behörden keine spezifische Handlungsgrundlage bieten.

86 Trotz ihres breiten Anwendungsbereichs und der insgesamt positiven Bewertung durch die Mitgliedstaaten sind die Leitlinien der Kommission naturgemäß nicht rechtsverbindlich, was ihre Wirksamkeit einschränkt. Da die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind, die Leitlinien anzuwenden, können sie das Risiko der Nichteinhaltung nicht beseitigen und eine einheitliche Umsetzung der EU-Handelssanktionen garantieren.

87 Neben der Zusammenarbeit mit den Behörden der Mitgliedstaaten wendet sich die Kommission auch direkt an Unternehmen, die von den Handelssanktionen der EU betroffen sein könnten. Im Jahr 2023 veröffentlichte sie spezifische Leitlinien zu den Sorgfaltspflichten. Im Jahr 2025 richtete die Kommission auch ein Sanktionen-Helpdesk ein, das Unternehmen bei der Einhaltung der EU-Sanktionsanforderungen unterstützen soll, indem es ein Verzeichnis bestehender EU-Instrumente in diesem Bereich zur Verfügung stellt, Webinare zu relevanten Themen organisiert und KMU konkrete direkte Unterstützung bei der Einhaltung der Due-Diligence-Prüfungen bietet.

Die Kommission hat Systeme für den Informationsaustausch eingerichtet, doch werden diese nicht in vollem Umfang genutzt

88 Die Kommission stellt Kommunikationsinstrumente bereit, die es den Behörden der Mitgliedstaaten ermöglichen, miteinander zusammenzuarbeiten und die Kommission über Risiken für die harmonisierte Umsetzung von EU-Sanktionen, einschließlich Handelssanktionen, zu informieren. Insbesondere stellte die Kommission im gemeinsamen Rahmen für das Risikomanagement gemäß dem Zollkodex der Union Risk Information Forms (Risiko-Informationsformular, RIF) und ein neues spezielles Sanctions Information Exchange Repository (Register für den Informationsaustausch zu Sanktionen, SIER) zur Verfügung.

Die Risiko-Informationsformulare sind nach wie vor ein Warninstrument, das nicht vollständig ausgeschöpft wurde

89 Der gemeinsame Rahmen für das Risikomanagement wurde im Zollkodex der Union festgelegt. Das CRMS-2-System, das Teil dieses Systems ist, soll es den Zollbehörden der Mitgliedstaaten (und der Kommission) ermöglichen, sensible Informationen in Echtzeit auszutauschen und sich umgehend über risikobehaftete Sendungen und Wirtschaftsbeteiligte zu informieren. Sanktionen sind eines der Themen, die im Rahmen des Informationsaustauschs im Customs Risk Management System (CRMS2) erörtert werden. Wenn es im vollen Umfang genutzt wird, ermöglicht es das System, sicherzustellen, dass die an einem Außengrenzübergang ermittelten Risiken an einem anderen Grenzübergang angemessen angegangen werden.

90 Im Rahmen des CRMS2 stellen die nationalen Zollbehörden Risiko-Informationsformulare (RIF) aus, um andere Zollstellen auf festgestellte Umgehungsrisiken oder Verstöße hinzuweisen. Dies sollte insbesondere in Fällen geschehen, in denen festgestellt wird, dass eine Sendung unter den Geltungsbereich der Sanktionen fällt und die Ausfuhr nicht gestattet ist (z. B. bei Ungültigkeit der Genehmigung oder bei Versuchen, die Sanktionen zu umgehen).

91 Seit 2022 wurden für alle Zollverfahren im Zusammenhang mit Sanktionen insgesamt mehr als 12 000 RIF ausgegeben. Die Hälfte dieser RIF, die sich auf Sanktionen gegen Russland und Belarus beziehen, betrifft Fälle, in denen die Ausgangszollstelle aus der EU Waren zurückgewiesen hat, die von der Ausfuhrzollstelle in einem anderen Mitgliedstaat zur Ausfuhr überlassen wurden. Dies ist ein weiterer Hinweis auf die unterschiedlichen Ansätze der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Sanktionen (Ziffern ***57***–***79***).

92 Auf der Grundlage der statistischen Daten zur Nutzung der RIF stellte der Rechnungshof fest, dass die Mitgliedstaaten das System in unterschiedlichem Maße nutzen. Insbesondere kamen mehr RIF aus den an Russland und Belarus angrenzenden Mitgliedstaaten als aus anderen. Während der Besuche des Rechnungshofes gaben die Mitgliedstaaten an, dass sie häufig keine Rückmeldungen zu den versendeten RIF erhalten und nur über begrenzte Ressourcen für die Bearbeitung einer großen Zahl eingehender RIF verfügen. Dies lässt darauf schließen, dass das Interesse der Mitgliedstaaten an RIF uneinheitlich und in einigen Fällen gering ist.

93 Die Kommission stellt mit dem CRMS2-Benutzerhandbuch Leitlinien zum System zur Verfügung. Sie hat die von den Mitgliedstaaten versendeten RIF erst seit 2024 regelmäßig analysiert. Die Kommission hat jedoch keine spezifischen Analysen im Zusammenhang mit den Rückmeldungen zu den RIF durchgeführt. Es gibt keinen formellen Mechanismus dafür, und die Kommission hat sich nicht mit den schwachen Leistungen einiger Mitgliedstaaten bei den RIFs im Zusammenhang mit Sanktionen innerhalb des Systems befasst.

Die Mitgliedstaaten nutzen das Register für den Informationsaustausch zu Sanktionen nicht in vollem Umfang.

94 Die Kommission hat das Register für den Informationsaustausch über Sanktionen (SIER) entwickelt, um den Informationsaustausch und die Berichterstattung zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission über Angelegenheiten im Zusammenhang mit Sanktionen zu verbessern. Das SIER umfasst mehrere Module, darunter die Berichterstattung über eingefrorene Vermögenswerte, erteilte und verweigerte Genehmigungen und andere Meldepflichten. Über ein Forum können die NCAs zudem Fragen an die Kommission oder an andere Mitgliedstaaten richten.

95 Die Mitgliedstaaten nutzen die SIER-Plattform, um der Kommission und anderen Mitgliedstaaten im Einklang mit den in den Sanktionsverordnungen festgelegten Meldepflichten Informationen über Genehmigungen für Ausnahmen in Bezug auf Sanktionen zur Verfügung zu stellen. Die Kommission hat zwar ein Muster bereitgestellt und es gibt Standardfelder, die einzufüllen sind, aber die Mitgliedstaaten nach wie vor selbst entscheiden, wie viele Informationen sie in welcher Form weitergeben. Daher kann es für die NCAs und die Zollbehörden schwierig sein, die Gültigkeit einer Ausnahmegenehmigung zu überprüfen: Bestimmte Angaben, wie beispielsweise die Einreihung von Waren nach dem Harmonisierten System, die genehmigten Mengen, die beteiligten Parteien und das Ablaufdatum, fehlen häufig. Auch der Austausch von Informationen über die Eigentums- und Kontrollstrukturen von Unternehmen ist unzureichend, obwohl im SIER ein spezielles Modul zu diesem Zweck eingerichtet wurde.

96 Zudem haben nicht alle Zollbehörden der Mitgliedstaaten, die Sanktionskontrollen durchführen, Zugang zum SIER und anderen zentralen Informationsaustauschsystemen (wie dem E-Lizenzierungssystem für Güter mit doppeltem Verwendungszweck), da nicht alle Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten ihnen diesen Zugang gewähren. Die Zugriffsverwaltung für das SIER liegt außerhalb des Einflussbereichs der Kommission, da es Sache der Mitgliedstaaten ist, zu entscheiden, welchen Behörden (und welchen Einzelpersonen) Zugriff gewährt wird. Die Kommission unterstützt diesen Prozess durch Leitlinien.

97 Momentan können die Zollbehörden nicht in Echtzeit über zentralisierte digitale Zollumgebungen auf das SIER zugreifen, um Zollkontrollen durchzuführen, wie beispielsweise über das EU-System zum Austausch von Bescheinigungen im Rahmen des „Single Window“ (in diesem Fall aufgrund seines rechtlichen Geltungsbereichs). Dies bedeutet, dass wenn nationale Verwalter beschließen, ihren Zollbehörden keinen Zugang zum SIER zu gewähren, diese Behörden die ursprünglichen Daten zum Zeitpunkt der Zollabfertigung nicht effizient und systematisch in Echtzeit verwenden können. Dies könnte jedoch dadurch abgemildert werden, dass die nationalen Verwalter den erforderlichen Zugang gewähren.

Bei der Überwachung der Wirksamkeit der EU-Handelssanktionen durch die Kommission liegt der Schwerpunkt auf deren Auswirkungen auf die russische Wirtschaft und die Handelsströme und nicht auf innergemeinschaftlichen Aspekten.

98 Die EU-Sanktionen sollen zum politischen Ziel der EU beitragen, den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine unrentabel zu machen[7] (Ziffer ***02***). Der Rat[8] fordert, dass die EU-Sanktionen auf EU-Ebene – auf der Grundlage einer einheitlichen Berichterstattung der Mitgliedstaaten – überwacht werden, um festzustellen, ob sie wirksam funktionieren. Obwohl diese Bewertungen in erster Linie in die Zuständigkeit des Rates fallen, spielt auch die Kommission eine Rolle, nicht zuletzt angesichts der Tatsache, dass die endgültige Verordnung des Rates auf einem gemeinsamen Vorschlag der Kommission und der Hohen Vertreterin beruht (***Anhang 1***).

99 Der Rechnungshof bewertete, ob die Kommission die Umsetzung der EU-Sanktionen umfassend überwacht und ihre Auswirkungen unter Berücksichtigung ihrer allgemeinen Ziele bewertet hatte. Der Rechnungshof prüfte auch, ob die Kommission die Ergebnisse ihrer Analysen bei ihren vorbereitenden Arbeiten zur Gestaltung der Sanktionen verwendet und an die zuständigen EU-Organe weitergeleitet hatte, damit sie im anschließenden Entscheidungsprozess berücksichtigt werden konnten.

---

[7] Website des Rates (EU-Sanktionen gegen Russland).

[8] Sanktionsleitlinien des Rates der EU (5664/18 vom 4. Mai 2018), Punkte. 15, 32 und 95 (https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/de/pdf).

Die Kommission überwacht regelmäßig, wie die Sanktionen umgesetzt werden, wobei die Datenerhebung auf die verschiedenen Dienststellen verteilt wird.

100 Die Kommission überwacht regelmäßig die Umsetzung der Sanktionen gegen Russland. Die Zuständigkeiten für die verschiedenen Aspekte dieser Überwachungstätigkeit verteilen sich jedoch auf verschiedene Dienststellen der Kommission (*Tabelle 1*).

Tabelle 1 | Überwachung der Umsetzung handelsbeschränkender Maßnahmen

Dienststelle der Kommission	Tätigkeit
GD FISMA	Überwachung der Auswirkungen des Krieges gegen die Ukraine auf die russischen Finanzmärkte. Fragebögen an die EU-Mitgliedstaaten zur Umsetzung von Sanktionen. Ortsbesichtigungen in den EU-Mitgliedstaaten.
GD TRADE	Überwachung der Handelsströme mit Russland und mit Drittländern und Erstellung monatlicher Berichte über die CHP-Güter und die ECG. Erstellung von Analysematerial in Bezug auf die Umgehung von Ausfuhrsanktionen für die Sensibilisierungsmaßnahmen des internationalen Sonderbeauftragten für die Umsetzung von EU-Sanktionen. Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Partnern bei der Angleichung von Sanktionen und der Verhinderung von Sanktionsumgehungen.
GD TAXUD	Überwachung der Umsetzung handelsbezogener restriktiver Maßnahmen durch die Zollbehörden. Überwachung der Umsetzung der Sanktionen durch die Mitgliedstaaten mithilfe von Erhebungen.
Gemeinsame Forschungsstelle	Unterstützung der Überwachung von Anomalien in den Handelsströmen bei gleichzeitiger Erprobung der Datenzentralisierung und der Interoperabilität mit den Dienststellen der Kommission und der EU-Mitgliedstaaten.
GD ECFIN	Überwachung der Auswirkungen der EU-Sanktionen auf die russische Wirtschaft.
GD JUST	Überwachung der Durchsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1226 zur Definition von Straftatbeständen und Sanktionen bei Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/1673 (Ziffer *64*)
OLAF	Ermittlungen und operative Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Umgehung der Sanktionen.

101 Darüber hinaus erheben die Dienststellen der Kommission Daten aus verschiedenen Quellen, darunter offizielle EU-Handelsdaten, internationale Handelsdaten, Analysen aus Partnerländern sowie Analysen von wissenschaftlichen Einrichtungen innerhalb der EU und der Ukraine. Zwar gibt es keine formelle Richtlinie darüber, welche Daten von welcher Dienststelle und auf welche Weise erhoben werden sollen, aber jede Dienststelle der Kommission betreibt in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich Datenerhebungen und -analysen. Genauso gibt es zwar weder eine zentrale Datenplattform oder eine Vereinbarung über den Datenaustausch zwischen Dienststellen der Kommission, aber die Gemeinsame Forschungsstelle (JRC) bemüht sich weiterhin um Datenzentralisierung und die Dienststellen der Kommission tauschen regelmäßig Informationen aus. Dies erschwert die Durchführung einer umfassenden Analyse der Wirksamkeit von Handelssanktionen.

102 Um sich einen ersten Überblick über Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung von Sanktionen zu verschaffen, hat die Kommission im Jahr 2022 Fragebögen an die Mitgliedstaaten verschickt, unter anderem zu Handelssanktionen. Im Anschluss daran führte die GD FISMA mit fast allen Mitgliedstaaten (mit einer Ausnahme) bilaterale Treffen vor Ort durch, um detailliertere Informationen zu sammeln (***Anhang V***). Die vom Rechnungshof besuchten Mitgliedstaaten bestätigten den Nutzen dieses Austauschs, der der Kommission half, die unterschiedlichen Gegebenheiten besser zu verstehen, mit denen die Mitgliedstaaten bei ihrer Arbeit im Bereich der Sanktionen konfrontiert sind.

103 Die regelmäßige Analyse der Entwicklungen im Handel mit Russland gehört zu den Aufgaben der GD TRADE, die diese umfassend wahrnimmt. In ihren Berichten analysiert die GD TRADE die Auswirkungen des Krieges auf den Welthandel und fasst die von Russland ergriffenen Maßnahmen zusammen. In diesen Berichten analysiert die GD TRADE die Handelsströme von Waren, die auf der ECG-Liste und der CHP-Liste aufgeführt sind (Ziffer ***49***). Die erhobenen Daten und Analysen werden innerhalb der internen Koordinierungsgruppe zu Sanktionen, mit dem EU-Sanktionsbeauftragten, mit den Mitgliedstaaten in der speziellen Expertengruppe für EU-Sanktionen sowie in Berichten an die Arbeitsgruppen des Rates zu Sanktionen im Hinblick auf künftige Sanktionspakete ausgetauscht. Sie bilden eine solide Grundlage für die Gestaltung künftiger Sanktionspakete und die jährlichen Folgenabschätzungen der Kommission (Ziffer ***107***).

104 Die GD TAXUD überwacht, wie die Zollbehörden der Mitgliedstaaten handelsbezogene restriktive Maßnahmen umsetzen. Zu diesem Zweck nutzt sie das CRMS2, um beispielsweise Informationen über die Zahl der von den Zollbehörden durchgeführten Kontrollen abzuleiten. Die GD TAXUD sammelt auch Daten über die Umsetzung der Sanktionen in Form einer freiwilligen wöchentlichen Erhebung, die von den Mitgliedstaaten im CRMS2 ausgefüllt wird.

105 Die analytische Arbeit der Kommission wird ferner von der Gemeinsamen Forschungsstelle unterstützt. Die Gemeinsame Forschungsstelle führt Analysen durch, die darauf abzielen, verdächtige Transaktionen und die Umgehung von Sanktionen aufzudecken. Unter Verwendung von Daten aus Zollanmeldungen und in Zusammenarbeit mit der GD TAXUD unterstützt sie die Ermittlung potenzieller Muster zur Umgehung von Sanktionen, an denen Drittländer beteiligt sind. In Zusammenarbeit mit der GD FISMA und der GD TRADE ist die Gemeinsame Forschungsstelle zudem an analytischen Arbeiten beteiligt, die die vom Sanktionsbeauftragten durchgeführten Sensibilisierungsmissionen in Drittländern unterstützen (Ziffern ***51***–***53***).

106 Schließlich ist auch das Umgehungsrisiko Gegenstand von Analysen des OLAF. Im Rahmen dieser Analysen untersucht das OLAF bestimmte Handelsmuster und richtet dabei sein Augenmerk insbesondere auf Produkte, die mit Kriegsgebieten in Zusammenhang stehen. Analysen des OLAF können dazu führen, dass Ermittlungen zu möglichen Umgehungen von EU-Sanktionen eingeleitet werden (***Kasten 7***).

Kasten 7

Beispiele für die Unterstützung der Mitgliedstaaten durch das OLAF im Zusammenhang mit den Sanktionen gegen Russland

Seit Februar 2022 hat das OLAF 20 Verfahren im Zusammenhang mit Einfuhren und 8 Verfahren im Zusammenhang mit Ausfuhren eingeleitet.

So unterstützte das OLAF die spanischen Behörden bei einer Operation (Code-Name "Probirka"), die zur Festnahme von vier Personen führte, die an der illegalen Ausfuhr von Chemikalien nach Russland beteiligt waren, sowie zur Beschlagnahme von 13 Tonnen chemischer Stoffe.

Das OLAF koordinierte eine grenzüberschreitende Untersuchung zur Umgehung der EU-Sanktionen gegen Russland im Zusammenhang mit der Ausfuhr von mehr als 760 Fahrzeugen aus der EU. Die Ermittlungen, die infolge von Warnmeldungen der polnischen Behörden eingeleitet worden waren, ergaben, dass Fahrzeuge, die als für Drittländer bestimmt deklariert wurden, letztlich nach Russland transportiert wurden. Mithilfe von Datenanalysen und in Zusammenarbeit mit Behörden innerhalb und außerhalb der EU konnte das OLAF die Fahrzeuge aufspüren und die Verstöße gegen die Sanktionen bestätigen. Die Ergebnisse führten zu strafrechtlichen Ermittlungen in mehreren Mitgliedstaaten und dazu, dass die EU künftige Sendungen stärker überwachte einer verstärkten Überwachung künftiger Sendungen.

Das Fehlen klar definierter Kriterien schränkt die Beurteilung der wirtschaftlichen Auswirkungen der EU-Handelssanktionen durch die Kommission ein

107 In den Leitlinien des Rates war von Anfang an keine Verpflichtung für die Mitgliedstaaten enthalten, gemeinsame Kriterien zur Messung der Wirksamkeit von EU-Handelssanktionen zu vereinbaren. Auch die Kommission hat keine derartigen Kriterien vorgeschlagen. Der Rechnungshof ist der Ansicht, dass gemeinsame Kriterien unerlässlich sind, um die Wirksamkeit der von den Mitgliedstaaten und den EU-Institutionen verhängten EU-Handelssanktionen im Einklang mit den Leitlinien des Rates[9] einheitlich bewerten zu können.

108 In den Jahren 2023 und 2024 führte die Kommission umfassende wirtschaftliche Folgenabschätzungen durch. In Ermangelung spezifischer Kriterien stützten sich die Abschätzungen in erster Linie auf die Entwicklung der Handelsströme zwischen der EU und Russland, die regelmäßig überwacht werden (siehe Ziffern ***100***–***106***). Diese Studien umfassen eine Analyse der Handelsströme nach Kategorien von Produkten, die mit Sanktionen belegt sind, sowie eine Bewertung der makroökonomischen Entwicklungen in Russland, einschließlich der Wachstumsaussichten und der Inflation. Die Bewertungen der Kommission vermitteln einen Überblick über die Auswirkungen der EU-Sanktionen auf die russische Wirtschaft, aber auch über deren Gesamtkosten für die EU.

109 Es lagen jedoch keine Informationen über Aspekte wie die Auswirkungen auf bestimmte Unternehmen in Russland, die an der Herstellung militärischer Güter beteiligt sind, die Auswirkungen auf bestimmte Unternehmen in Europa, die hauptsächlich mit Sanktionen belegte Waren ausführen, oder die Auswirkungen auf bestimmte Mitgliedstaaten oder Regionen der EU vor. Die Kommission hat zudem nicht geprüft, welche Verwaltungsressourcen für die Umsetzung der EU-Handelssanktionen erforderlich sind. Um die Bewertungen um diese Aspekte zu ergänzen, müssten mehr Daten und Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Der Rechnungshof ist jedoch der Auffassung, dass ausführlichere objektive Informationen, die von der Kommission veröffentlicht werden, hilfreich wären, auch wenn dies nicht vorgeschrieben ist. Dadurch würde die Öffentlichkeit umfassender über die Wirksamkeit der EU-Handelssanktionen informiert, wodurch die Auswirkungen gezielter Desinformationskampagnen eingeschränkt und Handelssanktionen gezielter eingesetzt werden könnten.

---

[9] Abschnitt IV der Sanktionsleitlinien des Rates der Europäischen Union (Dok. 5664/18).

Die Analyse der Kommission dient als Grundlage für die Gestaltung nachfolgender Sanktionspakete, wenngleich Entscheidungen von politischen Zielen abhängig sind

110 Im Rahmen seiner Prüfung fand der Rechnungshof Belege dafür, dass die Kommission die während des Überwachungsprozesses gesammelten Informationen sowie die Informationen, die sie bei ihren regelmäßigen technischen Bewertungen der Lage im Zusammenhang mit den Sanktionen gegen Russland erlangt hat, bei ihren vorbereitenden Arbeiten zu Sanktionspaketen nutzt. So stützt sie sich beispielsweise auf diese Daten, um Vorschläge zur Änderung von Anhang IV der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 zu unterbreiten, in dem unter anderem russische militärische Endnutzer oder Teile der militärisch-industriellen Komplexe aufgeführt sind, an die der Verkauf von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck oder von Spitzentechnologie aus der EU verboten ist. Wenn bei der Überwachung Anhaltspunkte für eine Umgehung von Sanktionen auftreten, schlägt die Kommission dem Rat zudem neue Maßnahmen vor, die an die sich ändernden Umstände angepasst sind. Ein Beispiel hierfür ist die Angleichung der Sanktionen gegen Belarus, die sich positiv auf die Verhinderung von Sanktionsumgehung ausgewirkt hat.

111 Die Kommission unterrichtet den Rat und die Mitgliedstaaten regelmäßig über die Ergebnisse ihrer Überwachungstätigkeit. So übermittelt die Kommission beispielsweise die vorgeschlagenen Einträge gemäß Anhang IV der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 mittels des SIER-Systems und stellt sie bei Treffen mit den Mitgliedstaaten vor, um Rückmeldungen von nationalen Experten einzuholen und den Vorschlag so weiter zu verfeinern. Die Kommission unterrichtet zudem regelmäßig die Arbeitsgruppen des Rates über die Ergebnisse der Folgenabschätzungen.

112 Insgesamt stellt der Rechnungshof fest, dass sich die von der Kommission ausgearbeiteten Sanktionsvorschläge unter anderem auf Überwachungstätigkeiten und die Ergebnisse von Folgenabschätzungen stützen. Die Vorschläge werden jedoch anschließend einer eingehenden politischen Prüfung durch den Rat unterzogen, der dabei zahlreiche wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Faktoren berücksichtigt. Letztlich entscheidet jedoch der Rat darüber, inwieweit die von der Kommission bereitgestellten Informationen in neuen Sanktionspaketen berücksichtigt werden.

Dieser Bericht wurde von Kammer IV unter Vorsitz von Herrn Petri Sarvamaa, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 30. September 2026 in Luxemburg angenommen.

Im Namen des Rechnungshofs

Tony Murphy
Präsident

Anhänge

Anhang I – Über die Prüfung

Hintergrundinformationen

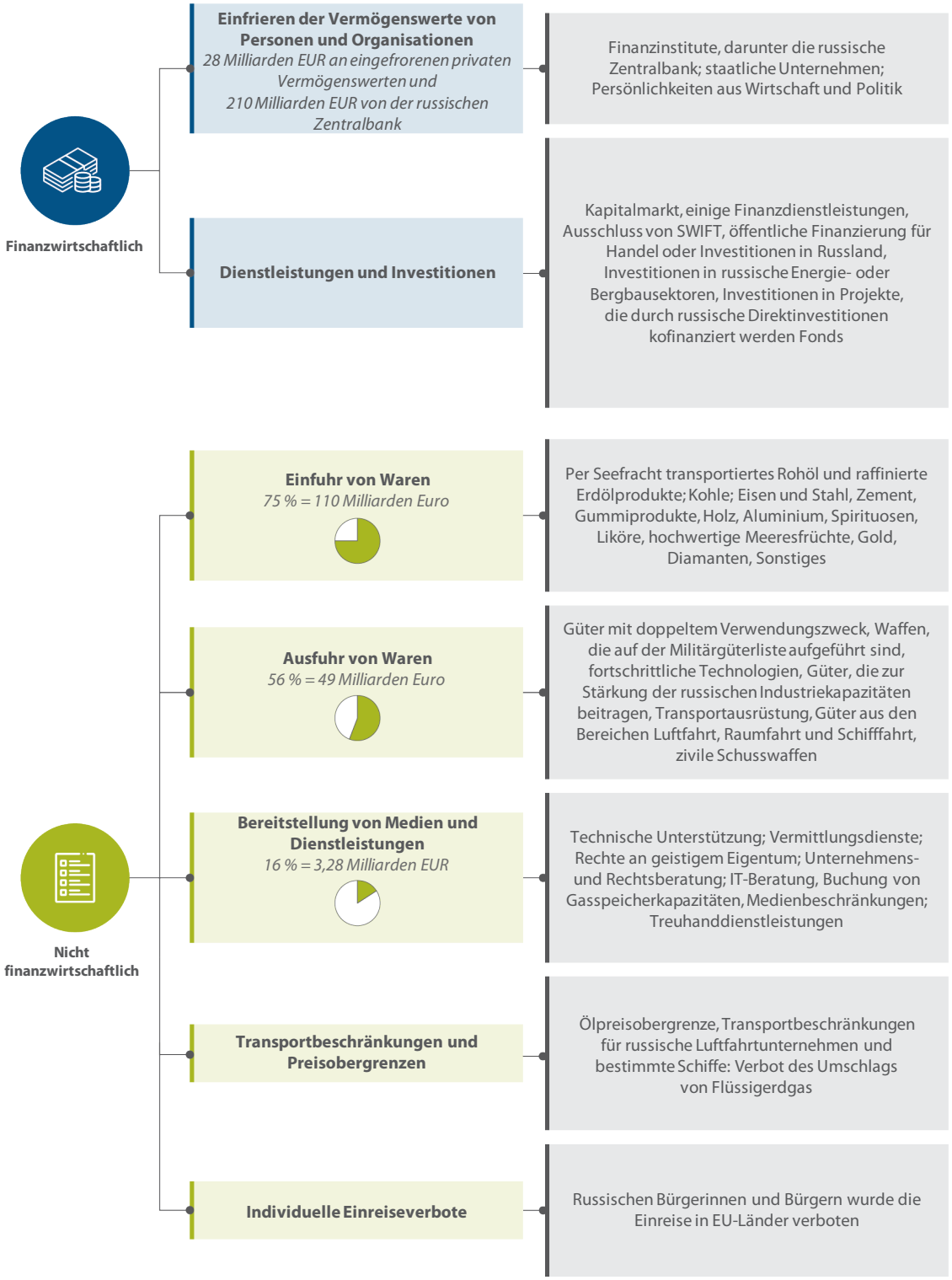
Der Sanktionsrahmen der EU

01 Restriktive Maßnahmen (häufig als Sanktionen bezeichnet) sind ein zentrales Instrument, mit dem die EU Konflikte verhindern oder sich abzeichnende und anhaltende Krisen bewältigen will. Diese Maßnahmen fallen in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU. Der zwischenstaatliche Charakter der GASP sowie ihre spezifischen Arbeitsabläufe unterscheiden sie von anderen Zuständigkeitsbereichen der EU, wie beispielsweise der Handelspolitik.

02 Sanktionen sind nicht als Strafe gedacht. Vielmehr sollen sie eine Verhaltensänderung seitens der Regierungen von Drittländern sowie von Einrichtungen, Organisationen und Einzelpersonen bewirken, deren Handlungen den internationalen Frieden, die Sicherheit, die Demokratie, die Rechtsstaatlichkeit oder die Achtung der Menschenrechte untergraben. Als Instrument der EU-Außenpolitik zielen restriktive Maßnahmen darauf ab, die Einhaltung von Völkerrechtsnormen zu fördern, indem sie gezielt gegen diejenigen gerichtet sind, die für schädliche oder destabilisierende Aktivitäten verantwortlich sind.

03 Sanktionen lassen sich grob danach unterscheiden, ob sie Auswirkungen auf den Finanzsektor haben oder nicht. Beide Arten können sich gegen Einzelpersonen, Organisationen oder ganze Länder richten. Sanktionen, die sich auf den Warenhandel auswirken, fallen in die letztere Kategorie (eine detaillierte Übersicht findet sich in *Abbildung 1* in Anhang I).

Abbildung 1 | Ausführlicher Überblick über die restriktiven Maßnahmen der EU gegen Russland



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Website der Europäischen Kommission: EU sanctions against Russia following the invasion of Ukraine.

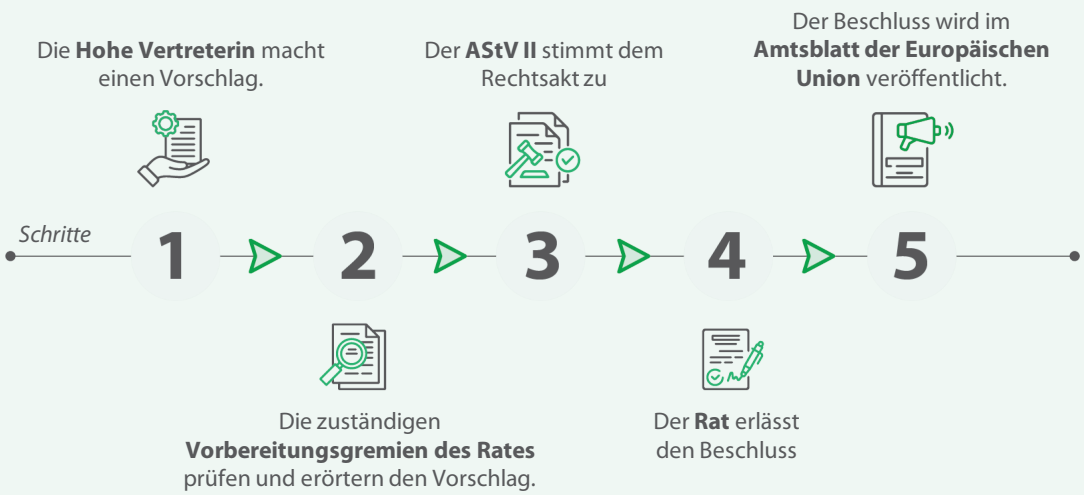
04 Diese Maßnahmen richten sich zwar in erster Linie an Akteure außerhalb der EU, sind aber nur innerhalb der Zuständigkeit der EU durchsetzbar. Daher sind sie unter folgenden Umständen verbindlich: innerhalb des Hoheitsgebiets der EU, für EU-Bürger unabhängig von ihrem Aufenthaltsort, für Organisationen und Unternehmen, die nach dem Recht eines Mitgliedstaats gegründet oder errichtet wurden (einschließlich ihrer Zweigniederlassungen in Drittländern), soweit ihre Geschäftstätigkeit ganz oder teilweise innerhalb der EU ausgeübt wird, sowie für Luftfahrzeuge und Schiffe, die der Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten unterliegen.

05 Weltweit unterliegen derzeit etwa 20 Länder handelsbezogenen Maßnahmen der EU, die sich vorwiegend auf Verbote oder Beschränkungen im Zusammenhang mit militärischer Ausrüstung und Gütern mit doppeltem Verwendungszweck beziehen – also Gütern, die sowohl zivilen als auch militärischen Zwecken dienen können. Die umfassendsten Sanktionsmaßnahmen wurden als Reaktion auf den groß angelegten Einmarsch Russlands in die Ukraine im Jahr 2022 verhängt und gelten für Russland sowie für Belarus, den Iran, Nordkorea und die von Russland besetzten Gebiete der Ukraine.

Beschlussfassung

06 Als ersten Schritt zur Verhängung von Sanktionen legt die Leiterin des EAD, die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik den Vorschlag für einen Beschluss des Rates vor. In Ausnahmefällen könnten auch EU-Mitgliedstaaten EU-Sanktionen vorschlagen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen werden anschließend von den zuständigen Vorbereitungsgremien des Rates geprüft und erörtert, bevor der Rat den Beschluss einstimmig erlässt (siehe ***Abbildung 2*** in Anhang I).

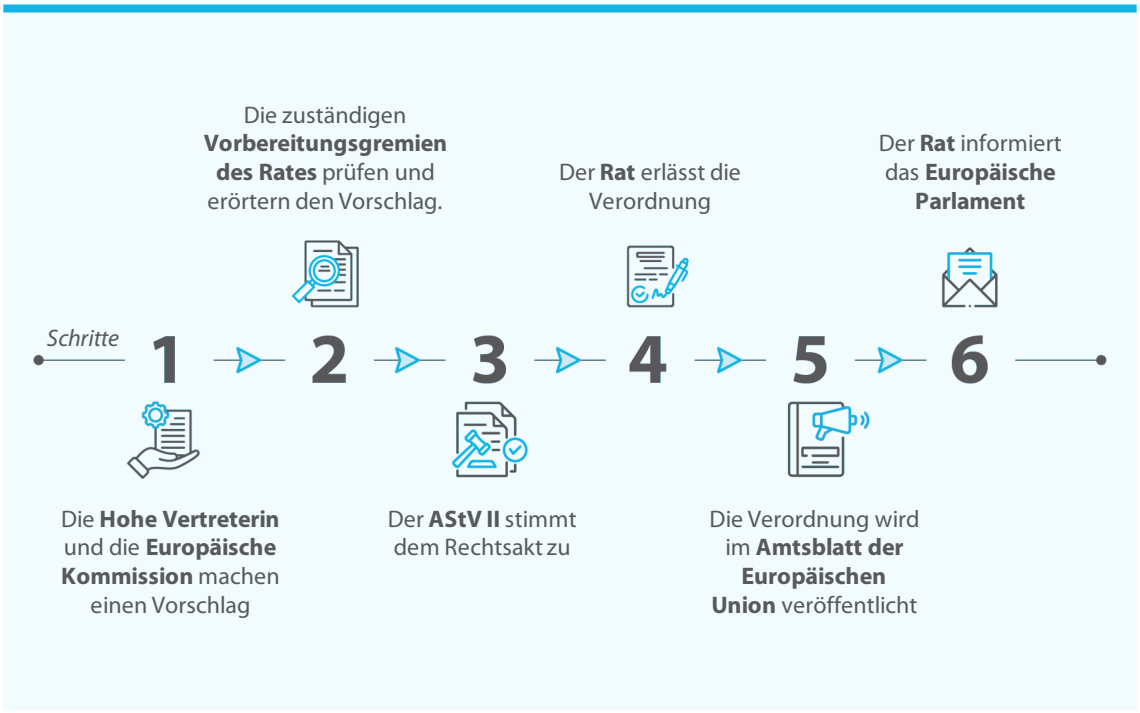
Abbildung 2 | Erlass von Beschlüssen des Rates als obligatorischer erster Schritt für alle Arten von Sanktionen



Quelle: Rat der Europäischen Union.

07 Sind mit Sanktionen wirtschaftliche oder finanzielle Elemente verbunden – wie Handelsbeschränkungen oder das Einfrieren von Vermögenswerten –, so ist ein zweiter Schritt erforderlich: der Erlass einer Verordnung des Rates zur Durchführung des Beschlusses. Diese Verordnung wird dann vom Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen (***Abbildung 3*** in Anhang I).

Abbildung 3 | Erlass von Verordnungen des Rates über restriktive Maßnahmen, soweit erforderlich



Quelle: Rat der Europäischen Union.

08 Sobald Sanktionen erlassen sind, sind die Mitgliedstaaten für ihre Umsetzung und Durchsetzung verantwortlich. Die Mitgliedstaaten müssen die Einhaltung der Vorschriften in ihrem Hoheitsgebiet sicherstellen, einschließlich der Verhängung von Sanktionen bei Verstößen. Die Rolle der Kommission beschränkt sich darauf, die Umsetzung zu überwachen und Leitlinien sowie bewährte Verfahren herauszugeben, um eine einheitliche und wirksame Umsetzung zu ermöglichen.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

09 Im Rahmen dieser Prüfung wurde untersucht, ob die Kommission die Umsetzung der vom Rat als Reaktion auf den Krieg Russlands gegen die Ukraine angenommenen EU-Handelssanktionen wirksam unterstützt hat. Der Berichtszeitraum umfasste die Entwicklungen von 2022 (dem Beginn des groß angelegten Einmarsches in das ukrainische Festland) bis Ende 2025. Soweit relevant, wurden Entwicklungen im Bereich der Sanktionen nach Ende des Jahres 2025 zur Einordnung in den Kontext und zur Verbesserung der Aktualität des Berichts berücksichtigt. Der Schwerpunkt der Arbeit des Rechnungshofes lag auf der Rolle der Kommission bei der Schaffung eines geeigneten Umsetzungsrahmens, der Überwachung der Umsetzung von EU-Sanktionen, der Ermittlung von Schwachstellen und Schlupflöchern, der Ergreifung von Maßnahmen zur Behebung dieser Mängel und der Bewertung der Gesamtauswirkungen der Handelssanktionen.

10 Da sich die Prüfung speziell auf die Maßnahmen der Kommission konzentrierte, bewertete der Rechnungshof nicht die Angemessenheit der Ausgestaltung der Sanktionen – wie z. B. die Art der angewandten Maßnahmen, ihren geografischen oder sektoralen Anwendungsbereich oder die detaillierten Parameter der einzelnen Sanktionen. Zwar ist die Kommission an den vorbereitenden Verfahren beteiligt, doch fallen diese Angelegenheiten ausschließlich in die Zuständigkeit des Rates und sind Teil eines politischen Entscheidungsprozesses. Institutionen wie der Rat, die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und des EAD waren zwar über die Gruppe RELEX (Sanktionen) an den Vorbereitungsarbeiten und der zwischenstaatlichen Koordinierung von Sanktionen beteiligt, wurden jedoch keiner Prüfung unterzogen.

11 Darüber hinaus konzentrierte sich die Prüfung des Rechnungshofs auf Handelssanktionen gegen Russland, einschließlich deren Umgehung. Der Rechnungshof hat diesen Schwerpunkt gewählt, da dies seinem Auftrag entspricht und da Handelssanktionen eine entscheidende Rolle bei der Einschränkung der Export- und Importkapazitäten Russlands spielen und somit die gesamtwirtschaftliche Stärke des Landes beeinflussen. Der Rechnungshof prüfte sowohl die Ein- als auch auf die Ausfuhr von Waren, mit Ausnahme von Energieerzeugnissen. Es wurden auch keine Beschränkungen für die Ausfuhr von Dienstleistungen, Transportbeschränkungen oder Medienbeschränkungen überprüft, da diese die Einbeziehung zahlreicher weiterer Dienststellen innerhalb der Kommission erfordern würden.

12 Gemäß dem EU-Recht liegt die Hauptverantwortung für die Umsetzung von Sanktionen bei den Mitgliedstaaten. Dazu gehören die Einrichtung und Aufrechterhaltung der erforderlichen rechtlichen und administrativen Systeme, die Zuweisung ausreichender personeller Ressourcen sowie die Untersuchung potenzieller Verstöße gegen restriktive Maßnahmen im Rahmen der nationalen Zuständigkeiten. Die Leitlinien der Kommission zu bestimmten Aspekten der Umsetzung sind nicht bindend, und die Mitgliedstaaten verfügen über einen gewissen Ermessensspielraum bei der Umsetzung. Aus diesem Grund stattete der Rechnungshof den zuständigen nationalen Behörden (d. h. den zentralen koordinierenden Ministerien und den für Handels- und Zollkontrollen zuständigen Ministerien/Behörden) in fünf Mitgliedstaaten – Bulgarien, Deutschland, Lettland, den Niederlanden und Polen – ausschließlich zu Informationszwecken einen Besuch ab. Diese Länder wurden auf der Grundlage der Entwicklung ihrer Einfuhren aus Russland und ihrer Ausfuhren nach Russland zwischen 2021 und 2024, der Struktur ihrer nationalen Umsetzungssysteme und einer internen Risikobewertung ausgewählt. Der Rechnungshof konsultierte auch die zuständigen nationalen Behörden im Vereinigten Königreich, die die Sanktionen gegen Russland nach ihrem eigenen Rechtsrahmen verwalten.

13 Die Prüfungsarbeiten des Rechnungshofs umfassten eine Überprüfung der Unterlagen sowie Befragungen der für die Umsetzung von Sanktionen zuständigen Dienststellen der Kommission, darunter die GD FISMA, das Generalsekretariat der Kommission, die GD TRADE, die GD TAXUD, die Gemeinsame Forschungsstelle und das OLAF. Der Rechnungshof führte auch Gespräche mit anderen EU-Einrichtungen wie dem EAD und den EU-Delegationen in Drittländern sowie mit nationalen Behörden und externen Interessenträgern, die an der Überwachung und Bewertung von Sanktionen beteiligt sind. Die Prüfungsmethodik des Rechnungshofs entspricht den internationalen Prüfstandards, die von der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) herausgegeben werden.

Anhang II – Die wichtigsten EU-Foren für die Umsetzung von EU-Handelssanktionen

Gruppe	Zeitabstand	Unter dem Vorsitz von	Anmerkung
Rat			
Gruppe RELEX (Sanktionen)	*Ad hoc* (ca. alle 2 Monate)	Turnusmäßig wechselnder Vorsitz	In den Hauptstädten (Verwaltungen der Mitgliedstaaten).
Hochrangige Gruppe Zollunion	*Ad hoc*	GD TAXUD	Zollleiter der Mitgliedstaaten.
Arbeitsgruppe Zollunion	*Ad hoc* (etwa alle 3–4 Monate)	GD TAXUD	Zollattachés der Mitgliedstaaten.
Ratsarbeitsgruppe Steuerfragen	*Ad hoc* (etwa monatlich)	GD TAXUD	In den Hauptstädten (Steuerbehörden) + Finanzattachés und Ständige Vertreter.
Gruppe Güter mit doppeltem Verwendungszweck	Monatlich	DG TRADE	In den Hauptstädten (zuständige nationale Behörden für Ausfuhrkontrollen bei Gütern mit doppeltem Verwendungszweck).
Innerhalb der Kommission			
Dienststellenübergreifende Gruppe für die Anwendung und Durchsetzung von Sanktionen (ISG)	Alle zwei Wochen	Generalsekretariat/FISMA	Die ISG umfasst eine Kerngruppe von Generaldirektionen, zu denen FISMA, ECFIN, JRC, TAXUD, TRADE, OLAF, der Juristische Dienst und der EAD gehören, wobei je nach den zu erörternden Fragen auch andere Generaldirektionen flexibel einbezogen werden können.

Foren der Kommission mit den EU-Mitgliedstaaten			
Hochrangige Zusammensetzung der Sachverständigengruppe zu restriktiven Maßnahmen der Union und Extraterritorialität	*Ad hoc*	Kommissionsmitglied/FISMA	Gruppe für spezifische Sanktionen, in den Hauptstädten – hochrangige Teilnehmer
Expertengruppe zu restriktiven Maßnahmen der Union und Extraterritorialität	*Ad hoc* (etwa alle 4– 8Wochen)	GD FISMA	Gruppe für spezifische Sanktionen, in den Hauptstädten (themenabhängig: Finanzministerien, nationale Zentralbanken, Zollbehörden usw.).
Ausschuss für Handelspolitik (Zusammensetzungen mit ordentlichen Mitglieder oder Stellvertretern)	Wöchentlich (monatlich für ordentliche Mitglieder und dreimal pro Monat für Stellvertreter)	DG TRADE	In den Hauptstädten. auf Ebene des Generaldirektors für ordentliche Mitglieder und in Brüssel ansässige Handelsberater für Stellvertreter;
Koordinierungsgruppe für die Gemeinschaftsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr von Gütern und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck	*Ad hoc*	DG TRADE	Auf der Grundlage des Ausfuhrkontrollrahmens der EU für Güter mit doppeltem Verwendungszweck (Verordnung (EU) 2021/821).
Gruppe zum **Koordinierungsmechanismus für die Durchsetzung** (Untergruppe innerhalb der Koordinierungsgruppe für die Gemeinschaftsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr von Gütern und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck	Alle 3 Monate	DG TRADE	In den Hauptstädten (nationale zuständige Behörden für die Erteilung von Genehmigungen und/oder die Durchsetzung).

Unternehmens-Überprüfungstreffen	*Ad hoc*	DG TRADE	Zuständige nationale Behörden für Ausfuhrkontrolle von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck, Außen- und Handelsministerien sowie Ständige Vertretungen (RELEX-Berater).
Technische Überprüfungstreffen	*Ad hoc*	DG TRADE	In den Hauptstädten.
Rechtliche Überprüfungstreffen	*Ad hoc*	DG TRADE	In den Hauptstädten, einschließlich Genehmigungsbehörden, Wirtschaftsministerium, Außenministerium, Zoll).
Gruppe für Zollpolitik der Generaldirektoren für Zollfragen	*Ad hoc* (etwa 2–3 Mal pro Jahr)	GD TAXUD	Informelles Treffen der Generaldirektoren der Zollbehörden, das bei Bedarf stattfindet (in Form eines Forums der Generaldirektoren der Zollbehörden).
Gemeinsame Sitzung mit den Generaldirektoren für Steuern und Zölle	*Ad hoc*	GD TAXUD	Umsetzung von Einfuhr-/Ausfuhr-Sanktionen und Umgehungsrisiken
Zoll-Expertengruppe	*Ad hoc*	GD TAXUD	Gemeinsame Sitzung der Vertreter der Mitgliedstaaten in verschiedenen Bereichen, insbesondere zu den Themen Zollrecht, Risikomanagement und internationale Angelegenheiten.
Kontaktgruppe (Zoll-)Sanktionen	*Ad hoc* (4–5 Mal pro Jahr)	GD TAXUD	Gruppe für spezifische Sanktionen, hauptsächlich die Berichterstattung über Umgehungspraktiken, den Informationsaustausch und die Beteiligung des OLAF und anderer Generaldirektionen.

Gruppe Strafverfolgung – Zoll	*Ad hoc*	GD TAXUD	Zollverwaltungen in den Hauptstädten und Zollattachés der Mitgliedstaaten.
Direktoren für Seeverkehr (informell)	*Ad hoc* (2–3 Mal pro Jahr)	GD MOVE	Informeller Austausch über aktuelle maritime Themen, gegebenenfalls einschließlich spezifischer Sanktionsfragen im maritimen Bereich.
EU-Kommission für die Koordinierung mit den EU-Partnerländern			
Forum der Sanktionskoordinatoren	*Ad hoc*	Sanktionsbeauftragter/FISMA	In den Hauptstädten mit Partnerländern

Quelle: Arbeitsunterlage des Rates der Europäischen Union und des Rechnungshofs.

Anhang III – In wesentlichen rechtlichen Begriffen festgestellte Probleme

Vage Beschreibungen

- **Unbedingt erforderlich**: Diese Terminologie wird in der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 (konsolidierte Fassung 24/04/2026) ca. 60 Mal verwendet, hauptsächlich im Zusammenhang mit Ausnahmeregelungen, die die zuständigen Behörden für die Ausfuhr oder Verbringung von Waren nach Russland, die zur Stärkung der russischen industriellen Kapazitäten beitragen, genehmigen können. Diese Art der Terminologie führt zu unterschiedlichen Auslegungen hinsichtlich der Genehmigung von Ausnahmeregelungen. So kann beispielsweise ein Mitgliedstaat eine Genehmigung für die Ausfuhr von mit Sanktionen belegten Gütern verlangen, während ein anderer Mitgliedstaat dies möglicherweise nicht tut. Ein weiteres Beispiel bezieht sich auf die Sonderwirtschaftszonen gemäß Artikel 5ah Absatz 7: "Abweichend von den Absätzen 1 bis 4 können die zuständigen Behörden unter ihnen angemessen erscheinenden Bedingungen Tätigkeiten genehmigen, die unbedingt erforderlich sind für […]" Die Kommission hat zu diesem Thema Leitlinien unter FAQ 18 Absatz 3 bereitgestellt, in denen weitere vage Begriffe eingeführt werden: Wenn dies für den Abschluss der Rücknahme unbedingt erforderlich ist, können die Marktteilnehmer eine Genehmigung gemäß der Ausnahmeregelung nach Artikel 5ah Absatz 7 Buchstabe d beantragen. Daher bleiben die Anweisungen trotz der Leitlinien der Kommission vage und mehrdeutig.

- **Nach besten Kräften**: Dieser Begriff wird im Zusammenhang mit der Haftungsklausel für EU-Mutterunternehmen für ihre Tochterunternehmen in Drittländern verwendet, sein Anwendungsbereich und seine genaue Bedeutung in Bezug auf die erforderlichen Mindestpflichten der Muttergesellschaft sind jedoch nach wie vor unklar. Der vage Begriff wurde während des Entscheidungsprozesses eingeführt: Die Kommission schlug ursprünglich einen spezifischeren Haftungsstandard vor.

- **Geeignete Schritte und Maßnahmen**: Der vage Begriff "geeignet" schafft Unsicherheit für die Unternehmen bei der Auslegung ihrer Verpflichtungen beim Verkauf von Gütern von gemeinsamer hoher Priorität.

Uneinheitliche Begriffe

- **Ursprungsland**: Innerhalb der Zollunion könnte sich das Ursprungsland ändern, wenn die Waren in einem anderen Land be- oder verarbeitet werden. Im Rahmen von Sanktionsregelungen gilt als Ursprungsland weiterhin das Land, aus dem die Waren ursprünglich stammen.

- **Verbringung**: wird weit ausgelegt als die Beförderung von mit Sanktionen belegten Waren zwischen der EU und Russland, ohne dass ausdrücklich auf die Warenterminologie Bezug genommen wird, z. B. von Waren, die im Ausfuhr- oder Versandverfahren befördert werden.

Anhang IV – Bereiche, in denen die Leitlinien der Kommission noch nicht ausreichend ausgearbeitet oder klar genug sind

Beispiele für Leitlinien der Kommission, die weiterer Klärung bedürfen

- **Sorgfaltspflichten der Wirtschaftsbeteiligten** – Maßnahmen, mit denen Unternehmen verpflichtet werden, die Umgehung von Sanktionen zu überwachen, aufzudecken und zu verhindern, werden immer häufiger. Solche Maßnahmen sind häufig komplex, was zu zahlreichen Fragen seitens des privaten Sektors, insbesondere von KMU, führt und die Wirksamkeit der Bemühungen zur Bekämpfung von Umgehungspraktiken verringert. Es bedarf einer besseren Anleitung, die bereits ab dem Zeitpunkt der Verabschiedung solcher Maßnahmen bereitgestellt werden sollte.

- **Bemühungen "nach besten Kräften" von Wirtschaftsbeteiligten in der EU in Bezug auf die Tätigkeiten ihrer Tochterunternehmen außerhalb der EU** – Detailliertere Leitlinien wären hilfreich, um Unternehmen dabei zu unterstützen, wie gesetzlich vorgeschrieben, nach "besten Kräften" sicherzustellen, dass ihre Tochterunternehmen in Drittländern nicht an Tätigkeiten teilnehmen, die restriktive Handelsmaßnahmen untergraben.

Perspektiven der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Handelssanktionen gegen Russland

Der Überblick enthält eine Reihe von Vorschlägen der besuchten Mitgliedstaaten, die darauf abzielen, die Umsetzung von Handelssanktionen durch bessere Anleitung zu verbessern. Die Feststellungen stützen sich auf die praktischen Erfahrungen der einzelnen Mitgliedstaaten im Prüfungszeitraum und zeigen Bereiche auf, in denen eine stärkere Einheitlichkeit und leichterer Zugang von Vorteil wären.

— **Bereitstellung detaillierter, bereichsspezifischer EU-Leitlinien**

Die Bereitstellung bereichsspezifischer Leitlinien der EU parallel zu neuen Beschränkungen könnte die einheitliche Auslegung und Umsetzung von Handelssanktionen auf Ebene der Mitgliedstaaten fördern, anstatt sich auf die Antworten auf spezifische Fragen zu verlassen, die in den FAQ veröffentlicht werden.

— **Ausführlichere Leitlinien zu Ein- und Ausfuhren im Zusammenhang mit der Rückgabe fehlerhafter Waren**

Die Leitlinien für den Umgang mit Aus- und Einfuhren sollten verbessert werden, insbesondere in komplexen Fällen wie der Rücksendung fehlerhafter Waren, deren Einfuhr zwar zulässig ist, deren Ausfuhr jedoch nicht.

— **Aktuellere und klarere Leitlinien zu den Sorgfaltspflichten von Wirtschaftsbeteiligten**

Maßnahmen, mit denen die Wirtschaftsteilnehmer verpflichtet werden, die Umgehung von Sanktionen zu überwachen, aufzudecken und zu verhindern, werden immer häufiger. Diese Maßnahmen sind häufig komplex und breit gefasst. Daher sollten ab dem Zeitpunkt des Erlasses solcher Maßnahmen klare und ausführliche Leitlinien zur Verfügung gestellt werden, um die wirksame Umsetzung zu unterstützen und das Umgehungsrisiko zu verringern.

— **Anerkennung von Ausnahmegenehmigungen für Sanktionen, die von einem anderen Mitgliedstaat erteilt wurden, sowie Transaktionen, an denen mehrere Mitgliedstaaten beteiligt sind**

Das Verfahren zur Anerkennung von Ausnahmen von Sanktionen, die von verschiedenen Mitgliedstaaten verhängt wurden, könnte verfeinert werden. Es sollte klare Regeln geben, in denen festgelegt ist, welcher Mitgliedstaat für die Erteilung von Genehmigungen zuständig ist, wenn mehrere Wirtschaftsakteure (z. B. Ausführer, Verkäufer, Käufer, Lagerinhaber und Transportunternehmen) an einer Transaktion beteiligt sind und wenn Waren durch das Hoheitsgebiet mehrerer Mitgliedstaaten befördert werden.

— **Standardisierung der Berichterstattung über Genehmigungen**

Es ist unerlässlich, konkrete Anforderungen für die Berichterstattung über die Umsetzung von Sanktionen in den Mitgliedstaaten und den EU-Gremien festzulegen. Die Verbesserung des SIER-Systems mit einheitlichen Datenfeldern für erteilte Genehmigungen würde die Überprüfungsverfahren erleichtern. Ein Mechanismus zur Nachverfolgung von Genehmigungen in allen Mitgliedstaaten würde den Missbrauch minimieren und die Kontinuität der Einhaltung der Vorschriften gewährleisten.

— **Aufnahme von Elementen regionaler Abkommen in die EU-Rechtsvorschriften oder -Leitlinien**

Die Übernahme von Elementen aus regionalen Abkommen, wie beispielsweise der Baltic Customs Initiative, an der Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen und Finnland beteiligt sind, könnte zu einheitlicheren Zollkontrollen und einem besseren Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten beitragen. Durch die Analyse ungewöhnlich umständlicher Routen und die Anforderung einer lückenlosen Dokumentation haben die teilnehmenden Mitgliedstaaten die Abläufe optimiert und das Risiko einer Umgehung von Sanktionen verringert. Eine Einbindung in EU-Rechtsvorschriften oder -Leitlinien könnte die Durchsetzung in der gesamten EU verbessern.

Anhang V – Vor-Ort-Besuche der GD FISMA in den Mitgliedstaaten zur Überwachung der Umsetzung von Handelssanktionen

Wichtigste Schlussfolgerungen der Besuche, die für Handelssanktionen relevant sind:

— Zwischen 2023 und 2025 besuchte die GD FISMA alle Mitgliedstaaten – mit einer Ausnahme –, um sich einen Überblick über den Stand der Umsetzung und Durchsetzung von Sanktionen in den EU-Ländern zu verschaffen. Die allgemeine Erkenntnis lautete, dass die Durchsetzung von Sanktionen in engem Zusammenhang mit der internen Organisation des Mitgliedstaats und dessen Führungsstruktur steht.

— In einigen Mitgliedstaaten hatten die Behörden nationale Mechanismen für die Verhängung von Sanktionen eingeführt. Dies birgt die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten einen inkohärenten Flickenteppich nationaler Sanktionen in der gesamten EU schaffen, was sich wahrscheinlich nachteilig auf den Binnenmarkt auswirken wird. Dies wirft zudem Fragen hinsichtlich der Glaubwürdigkeit des EU-Systems auf.

— Zu den positiven Entwicklungen zählen die Einrichtung eines nationalen Sanktionskoordinators und die Schaffung einer Plattform für den Erfahrungsaustausch zwischen allen an der Umsetzung von Sanktionen beteiligten Parteien.

— Einige Mitgliedstaaten äußerten Bedenken hinsichtlich der internen Organisation der Kommission und warnten davor, dass die Beteiligung einer großen Zahl von Kommissionsdienststellen an verschiedenen Diskussionsformaten zu Verwirrung führen könnte.

Abkürzungen

Abkürzung	Definition/Erklärung
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union
CHP-Güter	Güter von gemeinsamer hoher Priorität
CRMS2	Customs Risk Management System 2(Zollrisikomanagementsystem 2)
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
ECG	Wirtschaftlich kritische Güter
GD ECFIN	Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen
GD FISMA	Generaldirektion Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion
GD JUST	Generaldirektion Justiz und Verbraucher
GD TAXUD	Generaldirektion Steuern und Zollunion
GD TRADE	Generaldirektion Handel
Gemeinsame Forschungsstelle	Gemeinsame Forschungsstelle
ISG	Dienststellenübergreifende Arbeitsgruppe zur Umsetzung und Durchsetzung von Sanktionen
NCA	National competent authority (zuständige nationale Behörde)
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
RELEX	Arbeitsgruppe des Rates zu Außenbeziehungen
RIF	Risk Information Form (Risiko-Informationsformular)
SIER	(Sanctions Information Exchange Repository) Register für den Austausch von Informationen über Sanktionen
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
Zentralverwahrer	Zentralverwahrer

Glossar

Bezeichnung	Definition/Erklärung
AStV II	Der AStV II setzt sich aus je einem Ständigen Vertreter der 27 EU-Mitgliedstaaten zusammen. Seine Aufgabe besteht darin, Vorbereitungsarbeiten für den Rat der Europäischen Union in einer Reihe von Bereichen, wie z. B. Außen- und Innenpolitik, durchzuführen.
Ausnahme	Im Zusammenhang mit diesem Bericht: eine in einer Sanktionsverordnung vorgesehene Ausnahme, die es einer zuständigen Behörde ermöglicht, unter bestimmten Voraussetzungen eine Tätigkeit oder Transaktion zu genehmigen, die andernfalls verboten wäre.
Fortgeschrittene Technologien	Waren, Software oder Technologie, die mit verstärkten EU-Sanktionen belegt sind, weil sie von einem Land, gegen das Sanktionen verhängt wurden, für militärische, strategische oder industrielle Zwecke verwendet werden könnten.
Forum-Shopping	Die Praxis, gezielt Rechtsordnungen, Routen oder Zollkontrollstellen auszuwählen, bei denen davon ausgegangen wird, dass dort weniger strenge Durchsetzungs- oder Genehmigungsverfahren gelten, wodurch es einfacher wird, Sanktionen zu umgehen.
Freistellung	Im Zusammenhang mit diesem Bericht ist damit gemeint, dass eine Tätigkeit oder Transaktion durch eine Sanktionsverordnung ausdrücklich vom Verbot ausgenommen ist, sodass keine vorherige Genehmigung durch eine zuständige Behörde erforderlich ist.
Genehmigung (Erlaubnis)	Im Rahmen dieses Berichts: Eine von einer zuständigen nationalen Behörde unter den im EU-Recht festgelegten Bedingungen erteilte formelle Genehmigung, die eine Tätigkeit oder Transaktion unter bestimmten Bedingungen, mit einem bestimmten Geltungsbereich und einer bestimmten Gültigkeitsdauer erlaubt, die andernfalls aufgrund von EU-Sanktionen verboten wäre.
Güter mit doppeltem Verwendungszweck	Technologie, die sowohl für zivile als auch militärische Zwecke eingesetzt werden kann und daher den Ausfuhrkontrollvorschriften und gegebenenfalls den EU-Sanktionen unterliegt.
Güter von gemeinsamer hoher Priorität (CHP)	Eine Kategorie von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck und Spitzentechnologie, die von der Kommission in Abstimmung mit internationalen Partnern als besonders relevant für militärische Zwecke eingestuft wurde und bei der daher im Zusammenhang mit den Sanktionen gegen Russland ein erhöhtes Risiko der Umleitung und Umgehung besteht.
Nachträgliche Zollkontrolle	Risikobasierte Zollkontrollen, die nach der Freigabe der Waren durchgeführt werden, um die Einhaltung der Zollvorschriften und anderer Vorschriften, einschließlich der EU-Handelssanktionen, zu überprüfen.

Bezeichnung	Definition/Erklärung
Plattform-Land	Ein Drittland, über das Waren zum Zwecke der Umgehung von Sanktionen an einen von Sanktionen betroffenen Bestimmungsort weitergeleitet werden.
Sanktionen	Im Zusammenhang mit diesem Bericht handelt es sich um eine nicht strafende Maßnahme, die im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU zum Hervorrufen einer Änderung des Verhaltens von Staaten angewandt wird. Sie kann handels-, finanz-, wirtschafts- und industriespezifische Beschränkungen umfassen.
Sanktionsbeauftragter	Von der Kommission ernannter Vertreter, der für diplomatische Kontakte und die Koordinierung mit Drittländern zuständig ist, um die wirksame Umsetzung der EU-Sanktionen zu unterstützen und ein Ausweichen bzw. ihre Umgehung zu verhindern.
Umgehung	Im Rahmen dieses Berichts ist darunter jedes Verhalten zu verstehen, das darauf abzielt oder zur Folge hat, die Anwendung von EU-Sanktionen zu umgehen.
Wirtschaftlich kritische Güter (ECG)	Industriegüter, die den restriktiven Maßnahmen der EU unterliegen, für die vor Verhängung der Sanktionen erhebliche Handelsströme bestanden und die als relevant für die wirtschaftliche oder industrielle Leistungsfähigkeit eines sanktionierten Landes angesehen werden.
Zentralverwahrer	Ein Zentralverwahrer ist eine Organisation, die finanzielle Vermögenswerte wie Aktien und Anleihen sicher verwahrt. Diese Vermögenswerte werden in der Regel elektronisch und nicht in Form von Papierurkunden verwahrt.
Zollunion	EU-Rahmen, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten gemeinsame Außenzölle und einheitliche Zollvorschriften anwenden.

Antworten der Kommission und des Europäischen Auswärtigen Dienstes

https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2026-30

Zeitplan

https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2026-30

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Rechnungshofs enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Rechnungshof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben und künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer IV "Marktregulierung und wettbewerbsfähige Wirtschaft" unter Vorsitz von Petri Sarvamaa, Mitglied des Rechnungshofs, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Mihails Kozlovs, Mitglied des Rechnungshofs mit Unterstützung seines Kabinetts und des Prüfungsteams. Andere Abteilungen des Rechnungshofs leisteten sprachliche Unterstützung und Unterstützung bei der grafischen Gestaltung.

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2026

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs (EuRH) ist durch den Beschluss Nr. 6-2019 des EuRH über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des EuRH, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) zur Verfügung gestellt. Eine Weiterverwendung ist somit gestattet, sofern eine ordnungsgemäße Nennung der Quelle erfolgt und auf etwaige Änderungen hingewiesen wird. Wer Inhalte des Rechnungshofs weiterverwendet, darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Rechnungshof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Bediensteten des Rechnungshofs, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt sie die vorstehende allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einzuholen.

Titelbild: © AddMeshCube – stock.adobe.com.

Abbildung 1, Abbildung 6, Anhang I Abbildung 1, Anhang I Abbildung 2, Anhang I Abbildung 3 – Bildsymbole: Diese Abbildungen wurden unter Verwendung von Ressourcen von Flaticon.com gestaltet. © Freepik Company S.L. Alle Rechte vorbehalten.

Abbildung 5 Karten:

Verwaltungsgrenzen: © EuroGeographics © OpenStreetMap;

Kartografie: Eurostat – IMAGE, 04/2026.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patenten, Marken, eingetragenen Mustern, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Rechnungshofes ausgenommen.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Rechnungshof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nicht ohne dessen vorherige Genehmigung verwendet werden.

HTML	ISBN 978-92-849-8509-8	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/8375272	QJ-01-26-050-DE-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8510-4	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/7698948	QJ-01-26-050-DE-N

ZITIERHINWEIS

Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht 30/2026 „EU-Handelssanktionen gegen die Russisch Föderation – Es werden große Koordinierungsanstrengungen unternommen, doch die Umsetzung verläuft nach wie vor uneinheitlich und schränkt die Gesamtwirkung ein“, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2026.

Nach Russlands groß angelegtem Einmarsch in die Ukraine hat die EU bis August 2026 21 Sanktionspakete verhängt, um die Kriegsanstrengungen Russlands durch die Einschränkung des Handels strategischer Güter zu schwächen.

Der Rechnungshof hat im Rahmen dieser Prüfung geprüft, ob die Kommission die Umsetzung dieser Handelssanktionen wirksam unterstützt und überwacht hat. Der Rechnungshof kam zum Ergebnis, dass die Kommission extensive Leitungs- und Überwachungsmechanismen eingerichtet hat und dass die Sanktionen den Handel zwischen der EU und Russland erheblich eingeschränkt und die direkten Ausfuhren kritischer militärischer Güter gedrosselt haben. Rechtliche Ungenauigkeiten, unterschiedliche nationale Durchsetzungspraktiken, uneinheitliche Nutzung von Systemen zum Informationsaustausch sowie Mängel bei der Überwachung schränken jedoch die allgemeine Wirksamkeit der Sanktionen ein und bergen ein Umgehungsrisiko. Der Rechnungshof empfiehlt, die rechtliche Klarheit zu verbessern, Unterschiede in der nationalen Durchsetzung zu analysieren und anzugehen, die uneingeschränkte Nutzung von Instrumenten zum Informationsaustausch zu fördern und die Überwachung durch integrierte Datenerhebung und klare Wirksamkeitskriterien zu stärken.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/contact
Website: eca.europa.eu
Soziale Netzwerke: @EUauditors