

FAQ zu den Auswirkungen der Sanktionen der EU-Kommission gegen Russland im Vergaberecht



Aufgrund des fortdauernden russischen Angriffskrieges hat die Europäische Union die seit 2014 bestehenden Maßnahmen um umfangreiche Wirtschafts- und Finanzsanktionen in den letzten Jahren fortlaufend erweitert und verschärft. Die Sanktionen gegen Russland sind in der Verordnung (EU) Nr. 833/2014, der sog. Sanktions-VO, geregelt. Die am 8. April 2022 veröffentlichte Verordnung (EU) 2022/576 (5. Sanktionspaket) sah in Ergänzung der bis dahin bestehenden Sanktionen erstmals Maßnahmen vor, die unmittelbar das Vergaberecht betrafen: Zuschlags- und Vertragserfüllungsverbot. Diese Maßnahmen wurden über die vergangenen Jahre hinweg fortlaufend aktualisiert, zuletzt durch die neue Verordnung (EU) 2025/395, die dem am 25. Februar 2025 in Kraft getretenen 16. Sanktionspaket zugrunde liegt. In unseren FAQ haben wir die Antworten auf die drängendsten Fragen zu den Verboten der Sanktions-VO für Sie zusammengefasst.

1. Inhaltliche Reichweite

Was verbietet die Sanktions-VO mit Blick auf das Vergaberecht?

Die Sanktions-VO verbietet es grundsätzlich, in einem Vergabeverfahren den Zuschlag auf ein Angebot eines Bieters zu erteilen, der einen bestimmten Bezug zu Russland aufweist. Darüber hinaus verbietet die Sanktions-VO, bereits geschlossene Verträge seit dem 11. Oktober 2022 weiter zu erfüllen, soweit die Auftragnehmer unter die Sanktionen fallen.

Welche Bieter oder Vertragspartner sind von den Verboten betroffen?

Unter die Sanktion fallen diejenigen Bieter, die einen in der Sanktions-VO definierten Bezug zu Russland aufweisen. Nach der Sanktions-VO besteht ein Bezug zu Russland,

- (i) wenn der Bieter oder Bewerber die russische Staatsangehörigkeit besitzt oder als natürliche Person in Russland ansässig ist (also Wohnsitz und/oder den gewöhnlichen Auf-

enthalt in Russland hat) oder sich die Niederlassung des Bieters oder Bewerbers in Russland befindet;

- (ii) wenn eine natürliche Person oder ein Unternehmen, auf welche/welches eine der Möglichkeiten nach (i) zutrifft, an dem Bieter oder Bewerber Anteile im Umfang von mehr als 50 % hält;
- (iii) wenn der Bieter oder Bewerber im Namen oder auf Anweisung einer Person oder eines Unternehmens handelt, welche/welches die Kriterien nach (i) und/oder (ii) erfüllt.

Wir haben im Unternehmen einige Mitarbeiter mit russischer Staatsbürgerschaft – werden wir jetzt von öffentlichen Ausschreibungen ausgeschlossen?

Ein Ausschluss kommt nur dann in Betracht, wenn einer dieser Mitarbeiter mehr als 50 % der Anteile am Unternehmen hält oder aufgrund seiner Position entscheidenden Einfluss auf die Geschäfte des Unternehmens nehmen kann. Ist dies nicht der Fall, ist kein Ausschluss zu befürchten.

Was gilt, wenn unsere Mitarbeiter eine doppelte Staatsbürgerschaft haben?

Aus der Sanktions-VO ergibt sich, dass ein Russland-Bezug im Sinne der Sanktions-VO auch dann vorliegt, wenn die betroffenen Personen neben der russischen Staatsbürgerschaft noch eine weitere Staatsbürgerschaft besitzen. Auch in diesem Fall kommt ein Ausschluss des Unternehmens jedoch nur in Frage, wenn die Bedingungen entsprechend der vorstehenden Antwort erfüllt sind.

Was gilt, wenn wir einen Projektleiter benennen müssen, der (auch) die russische Staatsbürgerschaft hat?

Ein Ausschluss kommt in diesem Fall nur in Betracht, wenn es sich bei dem Projektleiter zugleich um eine Person handelt, die entscheidenden Einfluss auf die Geschäfte des Unternehmens nehmen kann. Dies wäre etwa der Fall, wenn es sich bei dem Projektleiter zugleich etwa um einen Mehrheitsgesellschafter des Unternehmens handelt.

Was gilt, wenn wir Leiharbeiter mit russischer Staatsbürgerschaft einsetzen?

In diesem Fall ist kein Ausschluss zu befürchten. Die Teilnahme an Vergabeverfahren sowie die Erfüllung bereits ge-

schlossener Verträge ist möglich.

Gilt etwas anderes, wenn einer unserer Geschäftsführer (auch) die russische Staatsbürgerschaft hat?

In diesem Fall wird der Vertrag mit dem inländischen Unternehmen und nicht mit seinem Geschäftsführer geschlossen, sodass dieser Umstand allein nicht zum Ausschluss führt. Die Verbote der Sanktions-VO können jedoch auch in diesem Fall gelten, wenn der Geschäftsführer die Möglichkeit hat, entscheidenden Einfluss auf die Geschäfte des Unternehmens zu nehmen. Das ist etwa der Fall, wenn es sich bei dem Geschäftsführer zugleich etwa um einen Mehrheitsgesellschafter der Gesellschaft handelt.

2. Wer muss die Sanktions-VO beachten?

Gelten die Verbote für den Bund?

Ja, als Gebietskörperschaft gem. § 99 Nr. 1 GWB gelten die Verbote der Sanktions-VO für die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen durch die Bundesbehörden. Die Verbote gelten allerdings nur, wenn auch die weiteren Voraussetzungen des Anwendungsbereichs der Sanktions-VO vorliegen. Wir verweisen insofern auf Ziff. 3 des FAQ.

Gelten die Verbote für die Länder (also bspw. wenn Ministerien etwas beschaffen)?

Ja, auch bei den Ländern handelt es sich um öffentliche Auftraggeber. Diese müssen die Verbote der Sanktions-VO beachten.

Gelten die Verbote für die Kommunen?

Ja, auch die Kommunen sind verpflichtet, die Verbote der Sanktions-VO zu befolgen.

Gelten die Verbote auch für juristische Personen des Privatrechts, etwa eine GmbH?

Die vergabebezogenen Verbote der Sanktions-VO gelten für juristische Personen des Privatrechts, sofern es sich bei diesen um einen öffentlichen Auftraggeber im Sinne des § 99 Nr. 2 GWB handelt.

Das ist nur dann der Fall, wenn die Gesellschaft eine im Allgemeininteresse liegende Aufgabe nicht gewerblicher Art er-

füllt und darüber hinaus eine Staatsbezogenheit aufweist. Bei einer Gesellschaft, die auf Gewinnerzielung gerichtet ist und/oder keine Staatsbezogenheit aufweist, gelten die Verbote nicht.

Es ist jedoch zu beachten, dass unabhängig von der Qualifizierung als öffentlicher Auftraggeber ggf. weitere Verbote der Sanktions-VO zu beachten sind, wie etwa das Verbot, bestimmte Eisen- und Stahlerzeugnisse mit Ursprung in Russland zu kaufen.

Ist das anders, wenn die juristische Person des Privatrechts, etwa eine GmbH, dem Bund, einem Land oder einer Kommune zu 100 % gehört?

Ja, in diesem Fall kann etwas anderes gelten. Die Gesellschaft weist in diesem Fall die erforderliche Staatsbezogenheit auf. Sofern darüber hinaus der Gesellschaftszweck auf die Erfüllung einer im Allgemeininteresse liegenden Aufgabe gerichtet ist und die Erfüllung dieser Aufgabe in nicht gewerblicher Art erfolgt, gelten die vergabebezogenen Verbote der Sanktions-VO.

Ist das anders, wenn dem Bund, einem Land oder einer Kommune weniger als 50 % der GmbH oder einer anderen privaten Gesellschaft gehören?

Ja. Sofern sich nicht etwa durch eine überwiegende öffentliche Finanzierung die Staatbezogenheit ergibt und auch die anderen Voraussetzungen für eine Qualifizierung als öffentlicher Auftraggeber (Aufgabenerfüllung im Allgemeininteresse, Nichtgewerblichkeit) nicht vorliegen, gelten die vergabebezogenen Verbote der Sanktions-VO nicht.

Gilt die Sanktions-VO auch für öffentliche Auftraggeber im Sektorenbereich, die die SektVO anwenden?

Ja, auch diese Auftraggeber müssen grundsätzlich das Zuschlags- und das Vertragserfüllungsverbot beachten.

Gilt die Sanktions-VO auch für öffentliche Auftraggeber im Bereich Verteidigung und Sicherheit, die die VSVgV anwenden?

Ja, auch diese Auftraggeber müssen im Anwendungsbereich der Sanktions-VO das Zuschlags- und das Vertragserfüllungsverbot beachten.

Gilt die Sanktions-VO auch für öffentliche Auftraggeber im Bergbau, die den § 143 GWB anwenden?

Ja, auch diese Auftraggeber sind grundsätzlich an die Verbote der Sanktions-VO gebunden.

Gilt die Sanktions-VO auch für öffentliche Auftraggeber, die Konzessionen nach KonzV ausschreiben?

Ja, die Sanktions-VO gilt ausdrücklich auch für die Vergabe von Konzessionen durch öffentliche Auftraggeber.

Gilt die Sanktions-VO auch für öffentliche Auftraggeber, die aufgrund Binnenmarktrelevanz ausschreiben?

Nein, die Verbote der Sanktions-VO sind in diesen Fällen nicht zu beachten. Dies gilt allerdings nur, soweit sich die Ausschreibungspflicht ausschließlich aufgrund der Binnenmarktrelevanz ergibt.

3. Anwendungsbereich der Vorschriften der Sanktions-VO

Gilt die Sanktions-VO nur im Oberschwellenbereich?

Ja, die Verbote gelten ausschließlich für öffentliche Aufträge, deren Auftrags- oder Vertragswert ohne Umsatzsteuer den jeweils geltenden Schwellenwert überschreitet. Die Verbote der Sanktions-VO, welche die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen betreffen, gelten unterhalb des Schwellenwertes des Kartellvergaberichts nicht.

Gelten die Verbote auch in den Fällen, in denen eine Ausnahme vom Anwendungsbereich des Kartellvergaberichts nach dem GWB einschlägig ist (also bspw. Miete und Pacht durch die öffentliche Hand)?

Die Verbote gelten nur in manchen der im Kartellvergabericht geregelten Ausnahmefälle. Für Miet-, Pacht und andere Grundstücks- oder Immobilienverträge gelten die Verbote nur, soweit es sich um die Beschaffung einer Konzession handelt.

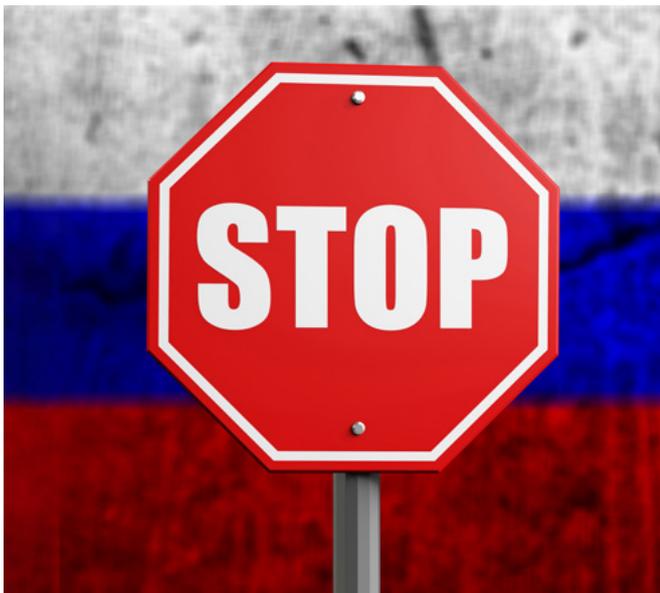
Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz hat im April 2022 eine Übersicht über die vom Anwendungsbereich umfassten Ausnahmen des Kartellvergaberichts erstellt. Diese finden Sie hier: [Übersicht Anwendungsbereich Sanktions-VO](#).

Gelten die Verbote auch innerhalb des 20 %-Kontingents bei Bauaufträgen gem. § 3 Abs. 9 VgV?

Ja. Zwar kann ausweislich des Wortlautes des § 3 Abs. 9 VgV unter den dort dargelegten Voraussetzungen von § 3 Abs. 7 S. 2 VgV abgewichen werden. Nach § 3 Abs. 7 S. 2 VgV gilt die VgV für die Vergabe jedes Loses innerhalb des beabsichtigten Bauvorhabens. Es handelt sich dabei um einen Anwendungsbefehl zugunsten der VgV. In den Fällen des 20 %-Kontingents nach § 3 Abs. 9 VgV gilt dieser Anwendungsbefehl nicht, sodass ein öffentlicher Bauauftrag mit einem Auftragswert unterhalb des Schwellenwertes vorliegt und seine Vergabe nach den Vorschriften erfolgen darf, die im Bereich unterhalb der Schwellenwerte gelten. Dies schließt sie aber nicht vom Anwendungsbereich der Vergaberichtlinie aus. Da der Auftrag, der die Kontingentlose erfasst, unter die entsprechende Vergaberichtlinie fällt, fallen auch sie unter die Sanktionsverordnung.

Gelten die Vorschriften auch bei geförderten Projekten, bspw. unter Beachtung der ANBest-P?

Es kommt darauf an, ob auch ohne die Förderung eine Ausschreibungspflicht besteht. Ergibt sich die Pflicht zur Ausschreibung nur aus den Nebenbestimmungen des Förderbescheides, etwa den ANBest-P, gilt die Sanktions-VO nicht. Das gilt unabhängig davon, ob aufgrund der Nebenbestimmungen ein Verfahren im Unter- oder im Oberschwellenbereich durchzuführen ist.



4. Vorbereitung und Durchführung von Vergabeverfahren

Was ist bei der Vorbereitung zukünftiger und der Durchführung laufender Vergabeverfahren zu beachten?

Zu beachten ist in diesen Fällen das in der Sanktions-VO geregelte Zuschlagsverbot. Sofern der Bestbieter einen Russland-Bezug im Sinne der Sanktions-VO aufweist, darf der Zuschlag nicht erteilt werden. Dieses Zuschlagsverbot gilt seit dem 9. April 2022.

Wichtig ist, dass dem öffentlichen Auftraggeber kein Ermessensspielraum zusteht. Sind die Voraussetzungen des Zuschlagsverbotes erfüllt, darf kein Zuschlag erteilt werden.

Gibt es Ausnahmen vom Zuschlagsverbot?

Ja, Ausnahmen bestehen etwa für den Betrieb nuklearer Kapazitäten, die Beschaffung von bestimmten Rohstoffen (so weit nicht von anderen Verboten der Sanktions-VO erfasst) sowie für die Bereitstellung unbedingt notwendiger Güter oder Dienstleistungen. Sämtliche Ausnahmen sind dem Artikel 5k der aktuellen Fassung der Verordnung 833/2014 zu entnehmen: [Konsolidierte Fassung VO EU 833/2014](#)

Das zuständige Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) hat für die Nutzung der Ausnahmetatbestände eine sog. Allgemeine Genehmigung mit Wirkung zum 1. April 2025 neu bekannt gegeben. Diese ist aktuell bis zum 31. März 2026 befristet. Beabsichtigt ein öffentlicher Auftraggeber, von einem der Ausnahmetatbestände Gebrauch zu machen, muss er beim BAFA keine Genehmigung für den Einzelfall einholen. Vielmehr hat er selbst prüfen, ob der vorliegende Sachverhalt vom einem der Ausnahmetatbestände umfasst ist. Soweit der Auftraggeber einen der Ausnahmetatbestände in Anspruch nimmt, muss er dies den Bewerbern oder Bietern bzw. seinem Vertragspartner anzeigen und die Inanspruchnahme dokumentieren. Zudem muss er sich einmalig beim BAFA registrieren. Die aktuell geltende Allgemeine Genehmigung Nr. 31 des Bundesamtes für Ausfuhrkontrolle (BAFA) haben wir [hier](#) für Sie verlinkt. Wichtig ist Folgendes: Liegt ein Sachverhalt vor, der unter einen der Ausnahmetatbestände fällt, entscheidet der Auftraggeber, ob er von der Ausnahme Gebrauch machen möchte. Er ist nicht dazu verpflichtet, den Ausnahmetatbestand zu nutzen.

Gilt das Zuschlagserbot auch dann, wenn ein Bieter einen russischen Unterauftragnehmer oder Lieferanten einsetzen möchte?

Ob das Zuschlagsverbot gilt, ist abhängig vom Umfang der Beteiligung des Nachunternehmers oder Lieferanten am Auftrag. Es gilt dann, wenn das Unternehmen oder die Person einen Russland-Bezug im Sinne der Sanktions-VO aufweist und mit mehr als 10 % gemessen am Auftragswert als Unterauftragnehmer, Lieferant oder im Rahmen der Eignungsleihe am Auftrag beteiligt wird.

Wer ist für die Einhaltung des Zuschlagsverbotes zuständig?

Für die Einhaltung der Vorschriften ist der öffentliche Auftraggeber zuständig.

Wie stelle ich sicher, dass kein Bieter den Zuschlag erhält, für den das Zuschlagsverbot gilt?

Wir empfehlen Ihnen, den Vergabeunterlagen eine entsprechende Eigenerklärung als Formblatt beizufügen. Darin erklärt der Bieter, nicht zu den vom Zuschlagsverbot betroffenen Bieterkreis zu gehören. Bieter, die das Formblatt auch nach einer etwaigen Aufforderung zur Nachreichung nicht einreichen, werden vom Verfahren ausgeschlossen.

Wo erhalte ich weitere Informationen?

Weitere Informationen zu der Sanktions-VO und deren Umsetzung finden sich auf der Website des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK): [BMWK - Öffentliche Aufträge und Vergabe](#). Dort ist das Rundschreiben des BMWK (Stand 8. April 2022) zur Umsetzung der Sanktions-VO abrufbar: [Rundschreiben BMWK](#) (bmwk.de).

Weitere Informationen zum fünften und weiteren Sanktionspaketen finden sich auf Website der EU-Kommission [Fragen und Antworten zum fünften Sanktionspaket gegen Russland](#) (europa.eu), [Consolidated version of the FAQs](#).

5. Bestehende Verträge

Was ist bei der Durchführung bereits bestehender Verträge zu beachten?

Die Sanktions-VO regelt neben dem Zuschlagsverbot auch ein sog. Vertragserfüllungsverbot. Die Voraussetzungen für den Anwendungsbereich entsprechen denen des Zuschlagsverbotes. Dies gilt insbesondere für den erforderlichen Russland-Bezug im Sinne der Sanktions-VO sowie für die Einbeziehung von Nachunternehmern und Lieferanten. Geschlossene Verträge, die unter die Sanktion fallen, musste der Auftraggeber bis zum 10. Oktober 2022 beendet haben.

Auch hier besteht kein Ermessensspielraum des öffentlichen Auftraggebers.

Gibt es Ausnahmen vom Vertragserfüllungsverbot?

Ja, es gelten die in unserem FAQ dargestellten Ausnahmen. Zu finden sind diese im Artikel 5k der aktuellen Fassung der Verordnung 833/2014: Konsolidierte Fassung VO EU 833/2014). Die Allgemeine Genehmigung des BAFA gilt auch für das Vertragserfüllungsverbot. Der öffentliche Auftraggeber hat die unter Ziff. 4 dargestellten Besonderheiten zur Nutzung der Allgemeinen Genehmigung zu beachten.

Wer ist für die Einhaltung des Vertragserfüllungsverbotes zuständig?

Auch für die Einhaltung des Vertragserfüllungsverbotes ist der öffentliche Auftraggeber verantwortlich.

Gilt das Vertragserfüllungsverbot für alle Verträge, unabhängig von ihrer Laufzeit?

Das Vertragserfüllungsverbot gilt zum aktuellen Zeitpunkt für alle von den vergabebezogenen Sanktionen betroffenen Verträge. Verträge, die vor dem 10. Oktober 2022 endeten, dürfen vollständig vollzogen werden.

Wie setze ich das Vertragserfüllungsverbot in der Praxis um?

Jedes vom Vertragserfüllungsverbot betroffene Vertragsverhältnis musste spätestens zum 10. Oktober 2022 enden. Formal stellt das Fortbestehen eines solchen Vertrages einen Verstoß gegen die Sanktions-VO dar. Sollten bei Ihnen Altver-

träge bestehen, welche auf die Sanktionsrelevanz noch nicht geprüft wurden, empfehlen wir, allen betroffenen Auftragnehmern, mit denen aktuell Verträge bestehen ein Formblatt zu übermitteln, in welchem abgefragt wird, ob die Voraussetzungen des Vertragserfüllungsverbot vorliegen. Sollten Sie im Zuge dessen erfahren, dass ein Vertragsverhältnis unter die Sanktion fällt, sind Sie verpflichtet, das Vertragsverhältnis zu beenden. Ein Ermessensspielraum des öffentlichen Auftraggebers besteht nicht.

Was passiert, wenn ich irrtümlich einen von den Sanktionen betroffenen Vertrag abgeschlossen habe?

Der Abschluss eines solchen Vertrages stellt einen Verstoß gegen die Sanktions-VO dar. Ein irrtümlich abgeschlossener Vertrag, welcher unter die vergabebezogenen Sanktionen fällt, muss schnellstmöglich beendet werden.

Der Nachunternehmer oder Lieferant des Vertragspartners weist einen einschlägigen Bezug zu Russland auf. Was ist zu tun?

In diesem Fall muss der öffentliche Auftraggeber den Auftragnehmer dazu verpflichten, seine Geschäftsbeziehung im Zusammenhang mit der Erfüllung dieses Auftrages zu beenden. Auch hier besteht kein Ermessensspielraum des öffentlichen Auftraggebers.

Kann der Vertragspartner wegen der Beendigung der Vertragsbeziehung Schadensersatzansprüche geltend machen?

Schadensersatzansprüche der Vertragspartner sind europarechtlich ausgeschlossen, soweit es sich um russische natürliche oder juristische Personen handelt.

Ihre Ansprechpartner



Dr. Stefan Mager

Rechtsanwalt, Fachanwalt für Vergaberecht, Partner Essen

T +49 201 9220 24024

stefan.mager@luther-lawfirm.com



Charlotte Jodocy

Rechtsanwältin, Associate Essen

T + 49 201 9220 2487

charlotte.jodocy@luther-lawfirm.com

