

INTERNATIONAL CENTRE FOR UKRAINIAN VICTORY

MAKE RUSSIA PAY: ZUR KONFISSIKATION VON VERMÖGENSWERTEN DER RUSSIISCHEN ZENTRALBANK IN DEUTSCHLAND

#MakeRussiaPay

Rechtsanwalt Dr. Patrick Heinemann

MAKE RUSSIA PAY: ZUR KONFISKATION VON VERMÖGENSWERTEN DER RUSSISCHEN ZENTRALBANK IN DEUTSCHLAND

Über 250 Mrd. Euro der Zentralbank der Russischen Föderation (Bank Rossii) sind in den G7-Staaten sowie der EU aufgrund von Sanktionen im Zusammenhang mit dem völkerrechtswidrigen Angriff gegen die Ukraine eingefroren worden. Der Großteil davon, etwa 210 Mrd. Euro, befindet sich in der EU. Hiervon stecken etwa 180 bis knapp 200 Mrd. Euro bei der Clearinggesellschaft Euroclear in Brüssel.¹ Für Deutschland geht man davon aus, dass dort zwar nur 210 Mio. Euro der russischen Zentralbank eingefroren sind.² Deutschlands Stimme hat jedoch Gewicht innerhalb der G7 und der EU, wenn es um die Abstimmung eines gemeinsamen Umgangs mit diesen Geldern geht. Denn auch wenn die russische Regierung

¹ Hansueli Schöchli, „Die EU will russische Zentralbankgelder in die Ukraine schicken – muss auch die Schweiz über die Bücher?“, NZZ.ch vom 30.10.2023, <https://www.nzz.ch/international/eu-russische-zentralbankgelder-sollen-nach-kiew-geschickt-werden-ld.1763208>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024; Christoph Sackmann, „EU rätselt, was sie mit 200 Milliarden Euro der russischen Zentralbank machen soll“, FOCUS.de vom 03.07.2023, https://www.focus.de/finanzen/news/eingefrorenes-vermoegen-eu-raetselt-was-sie-mit-200-milliarden-euro-der-russischen-zentralbank-tun-soll_id_197082264.html, zuletzt abgerufen am 12.02.2024; Laura Dubois, Nikou Asgari, „Euroclear earns €3bn from Russian assets frozen by west“, FT.com vom 26.10.2023, <https://www.ft.com/content/88ff88c4-6efe-40b7-b635-80eb6bd73c2c>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

² Laura Dubois, Sam Fleming, „The legal case for seizing Russia’s assets“, FT.com vom 20.12.2023, <https://www.ft.com/content/adb09fd6-e5f7-4099-9994-806814b4c9b4>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

aufgrund des sanktionsrechtlichen Verfügungsverbotes gehindert ist, auf das Vermögen zuzugreifen, gehört es zunächst weiterhin der russischen Zentralbank. Demgegenüber beliefen sich bereits im März 2023 die Kosten, die die Ukraine für den infolge des russischen Angriffskriegs nötigen Wiederaufbau benötigt, auf schätzungsweise 411 Mrd. Euro.³

Dass ein Staat einem anderen Staat für völkerrechtswidrige Handlungen haftet, die er gegen den anderen Staat begeht, folgt aus dem Recht der Staatenverantwortlichkeit.⁴ Nach kriegerischen Auseinandersetzungen werden solche Ansprüche für gewöhnlich durch Friedensvertrag geregelt (Reparationen). Eine historische Ausnahme bildete etwa der Fall des Irak, den der UN-Sicherheitsrat – gestützt auf Kapitel VII der UN-Charta – zu Reparationen an Kuwait verpflichtete, nachdem das Bagdader Regime im Jahr 1990 den südlichen Nachbarstaat überfallen hatte.⁵ Aufgrund des russischen Veto-Rechts kann jedoch der Sicherheitsrat seiner Aufgabe, über das UN-

³ Weltbank/Ukrainische Regierung/EU/UN (Hrsg.), „Ukraine: Rapid Damage and Needs Assessment. February 2022–February 2023“, März 2023, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099184503212328877/pdf/P1801740d1177f03c0ab180057556615497.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

⁴ Art. 31 und 36 ILC Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (ARSIWA).

⁵ Dapo Akande u. a., Legal Memorandum „On Proposed Countermeasures Against Russia to Compensate Injured States for Losses Caused by Russia’s War of Aggression Against Ukraine“ vom 20.11.2023, Rn. 54 m. w. N., <https://united4ukraine.network/wp-content/uploads/2023/12/legal-memo-on-countermeasures.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

Gewaltmonopol zu wachen und eine regelbasierte Friedensordnung durchzusetzen, nicht nachkommen.

Gerade in Zeiten, da die Bereitschaft westlicher Parlamente sinkt, die Ukraine mit Haushaltsmitteln zu stützen, könnte die entschädigungslose Einziehung (Konfiskation) der Assets der Zentralbank der Russischen Föderation und deren Weiterleitung an die Ukraine eine entscheidende Hilfe leisten. Einige Staaten wie etwa Kanada schaffen hierfür bereits die legislativen Voraussetzungen,⁶ während die Russische Föderation offenbar begonnen hat, sich auf ein solches Szenario auch rechtlich vorzubereiten.⁷ Gegen solche Konfiskationen werden in der juristischen Literatur zum Teil völkerrechtliche Bedenken angemeldet. Auch wenn Russland elementare Regeln des Völkerrechts in der Ukraine bricht: Deutschland und die Europäische Union pochen auf einer regelbasierten Ordnung. Sie würden ihre Glaubwürdigkeit aufs Spiel setzen, wenn sie selbst die Regeln des Völkerrechts gegenüber Russland brächen. Das ist allerdings auch nicht erforderlich: Denn die gegen eine Konfiskation des russischen Zentralbankvermögens vorgebrachten Argumente sind keineswegs zwingend. Im Ergebnis lässt sich keine völkerrechtliche Norm finden,

⁶ Bill S-278, An Act to amend the Special Economic Measures Act (disposal of foreign state assets), Erste Lesung, 04.10.2023, https://publications.gc.ca/collections/collection_2023/sen/YB441-278-1.pdf, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

⁷ „Russia Prepares Legal Battle to Stall Seizure of Frozen Reserves“, BNNBloomberg.ca vom 12.01.2024, <https://www.bnbbloomberg.ca/russia-prepares-legal-battle-to-stall-seizure-of-frozen-reserves-1.2021207>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

die eine solche Maßnahme ausdrücklich verbietet. Jedenfalls einer Enteignung von deutscher Seite stehen weder Unions- noch nationales Recht entgegen. Der Bundesgesetzgeber könnte somit eine Einziehung des in Deutschland befindlichen russischen Zentralbankvermögens zugunsten des Wiederaufbaus der Ukraine anordnen.

A. VÖLKERRECHT

Einer Konfiskation des Vermögens der russischen Zentralbank stehen keine völkerrechtlichen Hindernisse entgegen. Dabei kommt es im Ausgangspunkt nicht darauf an, für ein solches Handeln eine völkerrechtliche Rechtsgrundlage zu finden. Denn nach dem sogenannten Lotus-Prinzip⁸ benötigen souveräne Staaten in ihrem Handeln gegenüber anderen Staaten keiner völkerrechtlichen Ermächtigung. Maßgeblich ist vielmehr, dass das Völkerrecht eine Konfiskation des russischen Zentralbankvermögens nicht verbietet.

I. RECHT DER STAATENIMMUNITÄT

Recht häufig begegnet einem das Argument, Vermögenswerte der russischen Zentralbank unterlägen

⁸ Nach dem Lotus-Prinzip werden die Handlungsmöglichkeiten souveräner Staaten unter dem Völkerrecht nur durch dessen positive Verbote eingeschränkt, siehe das Urteil des Ständigen Internationalen Gerichtshofs vom 07.09.1927, S.S.Lotus (Fr. v. Turk.) 1927 P.C.I.J. (ser. A) No. 10 (Sept. 7) §§ 44-46, http://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1927.09.07_lotus.htm, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

der Staatenimmunität und seien deshalb vor Konfiskation durch andere Staaten geschützt. Das Prinzip der Staatenimmunität, wonach kein Staat über einen anderen zu Gericht sitzen soll, leitet sich insbesondere aus dem in Art. 2 Abs. 1 UN-Charta normierten Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten ab.⁹

Das ist allerdings nicht überzeugend. Zwar gibt es hinsichtlich des Immunitätsschutzes vor gerichtlich angeordneten Maßnahmen gegen das Vermögen eines anderen Staats sowohl eine übereinstimmende Staatenpraxis (*consuetudo*) wie auch eine staatenübergreifende rechtliche Überzeugung (*opinio iuris*). Zum Ausdruck kommt diese etwa in Art. 1 und Art. 19 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Immunität der Staaten und ihres Vermögens vom 02.12.2004, auch wenn das Abkommen selbst noch nicht in Kraft getreten ist. Dieser Schutz bezieht sich aber ausdrücklich nur auf gerichtliche Maßnahmen, nicht hingegen auf solche der Exekutive oder Legislative.¹⁰ Eine weitergehende *opinio iuris* ist nicht zu erkennen.¹¹ Auch

⁹ Juliane Kokott, „Enteignung russischer Vermögenswerte für den Wiederaufbau der Ukraine?“, Ito.de vom 06.02.2023, <https://www.lto.de/recht/hintergrunde/h/enteignung-russischer-vermoegenswerte-wiederaufbau-ukrainie-kommission/>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

¹⁰ Dapo Akande u. a., Legal Memorandum „On Proposed Countermeasures Against Russia to Compensate Injured States for Losses Caused by Russia’s War of Aggression Against Ukraine“ vom 20.11.2023, Rn. 72, <https://united4ukraine.network/wp-content/uploads/2023/12/legal-memo-on-countermeasures.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

¹¹ So auch Christian Tietje, „Enteignen für den Wiederaufbau?“, Verfassungsblog.de vom 03.02.2023, <https://verfassungsblog.de/enteignen-für-den-wiederaufbau/>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024; Ingrid (Wuerth) Brunk, „Does Foreign Sovereign Immunity

aus dem Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten in Art. 2 Abs. 1 UN-Charta lässt sich nichts Weitergehendes ableiten.¹² Insofern stellt die völker gewohnheitsrechtliche Regel des Immunitätsschutzes nur in Gerichtsverfahren eine *lex specialis* dar, welche nicht durch die Hintertür der souveränen Gleichheit der Staaten aufgeweicht werden sollte.¹³

Jedenfalls eine Enteignung durch den Parlamentsgesetzgeber (Legislativenteignung) unterfällt danach nicht dem Immunitätsschutz des Völker gewohnheitsrechts, selbst wenn das enteignende Gesetz von einem Gericht überprüfbar bleibt.

Letztlich ist die Vorstellung, das Vermögen der russischen Zentralbank genieße Staatenimmunität und sei deshalb (oder aus anderen Gründen) unantastbar, auch nicht konsistent: Denn die Europäische Union hat diese Vermögenswerte bereits eingefroren und trägt sich mit dem Gedanken, die Zinserträge zugunsten der Ukraine zu

Apply to Sanctions on Central Banks?“, LAWFARE vom 07.03.2022, <https://www.lawfaremedia.org/article/does-foreign-sovereign-immunity-apply-sanctions-central-banks>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024; offen gelassen dagegen bei Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, Ausarbeitung „Entzug von Geldvermögen ausländischer Staaten als Sanktion“ vom 01.04.2022, Az. PE 6 - 3000 - 019/22, WD 2 - 3000 - 021/22, WD 3 - 3000 - 042/22, WD 5 - 3000 - 041/22, S. 11, <https://www.bundestag.de/resource/blob/917996/b2304db647abfle06245d2lade45db2f/WD-2-021-22-pdf.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

¹² Christian Tietje, „Enteignen für den Wiederaufbau?“, Verfassungsblog.de vom 03.02.2023, <https://verfassungsblog.de/enteignen-fur-den-wiederaufbau/>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

¹³ Anton Moiesienko, „The Freezing and Confiscation of Foreign Central Bank Assets: How Far Can Sanctions Go?“, 17.04.2023, S. 29 ff, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4420459&download=yes, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

besteuern, ohne dass die Zulässigkeit dieser Maßnahmen groß in Frage gestellt wird.¹⁴

II. SONSTIGES VÖLKERGEWOHNHEITSRECHT ZUM EIGENTUMSSCHUTZ

Auch sonstiges Völker gewohnheitsrecht jenseits des Rechts der Staatenimmunität steht einer Konfiskation von Assets der Zentralbank der Russischen Föderation nicht entgegen.

1. In diesem Zusammenhang ist häufig von den fremdenrechtlichen Mindeststandards des Eigentums schutzes (*minimum standards of treatment*) die Rede.¹⁵ Es handelt sich hierbei um international anerkannte Regeln, die den Schutz des Eigentums von Ausländern betreffen. Zum mindest traditionell schützen die *minimum standards* jedoch nicht das Eigentum ausländischer Staaten selbst.¹⁶

¹⁴ Alberto Nardelli/Michael Nienaber, „EU Moves Ahead on Plan to Tax Gains of Frozen Russian Assets“, Bloomberg.com vom 23.01.2024,

<https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-01-23/eu-moves-ahead-on-plan-to-tax-profits-of-frozen-russian-assets>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

¹⁵ Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, Ausarbeitung „Entzug von Geldvermögen ausländischer Staaten als Sanktion“ vom 01.04.2022, Az. PE 6 - 3000 - 019/22, WD 2 - 3000 - 021/22, WD 3 - 3000 - 042/22, WD 5 - 3000 - 041/22, S. 10, <https://www.bundestag.de/resource/blob/917996/b2304db647abfle06245d21ade45db2f/WD-2-021-22-pdf.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

¹⁶ Moiesienko, a. a. O., S. 45 ff.; a. A. Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, Ausarbeitung „Entzug von Geldvermögen ausländischer Staaten als Sanktion“ vom 01.04.2022, Az. PE 6 - 3000 - 019/22, WD 2 - 3000 - 021/22, WD 3 - 3000 - 042/22, WD 5 - 3000 - 041/22, S. 10,

<https://www.bundestag.de/resource/blob/917996/b2304db647abfle06245d21ade45db2f/WD-2-021-22-pdf.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

Früher wurde vertreten, dass staatliches Vermögen grundsätzlich vor Einziehung geschützt ist, sofern es zu offiziellen Zwecken genutzt wird.¹⁷ Es dürfte jedoch keinen staatenübergreifenden Konsens über den genauen Inhalt der *minimum standards* oder Ausnahmen hiervon etwa in Kriegszeiten geben.¹⁸ Vieles spricht deshalb dafür, die Frage einer Einziehung des russischen Zentralbankvermögens nicht im Rahmen der gewohnheitsrechtlichen *minimum standards* zu behandeln.

2. Schließlich stellen einige Stimmen noch auf das völkerrechtliche Prinzip der *inviolability* – die Unverletzlichkeit des Eigentums auch von Staaten – zum Schutz der russischen Assets ab. Hierzu wird als mögliches Argument angeführt, dass internationale Organisationen die Unverletzlichkeit ihres Vermögens in ihren Statuten festschreiben. Einschlägige Regelungen sind hier etwa Art. 1 Protokoll Nr. 7 AEUV zum Schutz des Eigentums der Europäischen Union, Art. 39 Protokoll Nr. 4 AEUV zum Statut des europäischen Zentralbanksystems und der EZB, Art. 26 Abs. 2 Protokoll Nr. 5 AEUV des Statuts der europäischen Investitionsbank oder Art. II, Section 3, Konvention über die Privilegien und Immunitäten der Vereinten Nationen.¹⁹

¹⁷ Ian Brownlie, Principles of Public International Law, 6. Aufl. 2003, S. 515.

¹⁸ James Crawford, in: Brownlie's Principles of Public International Law, 9. Aufl. 2019, S. 599.

¹⁹ Christian Tietje, „Enteignen für den Wiederaufbau?“, Verfassungsblog.de vom 03.02.2023, <https://verfassungsblog.de/enteignen-für-den-wiederaufbau/>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

Ein durchschlagkräftiges Argument für den Schutz von staatlichem Vermögen erwächst hieraus jedoch nur schwerlich, erst recht lässt sich darin keine völkergewohnheitsrechtliche Norm erkennen. Es geht nämlich bei den genannten Regelungen gerade nicht um den Schutz staatlichen Vermögens, da inter- und supranationale Organisationen keine Staaten sind. Auch ist die Situation einer Staatsbank nicht mit der einer inter- oder supranationalen Organisation zu vergleichen: Letztere sind aufgrund ihrer fehlenden oder – im Falle supranationaler Organisationen wie der EU – lediglich abgeleiteten Souveränität auf den Schutz ihres Eigentums ungleich stärker angewiesen als Staaten, um überhaupt ihre Aufgaben ordnungsgemäß zu erfüllen. Hinzu kommt, dass der Begriff der *inviolability* im Völkerrecht in verschiedenen Zusammenhängen verwendet wird und damit insbesondere auch die Unverletzlichkeit des Staateneigentums gemeint ist, das einer diplomatischen Mission dient.²⁰ Darum geht es hier offenkundig nicht.

III. BILATERALES INVESTITIONSSCHUTZRECHT

Auch aus dem Vertrag der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen vom 13.06.1989, insbesondere aus dessen Art. 4, ergibt sich kein Schutz der russischen Zentralbank

²⁰ Anton Moiseienko, „Sanctions, Confiscation, and the Rule of Law“, Revue Européenne du Droit, <https://geopolitique.eu/en/articles/sanctions-confiscation-and-the-rule-of-law/>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

vor entschädigungsloser Einziehung des Vermögens der russischen Zentralbank.

1. Es fehlt hier bereits an der Eröffnung des Anwendungsbereichs dieses für die heutige Russische Föderation fortgeltenden völkerrechtlichen Vertrages. Denn die Zentralbank der Russischen Föderation ist kein Investor im Sinne von Art. 1 Abs. 1 lit. c des Abkommens, der wie folgt lautet:

„In diesem Vertrag bezeichnet der Begriff „Investor“ eine natürliche Person mit ständigem Wohnsitz oder eine juristische Person mit Sitz im jeweiligen Geltungsbereich dieses Vertrags, die berechtigt ist, Kapitalanlagen zu tätigen.“

Nach Art. 31 Nr. 1 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge sind bei der Auslegung völkerrechtlicher Regelungen deren gewöhnliche Bedeutung sowie Ziel und Zweck zu ermitteln. Auch wenn der Wortlaut der Regelung hier nicht eindeutig ausschließt, dass es sich bei der Zentralbank der Russischen Föderation um einen „Investor“ handelt, entspricht dieser Ausschluss dem gewöhnlichen Verständnis von Investitionsschutzverträgen. Denn solche regeln das Dreipersonenverhältnis zwischen Gaststaat, Investor und Heimatstaat des Investors und

sollen den Investor als Privatperson bei internationalen Kapitalanlagen schützen.²¹

Die Zentralbank der Russischen Föderation ist kein privater Akteur, sondern erfüllt hoheitliche Aufgaben im staatlichen Interesse der Russischen Föderation. Es handelt sich somit nicht um ein Dreipersonenverhältnis, in dem ein privater Investor besonders schutzbedürftig ist, sondern um ein Gleichordnungsverhältnis zwischen deutschem und russischem Staat. Über dieses Verhältnis trifft das Investitionsschutzabkommen zwischen Deutschland und der Sowjetunion bzw. der Russischen Föderation als ihrer Rechtsnachfolgerin keine Aussage. Die Auffassung, dass eine Vertragspartei selbst nicht als Investor auftreten kann, bestätigt insbesondere *Krajewski* im Modell-Investitionsschutzvertrag und dessen Erläuterungen für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.²² Auch wenn ein ausdrücklicher Ausschluss im Abkommen zwischen Deutschland und der Sowjetunion des Jahres 1989 noch nicht enthalten ist, dürfte es sich bei der entsprechenden Regelung im Modell-Investitionsschutzvertrag um eine deklaratorische Ergänzung zu Klarstellungszwecken und nicht um eine vom früheren Verständnis substantiell abweichende Regelung handeln.

²¹ Markus Krajewski, Wirtschaftsvölkerrecht, 5. Aufl. 2021, Teil 3, II, Rn. 548–549, S. 170.

²² Markus Krajewski, Modell-Investitionsschutzvertrag mit Investor-Staat-Schiedsverfahren für Industriestaaten unter Berücksichtigung der USA, S.6–7,

[https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/modell-](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/modell-investitionsschutzvertrag-mit-investor-staat-schiedsverfahren-gutachten.pdf?blob=publicationFile&v=1)

[investitionsschutzvertrag-mit-investor-staat-schiedsverfahren-](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/modell-investitionsschutzvertrag-mit-investor-staat-schiedsverfahren-gutachten.pdf?blob=publicationFile&v=1)

[gutachten.pdf?blob=publicationFile&v=1](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/modell-investitionsschutzvertrag-mit-investor-staat-schiedsverfahren-gutachten.pdf?blob=publicationFile&v=1), zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

2. Selbst wenn staatliches Vermögen einen solchen bilateralen Schutz genösse, folgte hieraus noch kein zwingender Schutz vor entschädigungsloser Einziehung. Darauf deutet die neuere Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs (IGH) zum Enteignungsschutz unter bilateralen Verträgen hin. Nicht jeder Entzug von Vermögenspositionen einer Staatsbank soll demnach einer zu entschädigenden Enteignung gleichkommen:

„A specific element of illegality related to that decision is required to turn it into a compensable expropriation. Such an element of illegality is present, in certain situations, when a deprivation of property results from a denial of justice, or when a judicial organ applies legislative or executive measures that infringe international law and thereby causes a deprivation of property.“²³

Zwar geht es im zitierten Urteil um die Enteignung durch Gerichtsentscheidungen. Es deutet indes nichts darauf hin, dass für andere Enteignungsmaßnahmen etwas Abweichendes gilt. Es muss also auch einer Legislativenteignung ein besonderes Element der Rechtswidrigkeit innewohnen, damit sie eine Entschädigungspflicht auslösen kann. Aus dem Urteil lässt sich in seinen §§ 186 und 157 herleiten, dass das

²³ Certain Iranian Assets (Islamic Rep. of Iran v. United States), Judgment, 2023 I.C.J. Rep. Mar. 30, 2023 – § 184.

Merkmal der „*illegality*“ aus der „*unreasonableness*“ einer Maßnahme folgen kann, was wiederum der Fall ist, wenn eine Maßnahme „*manifestly excessive*“ sei. Daraus folgt, dass insbesondere eine unverhältnismäßige Maßnahme zu kompensieren ist. Die Unterstützung der Ukraine als Zweck einer hier in Rede stehenden Konfiskation überwiegt jedoch die Schutzbedürftigkeit russischen Vermögens, wie sich auch im Folgenden zeigt.

IV. RECHT DER GEGENMASSNAHMEN

Völker gewohnheitsrechtliche Bedenken werden außerdem im Hinblick auf die Zulässigkeit einer Konfiskation von Staatsvermögen als Gegenmaßnahme (*countermeasure*) geäußert.

1. Das gelte zunächst im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit und Reversibilität einer solchen Maßnahme. Eine Konfiskation führe zu irreparablem Schaden für den betroffenen Staat und sei daher irreversibel und damit unzulässig. Außerdem sei es schwierig, darin eine Maßnahme zu erkennen mit dem Ziel, den betroffenen Staat zu rechtmäßigem Verhalten zu bewegen; Straf- und Vergeltungsmaßnahmen seien unzulässig.²⁴

²⁴ Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, Ausarbeitung „Entzug von Geldvermögen ausländischer Staaten als Sanktion“ vom 01.04.2022, Az. PE 6 - 3000 - 019/22, WD 2 - 3000 - 021/22, WD 3 - 3000 - 042/22, WD 5 - 3000 - 041/22, S.7-9, <https://www.bundestag.de/resource/blob/917996/b2304db647abfle06245d2lade45db2f/WD-2-021-22-pdf.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

In der Tat setzt das Recht der Staatenverantwortlichkeit uni- oder multilateralen Gegenmaßnahmen (wozu auch Sanktionen rechnen) Grenzen. Zunächst einmal ist es wichtig, sich die begrifflichen Unterschiede klar zu machen: Richtig ist, dass die Konfiskation von Staatsvermögen typischerweise nicht zu den Sanktionsmaßnahmen gerechnet wird. Aber der Begriff der Sanktionen ist eben nur teilweise deckungsgleich mit dem Begriff der Gegenmaßnahmen. Gegenmaßnahmen erfüllen im Völkerrecht, das auf dezentrale Durchsetzung angewiesen ist, die Funktion, einen völkerrechtsbrüchigen Staat zur Einhaltung des Völkerrechts anzuhalten. Zu diesem Zweck dürfen auch Mittel ergriffen werden, die Rechte des verletzenden Staats beeinträchtigen, wie etwa dessen Eigentum und Vermögen.

Den Stand der Entwicklung des Völker gewohnheitsrechts auf dem Gebiet der Gegenmaßnahmen geben dabei nach allgemeiner Auffassung die *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* (ARSIWA) der *International Law Commission* (ILC) wieder. Gegenmaßnahmen müssen unter Berücksichtigung der Schwere des völkerrechtswidrigen Handelns und der fraglichen Rechte in einem angemessenen Verhältnis zu dem erlittenen Nachteil stehen (Art. 51 ARSIWA). Die Konfiskation des russischen Zentralbankvermögens dürfte allerdings kaum außer Verhältnis zum sanktionierten Verhalten stehen, führt

Russland doch gegen die Ukraine einen Angriffskrieg mit zumindest genozidalen Elementen, der gegen eine Vielzahl elementarer Vorschriften des Völkerrechts verstößt.²⁵ Zudem übersteigt die Summe des zu konfiszierenden Zentralbankvermögens noch lange nicht die Höhe der Schäden, die Russland der Ukraine durch den Angriffskrieg zugefügt hat.²⁶ Ebenso wenig konnten mildere Maßnahmen wie das Einfrieren des Zentralbankvermögens die Russische Föderation dazu bewegen, ihren Angriffskrieg einzustellen oder gar die hieraus entstandenen Schäden zu kompensieren.²⁷ Schließlich ist zu berücksichtigen, dass es hier ausschließlich um die Einziehung russischen Staatsvermögens geht,²⁸ wohingegen die Russische Föderation schon vor geraumer Zeit dazu übergegangen ist,

²⁵ Siehe hierzu unter anderem die offizielle Zusammenfassung der Entscheidung des Internationalen Gerichtshofs vom 16.03.2022, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/182/182-20220316-SUM-01-00-EN.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

²⁶ Dapo Akande u. a., Legal Memorandum „On Proposed Countermeasures Against Russia to Compensate Injured States for Losses Caused by Russia’s War of Aggression Against Ukraine“ vom 20.11.2023, Rn. 66, <https://united4ukraine.network/wp-content/uploads/2023/12/legal-memo-on-countermeasures.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

²⁷ Dapo Akande u. a., Legal Memorandum „On Proposed Countermeasures Against Russia to Compensate Injured States for Losses Caused by Russia’s War of Aggression Against Ukraine“ vom 20.11.2023, Rn. 67, <https://united4ukraine.network/wp-content/uploads/2023/12/legal-memo-on-countermeasures.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

²⁸ Dapo Akande u. a., Legal Memorandum „On Proposed Countermeasures Against Russia to Compensate Injured States for Losses Caused by Russia’s War of Aggression Against Ukraine“ vom 20.11.2023, Rn. 70, <https://united4ukraine.network/wp-content/uploads/2023/12/legal-memo-on-countermeasures.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

auch privates westliches Vermögen zu konfiszieren, wie etwa im Falle von Danone und Carlsberg.²⁹

Nach Art. 49 Nr. 2 ARSIWA haben Gegenmaßnahmen in der Tat eine zeitliche Dimension: Sie dürfen nur solange anhalten, wie die völkerrechtswidrige Handlung des verletzenden Staats fortdauert. Daraus folgt aber nur, dass die Konfiskation des russischen Zentralbankvermögens und dessen Zuwendung an die Ukraine zu beenden wäre, sobald die Russische Föderation seine Aggression einstellt und selbständig Reparationen in voller Höhe leistet. Eine Rückzahlung käme dann allerdings nur in Betracht, sofern die an die Ukraine überwiesenen Summen aus dem Vermögen der russischen Zentralbank die erlittenen Schäden übersteigen würde. Das ist nach derzeitigem Stand sehr unwahrscheinlich.³⁰

Darüber hinaus müssen Gegenmaßnahmen nach Art. 49 Nr. 3 ARSIWA so weit wie möglich in einer Weise ergriffen werden, die dem verletzenden Staat eine Wiederaufnahme der Erfüllung der fraglichen Verpflichtungen erlaubt. Dem offiziellen Kommentar der *ILC* zufolge bedeutet das, dass Staaten reversible

²⁹ Patricia Huber, „Kreml schnappt sich Danone und Carlsberg: Jetzt verteilt Putin die Vermögenswerte an loyale Oligarchen“, FR.de vom 20.07.2023, <https://www.fr.de/wirtschaft/verteilung-russland-danone-carlsberg-uebernahme-vermoegen-putin-kreml-unternehmer-92411077.html>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

³⁰ Dapo Akande u. a., Legal Memorandum „On Proposed Countermeasures Against Russia to Compensate Injured States for Losses Caused by Russia’s War of Aggression Against Ukraine“ vom 20.11.2023, Rn. 35, <https://united4ukraine.network/wp-content/uploads/2023/12/legal-memo-on-countermeasures.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

Gegenmaßnahmen nur ergreifen sollen, soweit es ihnen möglich ist.³¹ Das Gebot, reversible Gegenmaßnahmen zu ergreifen, gilt somit nicht absolut. Insbesondere im vorliegenden Fall hat es sich als unzureichend erwiesen, das Vermögen der russischen Zentralbank lediglich einzufrieren, um die Russische Föderation zur Einhaltung des Völkerrechts zu bewegen. Die Reparationen für die Schäden, die Russland der Ukraine (und anderen Staaten) zufügt, müssen außerdem so schnell wie möglich geleistet werden, wenn sie effektiv sein sollen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Schäden ein Niveau erreichen, das nicht mehr ausgeglichen werden kann.³²

Sehr zweifelhaft ist außerdem, dass dem russischen Staat im Falle einer entschädigungslosen Einziehung des Zentralbankvermögens überhaupt ein irreversibler Schaden entstehen kann, soweit dieses Vermögen der Ukraine zu Gute kommt. Denn die Russische Föderation ist völkerrechtlich ohnehin zu Reparationszahlungen an die Ukraine in einer Höhe verpflichtet, die weit über dem Wert der einzuziehenden Assets der Zentralbank der Russischen Föderation liegt. Einziehung und Zuwendung an die Ukraine wirken sich somit nicht schädigend,

³¹ Anmerkung zu Art. 49 ARSIWA, Absatz 9,

https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf; zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

³² Dapo Akande u. a., Legal Memorandum „On Proposed Countermeasures Against Russia to Compensate Injured States for Losses Caused by Russia’s War of Aggression Against Ukraine“ vom 20.11.2023, Rn. 36, <https://united4ukraine.network/wp-content/uploads/2023/12/legal-memo-on-countermeasures.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

sondern schuldbefreien für die Russische Föderation aus³³ (weshalb übrigens Gegenforderungen der Russischen Föderation auf Grundlage des Rechts der Staatenverantwortlichkeit Mangels Schaden keine Substanz haben dürften). Schließlich dürfen Gegenmaßnahmen in der Tat nur das Ziel haben, den betroffenen Staat zu völkerrechtgemäßem Handeln anzuhalten (Art. 49 Nr. 1 ARSIWA). Es ist aber durchaus denkbar, dass eine Konfiskation des russischen Zentralbankvermögens Druck auf Russland ausübt, seinen Krieg gegen die Ukraine nicht weiter fortzusetzen. Darüber hinaus würde eine Konfiszierung insofern das Ziel der Einhaltung des Völkerrechts verfolgen, als damit Kriegsschulden Russlands bei der Ukraine zum Teil beglichen werden könnten. Daher handelt es sich nicht um eine Maßnahme, die den Zwecken von Strafe und Vergeltung, sondern vielmehr der Reparation dient.

2. Weitere Einwände betreffen die Frage, inwieweit in diesem Zusammenhang andere Staaten als die Ukraine Maßnahmen gegen Russland ergreifen dürfen. Nach Art. 41 Nr. 1 ARSIWA sind die Staaten zur Zusammenarbeit aufgerufen, um schwere Verletzungen des Völkerrechts, wie sie Russland gegenüber der Ukraine begeht, zu beenden. Art. 42 und Art. 49 Nr. 1 ARSIWA

³³ Dapo Akande u. a., Legal Memorandum „On Proposed Countermeasures Against Russia to Compensate Injured States for Losses Caused by Russia’s War of Aggression Against Ukraine“ vom 20.11.2023, Rn. 66, <https://united4ukraine.network/wp-content/uploads/2023/12/legal-memo-on-countermeasures.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

gehen zunächst davon aus, dass diejenigen Staaten zu Gegenmaßnahmen berufen sind, die durch das völkerrechtswidrige Handeln selbst benachteiligt sind (*injured states*). Allerdings erlaubt es Art. 48 Nr. 1 lit. b ARSIWA darüber hinaus auch anderen als den benachteiligten Staaten, die Verantwortlichkeit für völkerrechtswidriges Handeln geltend zu machen, wenn die verletzte Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft als Ganzes geschuldet ist. Davon wird bei derart gravierenden Verletzungen wie der Verletzung des völkerrechtlichen Gewaltverbots allgemein ausgegangen.³⁴ Nach Art. 48 Nr. 2 lit. b ARSIWA wiederum können diese Drittstaaten insbesondere die Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtung zur Wiedergutmachung im Interesse des jeweils benachteiligten Staates verlangen. Ob Art. 48 ARSIWA zu Gegenmaßnahmen bis hin zur Einziehung von Staatsvermögen berechtigt, ist zwar in Einzelheiten umstritten.³⁵ Richtig ist allerdings, dass die ILC die Regelungen des Art. 48 ARSIWA ausweislich ihrer eigenen Kommentierung³⁶ für eine weitere Entwicklung

³⁴ Anmerkung zu Art. 48 ARSIWA, Absatz 9,

https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf; zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

³⁵ Ablehnend etwa Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, Ausarbeitung „US-Sanktionen gegen den Bau der Pipeline Nord Stream 2 aus völkerrechtlicher Sicht“ vom 08.09.2020, Az. WD 2 - 3000 - 075/20, S. 8,

<https://www.bundestag.de/resource/blob/794744/5613bf9f65fa52fd7c1d06ec6f52ebb3/WD-2-075-20-pdf-data.pdf>; zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

³⁶ Anmerkung zu Art. 54 ARSIWA, Absatz 3,

https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf; zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

offenhalten wollte.³⁷ Das spricht sehr dafür, dass die völkerrechtlichen Normen zu Gegenmaßnahmen einer Einziehung des russischen Zentralbankvermögens zumindest nicht entgegenstehen. Zudem argumentieren die USA im Rahmen ihrer entsprechenden G7-Initiative (unterstützt vom Vereinigten Königreich und Japan), dass diejenigen Staaten, die den ukrainischen Staatshaushalt maßgeblich durch finanzielle Hilfen stützen, als benachteiligt im Sinne von Art. 42 und Art. 49 Nr. 1 ARSIWA behandelt werden können.³⁸

Darüber hinaus gibt es gewichtige Stimmen, die eine multilateral angestrengte Konfiskation des russischen Zentralbankvermögens als Maßnahme kollektiver Selbstverteidigung im Sinne von Art. 51 UN-Charter für gerechtfertigt halten.³⁹ Diese Argumentation steht nicht in Widerspruch dazu, die Konfiskation als zulässige Gegenmaßnahme zu behandeln, sondern kann kumulativ ins Feld geführt werden.

³⁷ Dapo Akande u. a., Legal Memorandum „On Proposed Countermeasures Against Russia to Compensate Injured States for Losses Caused by Russia’s War of Aggression Against Ukraine“ vom 20.11.2023, Rn. 52 f., <https://united4ukraine.network/wp-content/uploads/2023/12/legal-memo-on-countermeasures.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024; Menno T. Kamminga, „Confiscating Russia’s Frozen Central Bank Assets: A Permissible Third-Party Countermeasure?“, Netherlands International Law Review (2023) 70:1-17 (10 f.), <https://doi.org/10.1007/s40802-023-00231-7>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

³⁸ Siehe hierzu Laura Dubois, Sam Fleming, „The legal case for seizing Russia’s assets“, FT.com vom 20.12.2023, <https://www.ft.com/content/adb09fd6-e5f7-4099-9994-806814b4c9b4>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

³⁹ Abänderungen des Europäischen Parlaments vom 17.10.2023 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung der Fazilität für die Ukraine, Rn. 46a, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0363_DE.pdf, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

B. KEINE ZUSTÄNDIGKEIT DER EUROPÄISCHEN UNION

Die überwiegenden Gründe sprechen dafür, dass die Europäische Union für eine legislative Konfiskation des Vermögens der Russischen Zentralbank nicht zuständig ist. Grundlage für die von der Europäischen Union als „restriktive Maßnahmen“ bezeichneten Sanktionen gegen die Russische Föderation ist Art. 215 AEUV. Nach Art. 215 Abs. 1 AEUV kann, wenn die Union im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) die Aussetzung, Einschränkung oder vollständige Einstellung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem oder mehreren Drittländern beschlossen hat, der Rat die erforderlichen Maßnahmen mit qualifizierter Mehrheit auf gemeinsamen Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Kommission erlassen. Hierzu rechnet die rechtswissenschaftliche Literatur sämtliche restriktiven Maßnahmen, die die gemeinsame Handelspolitik betreffen (Art. 3 Abs. 1 lit. e AEUV). Soweit die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union nach Art. 275 AEUV reicht und die Union von ihr Gebrauch gemacht hat, sind die Mitgliedstaaten ohne unionsrechtliche Ermächtigung nicht mehr befugt, eigene restriktive Maßnahmen zu treffen.

Richtig ist, dass der Begriff der „erforderlichen Maßnahmen“ – auch im Unterschied zu Art. 75 Abs. 1

AEUV, der einzelne restriktive Maßnahmen nennt – recht weit gefasst ist.⁴⁰ So wird zum Teil vertreten, die Europäische Union könnte auch zur legislativen Anordnung der Einziehung des russischen Zentralbankvermögens ermächtigt sein; eine entsprechende Klärung müsse letztlich durch den Europäischen Gerichtshof erfolgen, der diese Frage noch nicht entschieden hat.⁴¹ Würde man auch die Konfiskation des russischen Zentralbankvermögens unter die „restriktiven Maßnahmen“ nach Art. 215 Abs. 1 AEUV rechnen, spräche viel dafür, dass die Union mit ihren bereits getroffenen Sanktionen gegen die Russische Föderation von ihrer Kompetenz insoweit abschließend Gebrauch gemacht, so dass nationale Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht mehr zulässig wären.

Bezugspunkt der Erforderlichkeit im Sinne von Art. 215 Abs. 1 AEUV ist indes ein Beschluss im Rahmen der GASP, der „die Aussetzung, Einschränkung oder vollständige Einstellung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem oder mehreren Drittländern“ vorsieht. Die Konfiskation des Vermögens der Russischen Zentralbank

⁴⁰ Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, Ausarbeitung „Entzug von Geldvermögen ausländischer Staaten als Sanktion“ vom 01.04.2022, Az. PE 6 - 3000 - 019/22, WD 2 - 3000 - 021/22, WD 3 - 3000 - 042/22, WD 5 - 3000 - 041/22, S. 16, <https://www.bundestag.de/resource/blob/917996/b2304db647abfle06245d2lade45db2f/WD-2-021-22-pdf.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

⁴¹ Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, Ausarbeitung „Entzug von Geldvermögen ausländischer Staaten als Sanktion“ vom 01.04.2022, Az. PE 6 - 3000 - 019/22, WD 2 - 3000 - 021/22, WD 3 - 3000 - 042/22, WD 5 - 3000 - 041/22, S. 16-18, <https://www.bundestag.de/resource/blob/917996/b2304db647abfle06245d2lade45db2f/WD-2-021-22-pdf.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

würde jedoch über die Aussetzung, Einschränkung oder vollständige Einstellung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen hinausgehen. Zudem hat die Europäische Union soweit ersichtlich bislang noch keine restriktiven Maßnahmen getroffen, die auch eine Konfiskation von Vermögen zum Gegenstand hatte.⁴² Mit Blick auf das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung sowie den Umstand, dass die Einziehung des russischen Zentralbankvermögens weder etwas mit einer gemeinsamen Handelspolitik zu tun hat noch vom überkommenen Unionsrechtsbegriff der restriktiven Maßnahmen umfasst ist,⁴³ sprechen deshalb die überwiegenden Gründe dagegen, eine Zuständigkeit der Europäischen Union für die legislative Konfiskation der Russischen Zentralbank anzunehmen. Unabhängig davon wäre zu berücksichtigen, dass nach Art. 263 Abs. 4 AEUV die Russische Föderation als „juristische Person“ im Sinne dieser Vorschrift gegen eine Konfiskation ihres Zentralbankvermögens durch eine unmittelbar geltende EU-Verordnung Klage zum Europäischen Gerichtshof (EuGH) erheben könnte.⁴⁴

⁴² Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, Ausarbeitung „Entzug von Geldvermögen ausländischer Staaten als Sanktion“ vom 01.04.2022, Az. PE 6 - 3000 - 019/22, WD 2 - 3000 - 021/22, WD 3 - 3000 - 042/22, WD 5 - 3000 - 041/22, S. 16, <https://www.bundestag.de/resource/blob/917996/b2304db647abfle06245d2lade45db2f/WD-2-021-22-pdf.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

⁴³ Sie hierzu Cremer, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 215 Rn. 29.

⁴⁴ Judgement of the Court (Grand Chamber) of 22 June 2021. République bolivarienne du Venezuela v Council of the European Union (Case C-872/19 P):

<https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-872/19&language=en>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

C. MASSGABEN DES NATIONALEN RECHTS DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Nationales Recht der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere Verfassungsrecht, steht einer Konfiskation des russischen Zentralbankvermögens per Gesetz nicht entgegen; zuständig für ein solches Gesetz wäre der Bund.

1. Da eine legislative Konfiskation des russischen Zentralbankvermögens eine Gegenmaßnahme im Sinne des Völkerrechts darstellt, wäre hierfür der Bund nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG („auswärtige Angelegenheiten“) gesetzgebungskompetent.
2. Art. 25 GG gewährt den allgemeinen Regeln des Völkerrechts Vorrang vor einfachen Gesetzen. Dazu gehört insbesondere das Völkergewohnheitsrecht als Rechtserkenntnisquelle i. S. v. Art. 38 Abs. 1 lit. c IGH-Statut.⁴⁵ Insoweit ergeben sich jedoch keine weitergehenden als die oben beschriebenen völkerrechtlichen Anforderungen. Insbesondere tritt der rechtsstaatliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 3 GG), der in erster Linie eine Schranke allzu intensiver Grundrechtseingriffe im Staat-Bürger-Verhältnis markiert, in Relation zu ausländischen Staaten hinter die entsprechenden Maßstäbe des

⁴⁵ Streinz, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 25 Rn. 29 ff.; Herdegen, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 08/2023, Art. 25 Rn. 34.

Völkerrechts zurück (siehe Art. 25 GG).⁴⁶ Schließlich begründet die Inkorporation der allgemeinen Regeln des Völkerrechts in Art. 25 GG kein subjektives Verfassungsrecht, das mit der Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden könnte.⁴⁷

3. Art. 14 Abs. 3 GG lässt eine Enteignung zwar nur unter engen Voraussetzungen zu. Art. 14 GG ist hier jedoch insgesamt nicht anwendbar, da die russische Zentralbank nicht Trägerin von Grundrechten nach dem Grundgesetz ist. Denn nach Art. 19 Abs. 3 GG gelten die Grundrechte des Grundgesetzes neben natürlichen nur für inländische juristische Personen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind. Hiervon werden allenfalls europarechtlich begründete Ausnahmen zugunsten juristischer Personen des EU-Auslands zugelassen.⁴⁸ Die russische Zentralbank ist jedoch eine juristische Person des EU-Auslands, so dass die Grundrechte des Grundgesetzes sie nach jeder nur denkbaren Ansicht nicht schützen.⁴⁹

⁴⁶ Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, Ausarbeitung „Entzug von Geldvermögen ausländischer Staaten als Sanktion“ vom 01.04.2022, Az. PE 6 - 3000 - 019/22, WD 2 - 3000 - 021/22, WD 3 - 3000 - 042/22, WD 5 - 3000 - 041/22, S. 22, <https://www.bundestag.de/resource/blob/917996/b2304db647abfle06245d2lade45db2f/WD-2-021-22-pdf.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

⁴⁷ Heintschel v. Heinegg/Frau, in: BeckOK GG, Stand: 08/2023, Art. 25 Rn. 37.

⁴⁸ Siehe etwa BVerfG, Urt. v. 06.12.2016 – I BvR 2821/11 –, juris Ls. 2 und Rn. 196 ff.

⁴⁹ Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, Ausarbeitung „Entzug von Geldvermögen ausländischer Staaten als Sanktion“ vom 01.04.2022, Az. PE 6 - 3000 - 019/22, WD 2 - 3000 - 021/22, WD 3 - 3000 - 042/22, WD 5 - 3000 - 041/22, S. 21, <https://www.bundestag.de/resource/blob/917996/b2304db647abfle06245d2lade45db2f/WD-2-021-22-pdf.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

4. Nach der Lehre vom Vorbehalt des Gesetzes kann die Konfiskation des russischen Zentralbankvermögens nur durch oder zumindest auf Grundlage eines parlamentarischen Gesetzes erfolgen. Denn gemäß der insofern maßgeblichen Wesentlichkeitslehre des Bundesverfassungsgerichts muss das Parlament Fragen von grundlegender Bedeutung und Tragweite selbst regeln und darf sie nicht der Regelung durch Exekutive oder Judikative überlassen.⁵⁰ Entscheidend ist dabei insbesondere – aber nicht nur – die Grundrechtsrelevanz der jeweiligen staatlichen Maßnahme.⁵¹ Die Einziehung des russischen Zentralbankvermögens der Ukraine ist zwar wie dargelegt grundrechtsirrelevant. Richtigerweise handelt es sich bei einer derart umfassenden Konfiskation von Vermögenswerten der Russischen Föderation aber um eine außenpolitisch dermaßen wirkmächtige und damit wesentliche Maßnahme, dass die Entscheidung hierüber dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehalten ist.⁵²

5. Die verfassungsprozessualen Risiken eines parlamentarischen Gesetzes zur Konfiskation des russischen Zentralbankvermögens sind als eher gering zu bewerten:

⁵⁰ Grzesick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 05/2023, Art. 20 Rn. 105 f. m. w. N.

⁵¹ Rux, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Stand: 08/2023, Art. 20 Rn. 176.1.

⁵² So auch Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, Ausarbeitung „Entzug von Geldvermögen ausländischer Staaten als Sanktion“ vom 01.04.2022, Az. PE 6 - 3000 - 019/22, WD 2 - 3000 - 021/22, WD 3 - 3000 - 042/22, WD 5 - 3000 - 041/22, S. 23,

<https://www.bundestag.de/resource/blob/917996/b2304db647abfle06245d21ade45db2f/WD-2-021-22-pdf.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

- a) Da weder die Russische Föderation noch die Russische Zentralbank grundrechtsberechtigt ist, könnten sie gegen ein Bundesgesetz, das unmittelbar und ohne administrativen Zwischenakt (*self executing law*) die Konfiszierung des Zentralbankvermögens anordnet, keine zulässige Verfassungsbeschwerde erheben. Eine Rechtsschutzmöglichkeit ist auch nicht nach Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG geboten, da sowohl ausländische Staaten als auch juristische Personen, die von einem ausländischen Staat beherrscht werden, nicht als „jemand“ im Sinne dieser Vorschrift gelten und somit nicht in den persönlichen Schutzbereich der grundgesetzlichen Rechtsweggarantie fallen.⁵³

Soweit der Rechtsweg ausländischen juristischen Personen nach dem völkerrechtlichen Fremdenrecht unter Berücksichtigung des Gedankens der Reziprozität eröffnet wird, greift dies ebenso wenig, da das Fremdenrecht wie erläutert nur Private schützt. Vor diesem Hintergrund schließt etwa der US-Entwurf eines Konfiskationsgesetzes (*Rebuilding Economic Prosperity and Opportunity for Ukrainians/REPO for Ukrainians*) einen *judicial review* sogar ausdrücklich aus.⁵⁴

⁵³ Schmidt-Aßmann, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 08/2023, Art. 19 Abs. 4 Rn. 43 f.; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 19 Rn. 56.

⁵⁴ „The confiscation of Russian sovereign assets under subsection (b)(1) shall not be subject to judicial review.“, siehe H.R.4175 - REPO for Ukrainians Act, <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/4175/text?s=1&r=26>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

- b) Theoretisch denkbar wäre ein abstraktes Normenkontrollverfahren gegen ein entsprechendes Gesetz. Es ist jedoch derzeit nicht ersichtlich, dass sich hierfür das erforderliche Quorum von einem Viertel der Bundestagsabgeordneten findet oder eine Landesregierung einen entsprechenden Antrag stellen könnte (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 BVerfGG). Letzteres könnte sich allenfalls ändern, falls es bei den anstehenden Wahlen auf Landesebene zu einer Regierungsbeteiligung der AfD oder einer anderen extremen (Putin-freundlichen) Partei kommt. Doch mit Blick auf die fehlende Grundrechtsberechtigung der Russischen Föderation und ihrer Zentralbank sowie die dargelegten völkerrechtlichen Erwägungen ist es – auch unter Berücksichtigung des einem solchen Verfahren zu prüfenden Art. 25 GG (siehe oben) – eher unwahrscheinlich, dass das Bundesverfassungsgericht ein solches Gesetz für mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig erklären würde (§ 78 Satz 1 BVerfGG).
- c) Sofern das entsprechende Gesetz als *self executing law* gefasst wird, also die Konfiskation bereits mit Inkrafttreten des Gesetzes ohne administrativen Zwischenakt eintritt, könnte vorbeugender verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz zudem nur über eine einstweilige Anordnung nach § 32 BVerfGG erlangt werden. Unabhängig von der

fehlenden Antragsbefugnis der Russischen Föderation und ihrer Zentralbank sind die Hürden hierfür bei einem Parlamentsgesetz besonders hoch.⁵⁵ Wird ein solches Konfiskationsgesetz nicht vom Bundesverfassungsgericht einstweilen außer Vollzug gesetzt, müsste mit der Zuwendung des konfisierten Vermögens an die Ukraine auch nicht erst bis zum Abschluss eines verfassungsgerichtlichen Hauptsacheverfahrens zugewartet werden.

- d) Im Ergebnis kann der Ankündigung der russischen Führung, eine Legislativkonfiskation in jahrelangen Prozessen gerichtlich anfechten zu wollen,⁵⁶ aus Sicht des deutschen Verfassungsrechts eher gelassen entgegengesehen werden.

⁵⁵ BVerfG, Beschl. v. 05.05.2021 – 1 BvR 781/21 –, Rn. 20 m. w. N.,
https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/05/rs_20210505_1bvr078121.html, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

⁵⁶ „Russia Prepares Legal Battle to Stall Seizure of Frozen Reserves“, BNNBloomberg.ca vom 12.01.2024, <https://www.bnbbloomberg.ca/russia-prepares-legal-battle-to-stall-seizure-of-frozen-reserves-1.2021207>, zuletzt abgerufen am 12.02.2024.

I'C'UV
ukrainianvictory.org
info@ukrainianvictory.org