

Enteignen für den Wiederaufbau?

Christian Tietje

2023-02-03T10:52:36

Jeden Tag bringt der Krieg in der Ukraine unerträgliches und unvorstellbares menschliches Leid mit sich. Vielen fällt es schwer, täglich mit den schrecklichen Nachrichten aus der Ukraine konfrontiert zu sein. Das politische Kalkül des russischen Präsidenten Wladimir Putin, genau dies in den Staaten zu erreichen, die die Ukraine in ihrem Kampf der Selbstverteidigung unterstützen, wird dabei schnell übersehen. Vor diesem Hintergrund fällt es schwer, schon heute einen nüchternen Blick auf die Zeit nach Beendigung der Kampfhandlungen in der Ukraine und einer Zurückdrängung des russischen Aggressors zu werfen. Das allerdings scheint notwendig, um moralisierender Politik notwendige rechtsstaatliche Rationalität entgegenzusetzen. Konkret geht es dabei um die Frage, ob es möglich ist, staatliches und/oder privates russisches Vermögen entschädigungslos zu enteignen, um so den Wiederaufbau der Ukraine zu finanzieren. Diese Überlegung liegt insbesondere der Erkenntnis zugrunde, dass schon jetzt die durch die russische Aggression verursachten [Schäden in der Ukraine auf über eine Billion US-Dollar geschätzt werden](#).

Auch wenn es bereits einige Stellungnahmen zur rechtlichen Problematik entschädigungsloser Enteignungen zu Reparationszwecken gibt (siehe insbes. Kokott, UKuR 2022, 438 ff. und 509 ff.), sind zusammenhängende Darstellungen zu den diesbezüglich maßgeblichen völkerrechtlichen Gesichtspunkten kaum vorhanden. Dieser kurze Beitrag soll die wesentlichen Aspekte, die den Rechtsrahmen der Diskussion bestimmen, zusammenfassen. Es wird dabei deutlich werden, dass es erhebliche rechtstaatliche Grenzen dafür gibt, den Wiederaufbau der Ukraine durch Enteignungen zu finanzieren.

Völkerrechtliche Reparationspflichten im modernen Völkerrecht

Für die Völkerrechtsgelehrten des 16. und 17. Jahrhunderts war die Rechtslage noch klar. Samuel Pufendorf führte zum Beispiel aus, dass derjenige, der anstelle von friedlicher Streitbeilegung in den Krieg zieht, ein Risiko eingehe. Das Risiko bestehe darin, bei einem verlorenen Krieg u.a. Reparationspflichten, so wie sie der Kriegsgewinner einseitig auferlegt, akzeptieren zu müssen. De Vattel, Gentili und andere Gelehrte der damaligen Zeit haben ähnlich argumentiert ([Sullo/Wyatt, War Reparations, MPEPIL](#)). Der Rechtsrahmen, in dem Reparationspflichten zu diskutieren sind, hat sich seither allerdings radikal gewandelt. Anders noch als in den Tagen von Pufendorf und anderen gibt es heute bekanntlich kein freies Kriegsführungsrecht mehr. Schon der Begriff „Krieg“ existiert im völkerrechtlichen Sinne nicht mehr. Unmittelbar aus Art. 2 (4) Charta der Vereinten Nationen folgt das absolute Gewaltverbot und damit einhergehend die juristische Klassifizierung militärischer Gewaltanwendung in den zwischenstaatlichen Beziehungen als

internationaler bewaffneter Konflikt und eben nicht mehr als „Krieg“. Das wiederum hat unmittelbare Auswirkungen auf die Reparationsfrage. Reparationspflichten können nicht einseitig durch den Kriegsgewinner auferlegt werden. Vielmehr sind Reparationen eingebunden in das Völkerrechtsregime der Staatenverantwortlichkeit. Die [ILC Articles on State Responsibility](#), die Völkergewohnheitsrecht wiedergeben, statuieren in Art. 31 klar und eindeutig: “The responsible State is under an obligation to make full reparation for the injury caused by the internationally wrongful act.“ Damit steht zugleich fest, dass die Pflicht zu Reparationsleistungen für Schäden in Folge einer Völkerrechtsverletzung eingebettet ist in die rechtsnormativen Vorgaben der Völkerrechtsordnung insgesamt.

Target Zentralbankvermögen

Angesichts von weltweit beschlagnahmten russischen Devisenreserven [im Wert von wohl über 300 Milliarden US-Dollar](#), die bei Zentralbanken unter anderem in den USA und Europa liegen, liegt es auf der Hand, über eine Konfiskation, also eine entschädigungslose Enteignung dieses russischen Staatsvermögens, nachzudenken. In der Diskussion hierzu wird allerdings regelmäßig darauf verwiesen, dass es sich hier um Staatsvermögen zu hoheitlichen Zwecken handle und insofern völkerrechtlicher Immunitätsschutz gegeben sei. Als vorübergehende Maßnahme lässt sich zwar die Beschlagnahme dieses Staatsvermögens als völkerrechtlich zulässige *countermeasure* rechtfertigen. Eine endgültige Vermögensentziehung ohne Entschädigung, so der Einwand, wäre von den einschlägigen Regeln des Rechts der Staatenverantwortlichkeit allerdings nicht mehr gedeckt.

Immunitätsschutz für Zentralbankvermögen?

Wenn das so ist, stellt sich zunächst zentral die Frage, ob tatsächlich Immunitätsschutz für das im Ausland belegene Zentralbankvermögens Russlands besteht. Zumindest mit Blick auf die allgemeinen Immunitätsgrundsätze des Völkerrechts kann hieran gezweifelt werden. Das einschlägige [Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Immunität der Staaten und ihres Vermögens von der Gerichtsbarkeit vom 2. Dezember 2004](#) ist zwar nicht in Kraft getreten, stellt aber weitgehend Völkergewohnheitsrecht dar. Schaut man in [die Kommentierung](#), wird schnell klar – wie auch schon ihr Titel zum Ausdruck bringt –, dass sich der durch sie gewährte Immunitätsschutz für staatliches Vermögen nur auf Gerichtsverfahren bezieht. Was im Einzelnen unter Gerichtsverfahren zu verstehen ist, wird in der Konvention nicht abschließend geregelt. Allerdings hat die ILC deutlich gemacht, dass ein durchaus weites Verständnis anzulegen ist (ausführlich zur Problematik [Ruys, Immunity, Inviolability and Countermeasures – A Closer Look at Non-UN Targeted Sanctions](#)). Insofern bleibt allerdings fraglich, ob eine Legislativenteignung russischen Staatsvermögens durch zum Beispiel einen EU-Rechtsakt oder ein nationales deutsches Gesetz schon deshalb dem Immunitätsschutz unterfallen würde, weil die konkrete Enteignung wohl immer durch einen entsprechenden Administrativakt umgesetzt werden müsste und obendrein entsprechender gerichtlicher Rechtsschutz im Nachhinein gewährleistet wäre. Das lässt sich mit

Blick auf die Ratio der Konvention zum Immunitätsschutz bezweifeln. Ihr liegt die klassische Idee des *par in parem non habet imperium* zugrunde. Um ein „zu-Gericht-sitzen“ geht es bei einer Legislativenteignung aber gerade nicht. Die einzelnen Argumente zur Reichweite des gerichtlichen Immunitätsschutzes wurden intensiv zwischen Timor-Leste und Australien im Verfahren [Questions relating to the Seizure and Detention of Certain Documents and Data](#) vor dem internationalen Gerichtshof ausgetauscht. Das Verfahren wurde allerdings ohne ein einschlägiges Urteil eingestellt (auch hierzu [Ruys, Immunity, Inviolability and Countermeasures – A Closer Look at Non-UN Targeted Sanctions](#)). Wenig hilfreich ist an dieser Stelle auch der naheliegende Verweis darauf, dass unabhängig von der Reichweite des Immunitätsschutzes Russland sich angesichts zwischenzeitlich gut dokumentierter Verbrechen gegen die Menschlichkeit nicht auf Immunität berufen könne. Der internationale Gerichtshof hat im Verfahren Deutschland gegen Italien explizit in Randnummer 100 seines [Urteils vom 3. Februar 2012](#) festgestellt, dass „[w]hether a state is entitled to immunity before the courts of another state is a question entirely separate from whether the international responsibility of that state is engaged and whether it has an obligation to make reparation“.

Damit bleibt die Frage, ob es einen übergeordneten, allgemeinen Immunitätsschutz für ausländisches Staatsvermögen gibt, der auch unabhängig von einem Gerichtsverfahren im Sinne der UN-Konvention greift. Das ließe sich unter dem allgemeinen Verweis auf Art 2 (1) UN-Charta und der dort niedergelegten souveränen Gleichheit der Staaten begründen. Allerdings fällt es schwer zu argumentieren, dass es einen speziellen Immunitätsschutz im Gerichtsverfahren völkerrechtlich geben muss, wenn denn doch schon ein ganz allgemeiner Immunitätsschutz unmittelbar aus Art. 2 (1) UN-Charta folgt. Vor diesem Hintergrund ist es überzeugender, nicht auf Immunität, sondern auf die Unverletzlichkeit von Staatsvermögen (*inviolability*) abzustellen. Hierfür spricht bereits, dass die Unverletzlichkeit des Vermögens regelmäßig in den Statuten bzw. Übereinkommen zu internationalen Organisationen festgelegt wird. Einschlägige Regelungen finden sich z.B. in 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 (2) Protokoll Nr. 5 AEUV des Statuts der europäischen Investitionsbank oder Art. II, Section 3, Konvention über die Privilegien und Immunitäten der Vereinten Nationen. Insofern wird man gut argumentieren können, dass der völkergewohnheitsrechtliche Schutz des Eigentums vor entschädigungsloser Enteignung auch für Staatsvermögen gilt. In diesem Sinne heben z.B. Jennings/ Watts in ihrem „Oppenheim´s International Law“ (9. Auflage, Vol. 1, Part 1, S. 364) hervor, dass der allgemeine völkerrechtliche Eigentumsschutz auch für Staatsvermögen gilt und insofern bei einer Enteignung unter anderem Entschädigung zu leisten ist.

Entschädigungslose Enteignung als countermeasure?

Wenn die Enteignung von Staatsvermögen aus Immunitätsgründen unzulässig ist oder zumindest nur im Einklang mit zu zahlender Entschädigung erfolgen

kann, stellt sich die Frage, ob eine entschädigungslose Enteignung als Gegenmaßnahme (*countermeasure*) völkerrechtlich zulässig ist. Das früher als Repressalie bezeichnete Rechtsinstitut des *countermeasure* ist in Art. 49 der ILC Articles on State Responsibility niedergelegt. Nach dem dortigen Abs. 2 sind Gegenmaßnahmen zeitlich befristet nur möglich, solange die Nichtbeachtung des Völkerrechts durch den jeweils anderen Staat andauert („Countermeasures are limited to the non-performance for the time being of international obligations of the state taking the measures towards the responsible state“). Das entspricht der in Art. 49 ILC Articles on State Responsibility insgesamt zum Ausdruck gebrachten Idee, dass *countermeasures* ausschließlich dazu dienen, den das Völkerrecht verletzenden Staat dazu zu zwingen, seine Völkerrechtsverletzung abzustellen. Die temporäre Beschlagnahme von Zentralbankvermögen kann hiernach gerechtfertigt werden. Die dauerhafte entschädigungslose Enteignung allerdings nicht. Eine entschädigungslose Enteignung von Staatsvermögen mit dem Ziel, dieses für den Wiederaufbau der Ukraine zu verwenden, wäre gerade durch ihre Endgültigkeit gekennzeichnet. Es ginge hier nicht mehr um einen temporären Zwang gegenüber Russland, seine Reparationspflichten gegenüber der Ukraine zu erfüllen. Überdies stellt sich ohnehin die im Einzelnen strittige Frage, ob Drittstaaten wie vorliegend die Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder die EU selbst Gegenmaßnahmen ergreifen dürfen, sofern ein anderer Staat – hier die Ukraine – von einer Völkerrechtsverletzung betroffen ist.

Keine entschädigungslose Enteignung staatlichen Vermögens zu Reparationszwecken

Auf russisches Staatsvermögen bezogen gibt es damit keine Möglichkeit, dieses einseitig entschädigungslos einzuziehen, um so den Wiederaufbau der Ukraine zu finanzieren. Es bestehen zwar keine Zweifel an der Verpflichtung Russlands zu Reparationsleistungen auf die Kriegsschäden in der Ukraine bezogen. Diese müssen allerdings im Einzelnen in einem geordneten Verfahren festgelegt werden. Dafür gibt es historische Vorbilder. Unmittelbar einschlägig wäre insofern ein Mechanismus, der durch die [Algiers Declaration vom 19. Januar 1981](#) auf die USA und den Iran bezogen vereinbart wurde. Im Kern einigten sich die beteiligten Staaten damals darauf, temporär beschlagnahmtes Staatsvermögen zur Verfügung zu stellen, um auf der Grundlage internationaler Schiedsgerichtsverfahren festgestellte Vermögensschäden im Konflikt zwischen den USA und Iran als Reparationsleistung zu kompensieren. Der Aufbau eines internationalen Schadensregisters, wie von der EU und der UN-Generalversammlung in einer [Resolution vom 15. November 2022](#) beschlossen, ist hier ein erster Schritt in die richtige Richtung.

Enteignung russisches Privatvermögen zu Reparationszwecken?

Es bleibt damit noch die Frage, ob sogenannte russische Oligarchen, deren Privatvermögen gegenwärtig bereits durch einschlägiges EU-Sanktionsrecht beschlagnahmt wurde, entschädigungslos enteignet werden können, um dieses

Vermögen zum Wiederaufbau der Ukraine zu nutzen. Dabei ist zunächst darauf hinzuweisen, dass eine entsprechende Konfiskation immer eine direkte Enteignung wäre. Die Diskussion im internationalen Investitionsschutzrecht, ob und ggf. inwiefern auf der Grundlage des „Sole Effects“- bzw. „Proportionality“-Tests oder der „Police Powers“-Ausnahme (hierzu Reinisch/Schreuer, *International Protection of Investments, The Substantive Standards*, Rn. 389 ff., Rn. 470 ff., Rn. 705 ff.) eine entschädigungslose Vermögensbeeinträchtigung zulässig ist, greift daher nicht. Hier geht es ausschließlich um die Frage, ob eine indirekte Enteignung vorliegt oder nicht. Für die Konfiskation als immer direkte Enteignung ist diese Diskussion nicht einschlägig. Anders ist dies im Bereich des allgemeinen Menschenrechtsschutzes. Sofern eine mögliche Konfiskation durch einen EU-Rechtsakt oder durch entsprechende Umsetzungsmaßnahmen durch die EU-Mitgliedstaaten erfolgt, wäre die EU-Grundrechte-Charta einschlägig. Art. 17 (1) Grundrechte-Charta ist klar und eindeutig dahingehend formuliert, dass eine Enteignung nur möglich ist, wenn unter anderem eine angemessene Entschädigung geleistet wird. Nicht ganz so eindeutig ist die europäische Menschenrechtskonvention. Art. 1 des ersten Zusatzprotokolls der EMRK enthält keine explizite Entschädigungspflicht im Enteignungsfall. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat unter anderem in den Verfahren [Lithgow](#) (Rn. 116) und [Holy Monasteries](#) (Rn. 71) klargestellt, dass eine entschädigungslose Enteignung nur unter außergewöhnlichen Umständen in Betracht kommt. Ob solche außergewöhnlichen Umstände im Falle russischen Privatvermögens, das in einem Mitgliedstaat der EU oder einem anderen Mitgliedstaat des Europarates belegen ist, vorliegen, ist zweifelhaft. Hier ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Pflicht zur Leistung von Reparationszahlungen als völkerrechtliche Pflicht den russischen Staat, nicht jedoch Individuen trifft. Reparationsleistungen zum Wiederaufbau der Ukraine haben eine völkerrechtliche Rechtsgrundlage im zwischenstaatlichen Verhältnis zur russischen Föderation. Wenn überhaupt, kann Privatvermögen russischer Staatsangehöriger damit nur herangezogen werden, wenn eine ganz enge Beziehung der entsprechenden Privatperson zum russischen Staat nachweisbar ist. Es muss insofern eine funktionale Gleichsetzung dahingehend möglich sein, dass auch die Privatperson für die staatliche russische Völkerrechtsverletzung in Form der Aggression gegenüber der Ukraine verantwortlich gemacht werden kann. Ein entsprechender Nachweis wird im Einzelfall kaum möglich sein. Davon unabhängig und hier nicht weiter beleuchtet ist der Einzug von Privatvermögen im Zusammenhang mit Straftaten (hierzu Kokott, aaO, und Rath/Ruff, *EuZW* 2022, 692 ff.).

Ausblick

Bewaffnete Konflikte führen zu unsäglichem menschlichem Leid und immer auch zu ethisch-moralischen Ausnahmesituationen. Das gilt für die Zeit des andauernden Konfliktes und, mit Blick auf ethisch-moralische Dilemmata, auch für die Diskussion über die Zeit danach. Bei dem verständlichen Wunsch, den Aggressor zu bestrafen und zur Verantwortung zu ziehen, werden herkömmliche Bewertungsmaßstäbe schnell zurückgedrängt. Rechtsstaatliche Grundsätze habe es im Falle eines bewaffneten Konfliktes immer schwer. Das zeigt sich auch bei der politischen

Forderung nach einer entschädigungslosen Enteignung russischer Vermögenswerte mit dem Ziel, diese für den Wiederaufbau der Ukraine zu nutzen. So einleuchtend diese Forderung auch erscheinen mag, bei nüchterner Betrachtung zeigen sich klare rechtsstaatliche Grenzen aus dem Völkerrecht und Europarecht, wenn es um die politische Forderung nach einer entschädigungslosen Enteignung im Zusammenhang mit Reparationsleistungen und dem Wiederaufbau der Ukraine geht. Man sollte die etablierten rechtsstaatlichen Standards, die hier zu beachten sind, nicht vorschnell über Bord werfen – erst recht nicht, wenn es gerade das Ziel des Aggressors ist, eben jene zu zerrütten.

