



Ausarbeitung

Entzug von Geldvermögen ausländischer Staaten als Sanktion

Entzug von Geldvermögen ausländischer Staaten als Sanktion

| | |
|-----------------------|---|
| Aktenzeichen: | PE 6 - 3000 - 019/22, WD 2 - 3000 - 021/22, WD 3 - 3000 - 042/22, WD 5 - 3000 - 041/22 |
| Abschluss der Arbeit: | 01.04.2022 |
| Fachbereiche: | WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung und Landwirtschaft (1. Einleitung) WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und Humanitäre Hilfe (2. Völkerrechtliche Grundsätze) PE 6: Fachbereich Europa (3. Sanktionen durch die EU) WD 3: Verfassung und Verwaltung (4. Sanktionen durch den deut- schen Staat) |

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|------------|---|-----------|
| 1. | Einleitung | 4 |
| 2. | Völkerrechtliche Grundsätze | 5 |
| 2.1. | Interventionsverbot | 6 |
| 2.2. | Verhältnismäßigkeit und Reversibilität | 7 |
| 2.3. | Enteignungsschutz | 10 |
| 2.4. | Staatenimmunität | 11 |
| 2.5. | Fazit | 11 |
| 3. | Sanktionen durch die EU | 12 |
| 3.1. | Kompetenz der Union zur Enteignung im Rahmen der Unionsverträge | 12 |
| 3.2. | Kompetenz der Union zur Enteignung im Rahmen von Wirtschaftssanktionen | 13 |
| 3.2.1. | Rechtsgrundlage von Wirtschaftssanktionen | 13 |
| 3.2.2. | Verfahren zum Erlass von Wirtschaftssanktionen | 13 |
| 3.2.2.1. | Erste Stufe – GASP-Beschluss gemäß Art. 29 EUV | 13 |
| 3.2.2.1.1. | Zuständigkeit der Union im Rahmen der GASP | 14 |
| 3.2.2.1.2. | Grundsätze und Ziele der GASP | 14 |
| 3.2.2.1.3. | Inhalt des Beschlusses gemäß Art. 29 EUV | 14 |
| 3.2.2.2. | Zweite Stufe – Beschluss gemäß Art. 215 AEUV | 15 |
| 3.2.2.2.1. | Formale Anforderungen an den Erlass restriktiver Maßnahmen | 15 |
| 3.2.2.2.2. | Enteignung staatlichen Vermögens als zulässige Maßnahmen im Rahmen von Sanktionen gemäß Art. 215 AEUV | 16 |
| 3.3. | Zusammenfassung | 18 |
| 3.4. | Exkurs: Vorgaben der Europäischen Grundrechtecharta | 19 |
| 4. | Sanktionen durch den deutschen Staat | 20 |
| 4.1. | Vorrang von EU-Recht und allgemeinen Regeln des Völkerrechts | 20 |
| 4.2. | Eigentumsgarantie des Art. 14 GG | 21 |
| 4.3. | Sonstige Aspekte | 22 |
| 4.4. | Zusammenfassung | 23 |

1. Einleitung

Die Wissenschaftlichen Dienste wurden gefragt, ob – nach aktuellem Stand rein hypothetisch – Geldvermögen ausländischer Staaten grundsätzlich eingezogen werden könnte, als Sanktion der Europäischen Union oder Deutschlands für völkerrechtswidriges Verhalten eines Drittstaats. Dabei sind zwei Stadien zu unterscheiden:

- Die vielfach als „**Einfrieren**“ bezeichnete Beschlagnahme belässt das Eigentum weiterhin beim Betroffenen. Er kann aber über das Eigentum nicht mehr frei verfügen. Bei einem Bankkonto z. B. verbleibt der Betroffene zwar „Eigentümer“ des Geldbetrags, kann aber keine Abhebungen oder Überweisungen mehr tätigen.
- An die Beschlagnahme kann, muss sich aber nicht, eine **Einziehung** anschließen. Diese führt dazu, dass das Eigentum an dem Gegenstand auf den Staat übergeht. Der Staat kann dann, z. B. bei einem eingezogenen Bankvermögen, über den Geldbetrag verfügen. Eine Einziehung ist rechtlich auch ohne vorige Beschlagnahme möglich; eine Beschlagnahme kann aber eine „Flucht“ des Vermögens vor einer späteren Einziehung verhindern.

Im Bereich internationaler Sanktionen ist das Einfrieren eine **übliche** Maßnahme, die Einziehung hingegen nicht. So sieht die (unmittelbar in jedem Mitgliedstaat anwendbare) Verordnung (EU) Nr. 269/2014 des Rates vom 17. März 2014¹ das „**Einfrieren**“ von **Geldern** der im Anhang gelisteten Personen vor.² Dabei geht es im Wesentlichen um die Verhinderung der Verwendung dieser Vermögenswerte.³ Die Einziehung von Geldern fällt nicht darunter. Eine solche sieht die Verordnung auch nicht in anderen Vorschriften vor. Vergleichbares gilt für andere EU-Sanktionsverordnungen.⁴

Bei der Zulässigkeit von Sanktionen sind drei Regelungsebenen zu unterscheiden:

- **Völkerrecht:** Dieses bindet im Grundsatz auch die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten im Verhältnis untereinander und zu Drittstaaten.
- **EU-Recht:** Die EU verhängt restriktive Maßnahmen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Dazu erlässt der Rat der Europäischen Union zunächst ei-

1 Verordnung (EU) Nr. 269/2014 des Rates vom 17. März 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0269&from=DE>.

2 Art. 2 der genannten Verordnung.

3 Vgl. Art. 1 Buchst. f der genannten Verordnung. Die vollständige Definition für „Einfrieren von Geldern“ lautet: „die Verhinderung jeglicher Form der Bewegung, des Transfers, der Veränderung und der Verwendung von Geldern sowie des Zugangs zu ihnen oder ihres Einsatzes, wodurch das Volumen, die Höhe, die Belegenheit, das Eigentum, der Besitz, die Eigenschaften oder die Zweckbestimmung der Gelder verändert oder sonstige Veränderungen bewirkt werden, die eine Nutzung der Gelder einschließlich der Vermögensverwaltung ermöglichen“.

4 Vgl. die Übersicht zu EU-Sanktionen unter <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

nen Beschluss. Sodann sind Maßnahmen wie Waffenembargos oder Einreisebeschränkungen von den Mitgliedstaaten gemäß nationalem Recht umzusetzen. Andere Maßnahmen, die auf die vollständige oder teilweise Aussetzung oder Einschränkung der Wirtschaftsbeziehungen zu einem Drittstaat abzielen, einschließlich des **Einfrierens** von Geldern, werden durch eine **EU-Verordnung** des Rates umgesetzt. Diese ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat (Art. 288 Abs. 2 AEUV).⁵ Auf eine solche EU-Verordnung ist die Charta der **Grundrechte** der Europäischen Union anwendbar.

- **Nationales Recht:** Insoweit keine vorrangige Zuständigkeit der EU besteht, und insoweit Völkerrecht nicht entgegensteht, beurteilt sich die grundsätzliche Zulässigkeit einer Einziehung in Deutschland nach nationalem Verfassungsrecht.

Die Frage von Enteignungen und Entschädigungen im Kontext von etwaigen Kriegsreparationen ist indes **nicht** Gegenstand dieser Ausarbeitung. Im Gegensatz zum **Reparationsregime**, welches das erlittene (Kriegs-)Unrecht wiedergutmachen und entschädigen will, besteht der Zweck des völkerrechtlichen **Sanktionsregimes** allein darin, einen Aggressor zu völkerrechtskonformem Verhalten zu bewegen. Die Frage der Reparationen setzt eine rechtlich verbindliche Klärung der Kriegsschuldfrage voraus und stellt sich im Grunde erst **nach** Beendigung der Kampfhandlungen.

2. Völkerrechtliche Grundsätze

Gegenstand dieses Kapitels ist die Völkerrechtskonformität unilateraler Sanktionen, die darauf abzielen, ausländisches Staatsvermögen (z.B. ausländische Währungsreserven einer Zentralbank) zu **enteignen**.⁶ Wirtschaftssanktionen eines Staates gegen einen anderen Staat können grundsätzlich dann völkerrechtskonform sein, wenn der sanktionierende Staat damit auf eine Völkerrechtsverletzung des sanktionierten Staates reagiert (sogenannte **Gegenmaßnahmen**, auf Englisch *countermeasures*).⁷ Ziel der Sanktionen ist es, den sanktionierten Staat durch einen Eingriff in seine

5 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/de/pdf>.

6 In der Presse und in einigen Blogbeiträgen wurde bereits die Frage aufgeworfen, inwieweit eingefrorene russische Vermögenswerte beschlagnahmt und zum Wohle des ukrainischen Volkes eingesetzt werden könnten. Siehe dazu *Moiseienko*, „Russian Assets, Accountability for Ukraine, and a Plea for Short-Term Thinking“, Blog of the European Journal of International Law, 5. März 2022, <https://www.ejiltalk.org/russian-assets-accountability-for-ukraine-and-a-plea-for-short-term-thinking/>; *Wuerth*, „Does Foreign Sovereign Immunity Apply to Sanctions on Central Banks?“, Lawfare Blog, 7. März 2022, <https://www.lawfareblog.com/does-foreign-sovereign-immunity-apply-sanctions-central-banks>; FAZ, „Polen will Oligarchen enteignen“, 21. März 2022, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/polen-will-eigentum-von-oligarchen-fuer-opfer-des-ukraine-krieges-17894806.html>; FAZ, „Dürfen Oligarchenvillen zu Flüchtlingsheimen umfunktioniert werden?“, 19. März 2022, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/arm-und-reich/ukraine-krieg-darf-europa-russische-oligarchen-enteignen-17882478/anwesen-von-oligarch-und-17882477.html>.

7 Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, „Rechtsfragen zur Anerkennung des Interimspräsidenten in Venezuela“, WD 2 - 3000 - 017/19 vom 15. Februar 2019, <https://www.bundestag.de/resource/blob/595056/c8bf53d8fb2a3f163e104a725c732b15/WD-2-017-19-pdf-data.pdf>, siehe im Einzelnen *Knut Ipsen*, Völkerrecht, 7. Auflage, München 2018, § 30 Rn. 41-66. Zur Völkerrechtskonformität der aktuellen EU-Sanktionen gegen Russland siehe: *Valta*, „Wirtschaftssanktionen gegen Russland und ihre rechtlichen Grenzen“, Verfassungsblog on matters constitutional vom 28. Februar 2022, <https://verfassungsblog.de/wirtschaftssanktionen-gegen-russland-und-ihre-rechtlichen-grenzen/>.

Rechte zu rechtmäßigem Handeln zu bewegen.⁸ Bei der Gegenmaßnahme handelt es sich also um eine eigentlich völkerrechtswidrige Reaktion auf völkerrechtswidriges Vorverhalten. Die Gegenmaßnahme ist einzustellen, sobald sich der sanktionierte Staat völkerrechtskonform verhält. Rechtlich werden Wirtschaftssanktionen auch auf Art. 51 VN-Charta, das Recht auf kollektive Selbstverteidigung, gestützt.⁹ Dem liegt die Überlegung eines Erst-Recht-Schlusses zugrunde, wonach Wirtschaftssanktionen möglich sein müssen, wenn danach auch militärische Maßnahmen zulässig sind.¹⁰

Sie unterliegen jedoch völkerrechtlichen Schranken, die sich insbesondere aus dem völkerrechtlichen **Interventionsverbot** (2.1) sowie den Artikelentwürfen der International Law Commission (ILC) zur **Staatenverantwortlichkeit** (2.2) ergeben. Weitere Erwägungen beziehen sich vor dem Hintergrund der Zielrichtung der Sanktionen – der Enteignung ausländischer Devisenreserven – auf den völkergewohnheitsrechtlich anerkannten Enteignungsschutz¹¹ (2.3.) sowie den Grundsatz der Staatenimmunität¹² (2.4.).

2.1. Interventionsverbot

Wirtschaftssanktionen können gegen das völkergewohnheitsrechtlich anerkannte Interventionsverbot verstoßen.¹³ Das Interventionsverbot folgt aus der souveränen Gleichheit aller Staaten und verbietet es, sich in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates einzumischen.¹⁴ Das Interventionsverbot wird aber nur dann verletzt, wenn die Einmischung unter Androhung oder Anwendung von Zwang erfolgt und eine gewisse Intensitätsschwelle erreicht wird.¹⁵ Mit Blick auf Wirtschaftssanktionen gibt es keine einheitliche Praxis, wann die Grenze zwischen erlaubtem

8 Ipsen, Völkerrecht, 7. Auflage, München 2018, § 30 Rn. 41.

9 Schneider, Wirtschaftssanktionen, 1999, S. 114; Frowein, "Reactions by not directly affected states to breaches of public international law", in: Recueil des cours, 1994 – IV, S. 345 ff., 368 f., 370; Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, 1984, S. 908 f. § 1343.

10 Valta, „Wirtschaftssanktionen gegen Russland und ihre rechtlichen Grenzen“, Verfassungsblog on matters constitutional vom 28. Februar 2022, <https://verfassungsblog.de/wirtschaftssanktionen-gegen-russland-und-ihre-rechtlichen-grenzen/>.

11 Ipsen, Völkerrecht, 7. Auflage, München 2018, § 51 Rn. 7.

12 Krajewski, Wirtschaftsvölkerrecht, Heidelberg: C.F. Müller, 4. Aufl. 2017, Rn. 94.

13 Vgl. Valta, „Wirtschaftssanktionen gegen Russland und ihre rechtlichen Grenzen“, Verfassungsblog on matters constitutional vom 28. Februar 2022, <https://verfassungsblog.de/wirtschaftssanktionen-gegen-russland-und-ihre-rechtlichen-grenzen/>.

14 Kunig, Prohibition of Intervention (Stand: April 2008), in: Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, <http://opil.oup.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1434#law-9780199231690-e1434-div2-4>, Rn. 1 ff.

15 Kunig, Prohibition of Intervention (Stand: April 2008), in: Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, <http://opil.oup.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1434#law-9780199231690-e1434-div2-4>, Rn. 5.

wirtschaftlichem Druck zu einer völkerrechtswidrigen Intervention überschritten ist.¹⁶ Überwiegend wird die Ansicht vertreten, dass nur **extreme Formen der Druckausübung** unter das Interventionsverbot fallen, welche die Schwelle der Erheblichkeit überschreiten, indem sie **vitale Staatsinteressen berühren** und den sanktionierten Staat in der Ausübung seiner Souveränität behindern.¹⁷ So verstoßen etwa wirtschaftliche Sanktionen, die einen Regimewechsel oder eine Demokratisierung anstreben, gegen das Interventionsverbot.¹⁸

Das Einfrieren von ausländischen Währungsreserven bzw. eine Enteignung derselben dürfte jedoch diese Schwelle noch nicht überschreiten.¹⁹ Hierfür spricht etwa auch, dass Staaten üblicherweise über Devisenreserven in verschiedenen Ländern verfügen und durch entsprechende unilaterale Sanktionen nicht sämtliche finanzielle Ressourcen einbüßen.²⁰

2.2. Verhältnismäßigkeit und Reversibilität

Weitere völkerrechtliche Schranken ergeben sich aus den ILC Artikelentwürfen zur **Staatenverantwortlichkeit** (Art. 49-54).²¹ Die Artikelentwürfe sind kein völkerrechtlicher Vertrag, spiegeln aber im Wesentlichen den Stand der Entwicklung des Völkergewohnheitsrechts wider.²² Die

-
- 16 *Kunig*, Prohibition of Intervention (Stand: April 2008), in: Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, <http://opil.oup-law.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1434#law-9780199231690-e1434-div2-4>, Rn. 7 ff.; Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, „Rechtsfragen zu völkerrechtlichen Sanktionen“, WD 2 - 3000 - 071/19 vom 8. Juli 2019, S. 8, <https://www.bundestag.de/resource/blob/657444/ae4d7f74e93145b7ca5e8aa8c8042bdf/WD-2-071-19-pdf-data.pdf>.
- 17 Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, „Rechtsfragen zu völkerrechtlichen Sanktionen“, WD 2 - 3000 - 071/19 vom 8. Juli 2019, S. 7, <https://www.bundestag.de/resource/blob/657444/ae4d7f74e93145b7ca5e8aa8c8042bdf/WD-2-071-19-pdf-data.pdf>; *Caroni* „Finanzsanktionen der Schweiz im Staats- und Völkerrecht“, Schweizer Studien zum Internationalen Recht, Zürich: Schulthess, 2008, S. 146 f., http://www.advocat.ch/fileadmin/user_upload/publikationen/andrea_caroni/Finanzsanktionen_der_Schweiz_im_Staats-_und_Voelkerrecht.pdf.
- 18 *Valta*, „Wirtschaftssanktionen gegen Russland und ihre rechtlichen Grenzen“, Verfassungsblog on matters constitutional vom 28. Februar 2022, <https://verfassungsblog.de/wirtschaftssanktionen-gegen-russland-und-ihre-rechtlichen-grenzen/>.
- 19 Siehe dazu auch *Caroni*, „Finanzsanktionen der Schweiz im Staats- und Völkerrecht“, Schweizer Studien zum Internationalen Recht, Zürich: Schulthess, 2008, S. 147, http://www.advocat.ch/fileadmin/user_upload/publikationen/andrea_caroni/Finanzsanktionen_der_Schweiz_im_Staats-_und_Voelkerrecht.pdf.
- 20 Siehe dazu auch *Caroni* „Finanzsanktionen der Schweiz im Staats- und Völkerrecht“, Schweizer Studien zum Internationalen Recht, Zürich: Schulthess, 2008, S. 147, http://www.advocat.ch/fileadmin/user_upload/publikationen/andrea_caroni/Finanzsanktionen_der_Schweiz_im_Staats-_und_Voelkerrecht.pdf. Selbst wenn eine Verletzung des Interventionsverbots im Einzelfall angenommen würde, kann diese „jedoch durch den Charakter der Maßnahme als Repressalie gerechtfertigt sein“, *Dauses/Ludwigs*, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, München: Beck, 54. EL Oktober 2021, K. I. 6. Rn. 110-114.
- 21 ILC, Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Anlage der Resolution Nr. 56/83 der VN-Generalversammlung, 12. Dezember 2001, http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf, deutsche Fassung: <http://eydner.org/dokumente/darsiwaev.PDF>.
- 22 *Ipsen*, Völkerrecht, 7. Auflage, München 2018, § 30 Rn. 41.

Kommentierung der *International Law Commission* zu den *Draft Articles on State Responsibility* macht den Grundcharakter von Gegenmaßnahmen deutlich:

“Since countermeasures are intended as instrumental – on other words, since they are taken with a view to procuring cessation of and reparation for the internationally wrongful act and not by way of punishment – they are temporary in character and must be as far as possible reversible in their effects in terms of future legal relations between the two States. [...] Their aim is the restoration of a condition of legality as between the injured State and the responsible State, and not the creation of new situations which cannot be rectified whatever the response of the latter State to the claims against it. Countermeasures are taken as a form of inducement, not punishment: if they are effective in inducing the responsible State to comply with its obligations of cessation and reparation, they should be discontinued and performance of the obligation resumed.”²³

Zentrale Zulässigkeitsvoraussetzung für Gegenmaßnahmen ist die Beachtung des **Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in seiner völkerrechtlichen Ausprägung**.²⁴ Diese müssen in „einem angemessenen Verhältnis zu dem erlittenen Schaden stehen, wobei die Schwere der völkerrechtswidrigen Handlung und die betreffenden Rechte zu berücksichtigen sind“ (vgl. Art. 51 der Artikelentwürfe zur Staatenverantwortlichkeit). Die Verhältnismäßigkeit wird in der wissenschaftlichen Literatur daher verneint, wenn die Gegenmaßnahme den Unrechtsgehalt des sanktionierten Delikts weit übersteigt und zeitlich unbeschränkt ist.²⁵

Gegenmaßnahmen müssen zudem grundsätzlich **reversibel** sein, für den Fall, dass der sanktionierte Staat zu rechtmäßigem Verhalten zurückkehrt.²⁶ Zwar schränkt Art. 49 Abs. 3 der Artikelentwürfe zur Staatenverantwortlichkeit diese Vorgabe dahingehend ein, dass „Gegenmaßnahmen [...] möglichst in einer Weise zu ergreifen [sind], die die Wiederaufnahme der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen zulässt“, sodass die Reversibilität nach teilweise vertretener Auffassung **keine zwingende Voraussetzung** darstellt.²⁷ Jedoch sind die Staaten dazu angehalten, die

23 Commentary on Chapter II, Countermeasures, p. 129 sowie Commentary on Article 49, p. 131 para 7, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf (2008).

24 Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, „Rechtsfragen zu völkerrechtlichen Sanktionen“, WD 2 - 3000 - 071/19 vom 8. Juli 2019, S. 7, <https://www.bundestag.de/resource/blob/657444/ae4d7f74e93145b7ca5e8aa8c8042bdf/WD-2-071-19-pdf-data.pdf>.

25 Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, „Rechtsfragen zu völkerrechtlichen Sanktionen“, WD 2 - 3000 - 071/19 vom 8. Juli 2019, S. 7, <https://www.bundestag.de/resource/blob/657444/ae4d7f74e93145b7ca5e8aa8c8042bdf/WD-2-071-19-pdf-data.pdf>.

26 Gegenmaßnahmen müssen grundsätzlich auf die vorübergehende Nichterfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen begrenzt sein (vgl. Art. 49 Abs. 2 der Artikelentwürfe zur Staatenverantwortlichkeit), siehe auch *Ipsen*, Völkerrecht, 7. Auflage, München 2018, § 30 Rn. 59.

27 *Ipsen*, Völkerrecht, 7. Auflage, München 2018, § 30 Rn. 59. In der Kommentierung von 2008 der *International Law Commission* zu den *Draft Articles on State Responsibility* (https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf) heißt es: “However, the duty to choose measures that are reversible is not absolute. It may not be possible in all cases to reverse all of the effects of countermeasures after the occasion for taking them has ceased” (Commentary on Article 49, p. 131 para. 9).

Reversibilität bei der Auswahl der Gegenmaßnahme zu berücksichtigen.²⁸ Vor diesem Hintergrund dürfte das Einfrieren ausländischer Währungsreserven als Sanktion eher zulässig sein, als eine Enteignung.²⁹ In der Kommentierung der *International Law Commission* zu den *Draft Articles on State Responsibility* heißt es: “By contrast, inflicting irreparable damage on the responsible State could amount to punishment or a sanction for non-compliance, not a countermeasure as conceived in the articles.”³⁰

Weiterhin setzt eine Gegenmaßnahme im Sinne der ILC-Artikelentwürfe voraus, dass die Maßnahme ausschließlich das Ziel verfolgt, den sanktionierten Staat zu rechtmäßigem Verhalten zu bewegen. Daher gelten „**Vergeltungs- oder Bestrafungsmaßnahmen**“ als **unzulässig**.³¹ Diesem Grundsatz könnte eine Enteignung ausländischen Staatsvermögens entgegenstehen, wenn sie nicht nur auf die Beendigung des rechtswidrigen Verhaltens abzielt, sondern die eingefrorenen Gelder für andere Zwecke (z.B. Wiederaufbau, Entschädigungszahlungen) nutzbar machen soll. Ein Anhalten zu einem völkerrechtsgemäßen Verhalten dürfte dann effektiver sein, wenn eine Einziehungsmaßnahme in einzelnen Tranchen erfolgt, um den Druck auf den sanktionierten Staat zu erhöhen. Mit Blick auf die Vermeidung eines reinen Bestrafungseffekts denkbar wäre außerdem eine klare Trennung dahingehend, zum Zeitpunkt der Einziehung der Vermögen gerade keine spätere Verwendung zu bestimmen, etwa durch Nutzung eines Treuhandkontos. In der Literatur wird andersherum in diesem Zusammenhang überlegt, wie man Sanktionen mit Reparationen verknüpfen könnte. Vorgeschlagen werden etwa bilaterale Vereinbarungen, wonach die Aufhebung der Sanktionen (nach Kriegsende) von Reparationszahlungen abhängig gemacht werden könnten.³²

28 Ipsen, Völkerrecht, 7. Auflage, München 2018, § 30 Rn. 59.

29 So auch für die Suspendierung von Verträgen im Gegensatz zur Beendigung von Verträgen: Ipsen, Völkerrecht, 7. Auflage, München 2018, § 30 Rn. 58. Für eine differenzierte Sichtweise siehe *Moiseienko*, “Russian Assets, Accountability for Ukraine, and a Plea for Short-Term Thinking”, Blog of the European Journal of International Law, 5. März 2022, <https://www.ejiltalk.org/russian-assets-accountability-for-ukraine-and-a-plea-for-short-term-thinking/>: “The notion that sanctioned assets can be confiscated for good may be unpalatable to some. This is because, to justify the relatively light due process guarantees that attach to the imposition of sanctions, governments tend to play them up as temporary, preventative measures. But that really depends. One of the EU’s sanctions regimes, known as ‘misappropriation sanctions’, was aimed specifically at securing ill-gotten assets of public officials from Egypt, Tunisia and Ukraine with a view to their further confiscation.”

30 Commentary on Article 49, p. 131 Rn. 9, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf (2008).

31 Ipsen, Völkerrecht, 7. Auflage, München 2018, § 30 Rn. 58.

32 So *Moffet*, “Sanctions for War, Reparations for Peace?”, *Opinio Juris*, 1. April 2022, <http://opiniojuris.org/2022/04/01/sanctions-for-war-reparations-for-peace/>.

2.3. Enteignungsschutz

Eine weitere völkerrechtliche Schranke ergibt sich aus dem **völkergewohnheitsrechtlichen Enteignungsschutz**.³³ So hat sich gewohnheitsrechtlich ein fremdenrechtlicher Mindeststandard herausgebildet, der vor willkürlichen Enteignungen durch einen anderen Staat schützt.³⁴ Enteignungen sind danach nur dann völkerrechtskonform, wenn sie einen legitimen Zweck (öffentliches Interesse) verfolgen, keine diskriminierende Wirkung haben und grundsätzlich eine Entschädigung vorsehen.³⁵ Die Enteignung von Geldvermögen ausländischer Staaten als Sanktion würde jedoch nie eine Entschädigung vorsehen, da sonst der Zweck konterkariert würde. Zudem liegen Enteignungen und Verstaatlichungen **wirtschaftspolitische Erwägungen** zugrunde (z.B. als Instrument der Wirtschaftsregulierung)³⁶, während Finanzsanktionen als vorübergehendes politisches **Druckmittel** eingesetzt werden, um ein völkerrechtswidriges Verhalten zu beenden.³⁷

Vor diesem Hintergrund erscheint eine **entschädigungslose Enteignung** ausländischen Staatsvermögens völkerrechtlich tendenziell unzulässig, weil sie sich außerhalb des tradierten Sanktionsregimes bewegen würde.

In der Literatur wurde überlegt, ob und inwieweit ein Verstoß gegen den völkerrechtlichen Enteignungsschutz als Gegenmaßnahme **gerechtfertigt** sein könnte.³⁸ Eine entsprechende Debatte findet aktuell u.a. in Polen mit Blick auf das Privatvermögen russischer Oligarchen statt. Dabei soll im Wege einer Verfassungsänderung offenbar die rechtliche Möglichkeit geschaffen werden, **Privatvermögen zu enteignen** und mit dem Erlös Kriegsoffer zu unterstützen.³⁹

-
- 33 Siehe Caroni, „Finanzsanktionen der Schweiz im Staats- und Völkerrecht“, Schweizer Studien zum Internationalen Recht, Zürich: Schulthess, 2008, S. 198 ff., http://www.advocat.ch/fileadmin/user_upload/publikationen/andrea_caroni/Finanzsanktionen_der_Schweiz_im_Staats-_und_Voelkerrecht.pdf.
- 34 Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, München: Beck, 54. EL Oktober 2021, K. I. 6. Rn. 114.
- 35 Vgl. Ipsen, Völkerrecht, 7. Auflage, München 2018, § 51, Rn. 8; Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, München: Beck, 54. EL Oktober 2021, K. I. 6. Rn. 113. Ob es sich um *full compensation* handeln muss, ist umstritten.
- 36 Krajewski, Wirtschaftsvölkerrecht, Heidelberg: C.F. Müller, 4. Aufl. 2017, Rn. 600.
- 37 Siehe Caroni, „Finanzsanktionen der Schweiz im Staats- und Völkerrecht“, Schweizer Studien zum Internationalen Recht, Zürich: Schulthess, 2008, S. 199, http://www.advocat.ch/fileadmin/user_upload/publikationen/andrea_caroni/Finanzsanktionen_der_Schweiz_im_Staats-_und_Voelkerrecht.pdf.
- 38 Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, München: Beck, 54. EL Oktober 2021, K. I. 6. Rn. 113.
- 39 FAZ v. 21. März 2022, „Polen will Oligarchen enteignen“, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/polen-will-eigentum-von-oligarchen-fuer-opfer-des-ukraine-krieges-17894806.html>; FAZ v. 19. März 2022, „Dürfen Oligarchen-Villen zu Flüchtlingsheimen umfunktioniert werden?“, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/arm-und-reich/ukraine-krieg-darf-europa-russische-oligarchen-enteignen-17882478/anwesen-von-oligarch-und-17882477.html>.

2.4. Staatenimmunität

Völkergewohnheitsrechtlich genießen die in Deutschland deponierten Devisenreserven einer ausländischen Zentralbank **Vollstreckungsimmunität**, da sie typischerweise **hoheitlichen Zwecken** dienen.⁴⁰ Die Staatenimmunität schützt vor der Unterwerfung unter die Gerichtsbarkeit eines anderen Staates sowie vor Maßnahmen zur Vollstreckung von Urteilen.⁴¹ Sofern ausländische Währungsreserven einer Zentralbank in einem nationalen Gerichtsverfahren zur Erfüllung von Ansprüchen herangezogen werden, könnte sich eine ausländische Zentralbank auf den Grundsatz der Staatenimmunität berufen.⁴² Strittig ist dagegen, inwieweit der Immunitätsschutz auch in einem Verwaltungsverfahren reicht. Das **Einfrieren von Auslandsreserven** einer ausländischen Zentralbank als völkerrechtliche Sanktion lässt sich gem. Art. 51 VN-Charta (als Akt kollektiver Selbstverteidigung) rechtfertigen; überdies stellt das Einfrieren klassischerweise eine zulässige Gegenmaßnahme i.S.d. Art. 42 der ILC-Artikelentwürfe über die Staatenverantwortlichkeit dar.⁴³ Das Sonderproblem, ob und inwieweit auch eine Enteignung von Auslandsvermögen der Zentralbank (und ggf. dessen Verwendung zugunsten von Kriegsopfern) zulässig ist, ist keine Frage der Immunität, sondern der Verhältnismäßigkeit der Gegenmaßnahme (Sanktion).

2.5. Fazit

Sanktionen dienen dazu, einem völkerrechtswidrigen Verhalten eines anderen Staates entgegenzuwirken. Die Sanktionen sind mit Beendigung des völkerrechtswidrigen Verhaltens grundsätzlich **wieder aufzuheben**. Dies unterscheidet sie von Reparationen zur Wiedergutmachung erlittenen Unrechts. Auf Art. 51 VN-Charta gestützte „Enteignungs-Sanktionen“ wären daher zwar denkbar, würden aber völkerrechtliche Fragen der Reversibilität, des Bestrafungsaspekts und des Enteignungsschutzes aufwerfen. An der Zulässigkeit einer Enteignung ausländischen Staatsvermögens bestehen daher Zweifel. Unilaterale Sanktionen, die darauf abzielen, ausländisches Staatsvermögen zu **enteignen, um den Erlös z. B. als „Reparation“ zum kriegsbedingten Wiederaufbau oder zur Unterstützung von Kriegsflüchtlingen zu verwenden**, lassen sich **in der bisherigen Staatspraxis kaum ausmachen**.

40 Vgl. BVerfGE 64, 1 (45 f.) = NJW 1983, 2766; BGH NJW-RR 2013, 1532 Rn. 13.

41 *Krajewski*, Wirtschaftsvölkerrecht, Heidelberg: C.F. Müller, 4. Aufl. 2017, Rn. 94.

42 *Wuerth*, “Does Foreign Sovereign Immunity Apply to Sanctions on Central Banks?”, Lawfare Blog, 7. März 2022, <https://www.lawfareblog.com/does-foreign-sovereign-immunity-apply-sanctions-central-banks>. *Moiseienko* erörtert die Möglichkeit, Privatklagen gegen Russland vor inländischen Gerichten zu ermöglichen, um Personen zu entschädigen, die durch die Handlungen Russlands zu Schaden gekommen sind. Die russischen Zentralbankguthaben würden dann im Zuge eines Vollstreckungsverfahrens nach entsprechendem grundständigem Urteil zur Befriedigung dieser Ansprüche verwendet werden. Eine Staatenpraxis, die dies untermauert ist bislang kaum auszumachen. Fraglich bleibt auch, ob das Vollstreckungsverfahren dann nicht am Grundsatz der Immunität scheitert. Vgl. *Moiseienko*, “Russian Assets, Accountability for Ukraine, and a Plea for Short-Term Thinking”, Blog of the European Journal of International Law, 5. März 2022, <https://www.ejiltalk.org/russian-assets-accountability-for-ukraine-and-a-plea-for-short-term-thinking/>.

43 So *Schmahl*, „Völker- und europarechtliche Implikationen des Angriffskriegs auf die Ukraine“, in: NJW 2022, S. 969-974 (973).

Der Grundsatz der **Staatenimmunität** schützt allein vor der Unterwerfung eines Staates unter die Gerichtsbarkeit eines anderen Staates. Zwangsvollstreckungen in die bei deutschen Banken deponierten Devisenreserven einer ausländischen Zentral- oder Staatsbank wären – etwa auf der Grundlage von Privatklagen gegen Russland – völkerrechtlich nicht möglich.

3. Sanktionen durch die EU

Der Fachbereich Europa wurde um Prüfung gebeten, ob eine Enteignung ausländischen Staatsvermögens in der EU auf der Grundlage von Unionsrecht möglich sei. Hierzu wird unterstellt, dass die Europäische Union im Einzelfall einen hoheitlichen Zugriff auf das ausländische Vermögen hat.

Im Folgenden soll daher geprüft werden, ob sich eine Kompetenz der Europäischen Union zur Enteignung ausländischen Staatsvermögens aus den Unionsverträgen (Vertrag über die Europäische Union (EUV) und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)) ergibt (Ziff. 3.1.) bzw. eine derartige Kompetenz im Rahmen von europäischen Wirtschaftssanktionen besteht (Ziff. 3.2.).

Darauf folgend widmet sich die Ausarbeitung in einem Exkurs der Frage, welche Vorgaben die Europäische Grundrechtecharta (GRCh) im Hinblick auf hypothetische Enteignungen ausländischen Staatsvermögens auf der Grundlage von Unionsrecht in der EU vorsähe (Ziff. 3.4.).

3.1. Kompetenz der Union zur Enteignung im Rahmen der Unionsverträge

Eine ausdrückliche Kompetenz der Union zur Enteignung ausländischen Staatsvermögens in der EU ist in den Unionsverträgen nicht ersichtlich.

Dagegen verweist Art. 345 AEUV darauf, dass die Unionsverträge die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt lassen. Somit verbleibt nach Ansicht in der Literatur den Mitgliedstaaten die Kompetenz für die Ausgestaltung ihrer Eigentumsordnung; die Union verfügt daher insoweit über keine Zuständigkeit.⁴⁴

Nach Ansicht des EuGH führt Art. 345 AEUV jedoch nicht dazu, dass die in den Mitgliedstaaten bestehenden Eigentumsordnungen den Grundprinzipien des AEUV, u. a. denen der Nichtdiskriminierung, der Niederlassungsfreiheit und der Kapitalverkehrsfreiheit, entzogen sind.⁴⁵ Darüber hinaus finden sich für die Auslegung von Art. 345 AEUV in der Rechtsprechung des EuGH nur

44 *Hatje*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 345 AEUV, Rn. 1; zur dogmatischen Einordnung der Vorschrift *Kingreen*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 345 AEUV, Rn. 4 f., 10; *Kühling*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 345 AEUV, Rn. 1.

45 Vgl. GUTACHTEN 2/15 DES RICHTSHOFES (Plenum) vom 16. Mai 2017, Rn. 107 mit Verweis auf EuGH, Urteil vom 22. Oktober 2013, verb. Rs. C-105/12 bis C-107/12 (Niederlande/Essent NV u. a.), ECLI:EU:C:2013:677, Rn. 36, m. w. N. aus der Rechtsprechung.

wenige Ansätze.⁴⁶ Die inhaltliche Reichweite der Norm kann daher nicht abschließend bewertet werden.

3.2. Kompetenz der Union zur Enteignung im Rahmen von Wirtschaftssanktionen

Sofern keine allgemeine Rechtsgrundlage zur Enteignung ausländischen Staatsvermögens in den Unionsverträgen ersichtlich ist, stellt sich die Frage, ob sich eine Kompetenz der Union möglicherweise im Rahmen von Wirtschaftssanktionen ergibt.

Nachfolgend soll auf die Rechtsgrundlage und das Verfahren zum Erlass von Wirtschaftssanktionen durch die EU eingegangen werden (Ziff.3.2.1. und Ziff. 3.2.2.).

3.2.1. Rechtsgrundlage von Wirtschaftssanktionen

Die Kompetenz der Union zur Einführung restriktiver Maßnahmen findet sich in Art. 215 AEUV. Gemäß Art. 215 Abs. 1 AEUV kann der Rat die erforderlichen Maßnahmen mit qualifizierter Mehrheit auf gemeinsamen Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Kommission erlassen, wenn ein nach Titel V Kapitel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) erlassener Beschluss die Aussetzung, Einschränkung oder vollständige Einstellung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem oder mehreren Drittländern vorsieht.⁴⁷ Der Rat unterrichtet hierüber das Europäische Parlament.

3.2.2. Verfahren zum Erlass von Wirtschaftssanktionen

Der Erlass restriktiver Maßnahmen gegenüber Staaten erfolgt gemäß Art. 215 Abs. 1 AEUV in einem zweistufigen Verfahren.

3.2.2.1. Erste Stufe – GASP-Beschluss gemäß Art. 29 EUV

Auf der ersten Stufe ist ein GASP-Beschluss gemäß Titel V Kapitel 2 EUV erforderlich.⁴⁸ In Betracht kommt insbesondere der Beschluss gemäß Art. 29 EUV (Standpunkte der Union),⁴⁹ von dem der Rat in der Vergangenheit im Bereich der restriktiven Maßnahmen sowie im Bereich der

46 Kühling, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 345 AEUV, Rn. 1 f.; Hatje, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 345 AEUV, Rn. 2.

47 Vgl. hierzu Cremer, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 10.

48 Zum Rechtscharakter eines GASP-Beschlusses vgl. Cremer, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 29 EUV, Rn. 4 ff; zur Intergouvernementalität der GASP vgl. bereits Pechstein, JZ 2010, 425.

49 Vgl. hierzu Rat der Europäischen Union, Sanktionsleitlinien – Aktualisierung vom 8.12.2017 (Rats-Dok. 15598/17), <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15598-2017-INIT/de/pdf>; aus dem Schrifttum Schneider/Terhechte, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 74. EL September 2021, Art. 215 AEUV, Rn. 15; Cremer, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 10.

Terrorismusbekämpfung rege Gebrauch gemacht hat.⁵⁰ Die Beschlüsse nach Art. 29 EUV ergehen in dem in Art. 31 Abs. 1 EUV genannten Verfahren durch den Rat einstimmig.⁵¹ Ausnahmen von diesem Grundsatz enthält Art. 31 Abs. 2 EUV, in denen auch mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden kann.

3.2.2.1.1. Zuständigkeit der Union im Rahmen der GASP

Grundsätzlich erstreckt sich die Zuständigkeit der Union in der GASP gemäß Art. 24 Abs. 1 UAbs. 1 EUV auf alle Bereiche der Außenpolitik sowie auf sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union, einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann. Gemäß Art. 24 Abs. 2 EUV verfolgt, bestimmt und verwirklicht die Union im Rahmen der Grundsätze und Ziele ihres auswärtigen Handelns eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die auf einer Entwicklung der gegenseitigen politischen Solidarität der Mitgliedstaaten, der Ermittlung der Fragen von allgemeiner Bedeutung und der Erreichung einer immer stärkeren Konvergenz des Handelns der Mitgliedstaaten beruht.

3.2.2.1.2. Grundsätze und Ziele der GASP

Für die inhaltliche Ausgestaltung der GASP verweist Art. 23 EUV auf Kapitel 1 Titel V und damit insbesondere auf Art. 21 EUV (Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union). Die Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union, von denen sich die Union bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene leiten lässt, umfassen gemäß Art. 21 Abs. 1 UAbs. 1 EUV Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts.⁵²

3.2.2.1.3. Inhalt des Beschlusses gemäß Art. 29 EUV

Zum möglichen Inhalt des Beschlusses über einen Standpunkt trifft Art. 29 EUV keine unmittelbare Aussage.

Der EuGH hat in seinem Urteil vom 28. März 2017 (Rs. C-72/15) ausgeführt, dass sich aus den Art. 24 und 29 EUV ergebe, dass es grundsätzlich Sache des Rates sei, einstimmig den Gegenstand der restriktiven Maßnahmen festzulegen, die die Union im Bereich der GASP erlässt. Wegen des breiten Spektrums der in Art. 3 Abs. 5 EUV und Art. 21 EUV sowie den speziellen Vorschriften über die GASP, insbesondere den Art. 23 und 24 EUV, genannten Ziele und Felder der

50 *Terhechte*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 21 EUV, Rn. 7 f.

51 *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 74. EL September 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 15.

52 Vgl. dazu auch *Egger*, EuZW, 2019, 326, 327.

GASP verfüge der Rat bei der Festlegung des Gegenstands der restriktiven Maßnahmen über einen großen Spielraum.⁵³ Dies gelte nach Ansicht des EuGH insbesondere dann, wenn solche Maßnahmen in Einklang mit Art. 215 Abs. 1 AEUV die Aussetzung, Einschränkung oder vollständige Einstellung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem oder mehreren Drittländern vorsähen.⁵⁴

Gemäß Art. 275 Abs. 1 AEUV ist der EuGH grundsätzlich für die Bestimmungen hinsichtlich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und für die auf der Grundlage dieser Bestimmungen erlassenen Rechtsakte nicht zuständig.⁵⁵

3.2.2.2. Zweite Stufe – Beschluss gemäß Art. 215 AEUV

3.2.2.2.1. Formale Anforderungen an den Erlass restriktiver Maßnahmen

In der darauffolgenden zweiten Stufe beschließt der Rat auf der Grundlage des vorgenannten GASP-Beschlusses über restriktive Maßnahmen nach Art. 215 AEUV.

Zur Umsetzung des GASP-Beschlusses bedarf es dafür zunächst eines – inhaltlich entsprechenden – Vorschlags des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Kommission.⁵⁶ Für den Hohen Vertreter ist es ausreichend, dass sich dieser dem Vorschlag der Kommission anschließt. Eine gesonderte Begründung durch den Hohen Vertreter ist nicht erforderlich.⁵⁷

Dagegen ist die Kommission zur Übermittlung eines Vorschlags verpflichtet.⁵⁸ Unterlässt die Kommission einen entsprechenden Vorschlag, kann der Rat sie nach Ansicht in der Literatur gemäß der entsprechenden Anwendung von Art. 241 S. 1 AEUV dazu auffordern.⁵⁹ Der darauffolgende Beschluss des Rates erfolgt mit qualifizierter Mehrheit (Art. 16 Abs. 3 EUV i. V. m. Art. 238

53 EuGH, Urteil vom 28. März 2017, Rs. C-72/15 (Rosneft), ECLI:EU:C:2017:236, Rn. 88.

54 EuGH, Urteil vom 28. März 2017, Rs. C-72/15 (Rosneft), ECLI:EU:C:2017:236, Rn. 132.

55 Vgl. aber Art. 275 Abs. 2 AEUV: „Der Gerichtshof ist jedoch zuständig für die Kontrolle der Einhaltung von Artikel 40 des Vertrags über die Europäische Union und für die unter den Voraussetzungen des Artikels 263 Absatz 4 dieses Vertrags erhobenen Klagen im Zusammenhang mit der Überwachung der Rechtmäßigkeit von Beschlüssen über restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen, die der Rat auf der Grundlage von Titel V Kapitel 2 des Vertrags über die Europäische Union erlassen hat.“

56 Siehe hierzu: *Osteneck*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 10; *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 15.

57 EuGH, Urteil vom 19. Juli 2012, Rs. C-130/10 (Parlament/Rat), ECLI:EU:C:2012:472, Rn. 105.

58 *Osteneck*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 14.

59 *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 16; *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 74. Auflage 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 19.

Abs. 2 AEUV).⁶⁰ Abschließend ist das Europäische Parlament vom Rat über den gefassten Beschluss zu unterrichten, Art. 215 Abs. 1 AEUV.

Grundsätzlich können nach Art. 215 AEUV sämtliche Handlungsformen des Art. 288 AEUV zu Anwendung kommen.⁶¹ In der Praxis wurde in der Vergangenheit allein von Verordnungen Gebrauch gemacht.⁶² Der Vollzug der Sanktionsmaßnahmen obliegt den Mitgliedstaaten und wird von der Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten fortlaufend kontrolliert.⁶³

Die Union ist gemäß Art. 3 Abs. 1 lit. e) AEUV für wirtschaftliche Sanktionen ausschließlich zuständig, so dass die Mitgliedstaaten ohne unionsrechtliche Ermächtigung grundsätzlich nicht mehr befugt sind, eigene Wirtschaftssanktionen zu ergreifen, soweit unionsrechtliche Sanktionen getroffen wurden.⁶⁴

3.2.2.2.2. Enteignung staatlichen Vermögens als zulässige Maßnahmen im Rahmen von Sanktionen gemäß Art. 215 AEUV

Den Inhalt zulässiger restriktiver Maßnahmen gegenüber Staaten bestimmt Art. 215 Abs. 1 AEUV.⁶⁵ Der Wortlaut von Art. 215 Abs. 1 AEUV ist weit gehalten und spricht von den insoweit „erforderlichen Maßnahmen“. Die offene Formulierung von Art. 215 Abs. 1 AEUV grenzt sich vom Wortlaut von Art. 75 Abs. 1 AEUV ab, der mögliche Maßnahmen gegen Terrorismusfinanzierung ausdrücklich benennt.⁶⁶

60 *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 74. Auflage 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 21; ferner *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 19.

61 Vgl. Art. 288 Abs. 1 AEUV: „Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union nehmen die Organe Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen an.“

62 *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 22.

63 *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 74. EL September 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 23.

64 Zu den insoweit bestehenden Ausnahmen vgl. *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 29 mit Verweis auf EuGH, Urteil vom 16. September 1999, Rs. C-414/97 (Kommission/Spanien), ECLI:EU:C:1999:417, Rn. 21.

65 Maßnahmen gegen natürliche oder juristische Personen sowie Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten können auf der Grundlage von Art. 215 Abs. 2 AEUV erfolgen; vgl. hierzu *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 21.

66 Art. 75 Abs. 1 AEUV: „Sofern dies notwendig ist, um die Ziele des Artikels 67 in Bezug auf die Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und damit verbundener Aktivitäten zu verwirklichen, schaffen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen einen Rahmen für Verwaltungsmaßnahmen in Bezug auf Kapitalbewegungen und Zahlungen, **wozu das Einfrieren von Geldern, finanziellen Vermögenswerten oder wirtschaftlichen Erträgen gehören kann**, deren Eigentümer oder Besitzer natürliche oder juristische Personen, Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten sind. [...]“ [Hervorhebung durch den Verfasser]

Grundsätzlich umfasst Art. 215 Abs. 1 AEUV Wirtschaftssanktionen aller Art gegenüber Staaten.⁶⁷ Darunter fallen nach Ansicht in der Literatur insbesondere Finanzsanktionen.⁶⁸ Bisherige Finanzsanktionen der Union, die eine Enteignung von Vermögenswerten vorsahen, sind nicht ersichtlich. In der Vergangenheit wurden im Rahmen von Finanzsanktionen Gelder bzw. wirtschaftliche Ressourcen, die im Eigentum oder Besitz der von den entsprechenden Verordnungen erfassten Personen standen, „eingefroren“.⁶⁹ „Einfrieren“ bedeutete in diesem Zusammenhang nach Ansicht in der Literatur im Grundsatz die Verhinderung der Verwendung dieser Mittel.⁷⁰

Der offene Wortlaut von Art. 215 Abs. 1 AEUV schließt jedoch darüber hinausgehende Maßnahmen nicht ausdrücklich aus. Welche Grenzen Art. 345 AEUV insoweit zieht, lässt sich anhand dessen weiter Formulierung und mangels einschlägiger Entscheidungen des EuGH⁷¹ nur schwerlich abschätzen.

Maßnahmen gemäß Art. 215 Abs. 1 AEUV müssen zudem erforderlich sein. Nach Ansicht in der Literatur dürfen Maßnahmen nach Art. 215 Abs. 1 AEUV daher u. a. nicht über den Rahmen des GASP-Beschlusses hinausgehen und den EU-Außenhandel nicht stärker beschränken als es das vorgegebene außenpolitische Ziel verlangt.⁷² Insbesondere dürfen Maßnahmen nach Ansicht in der Literatur, „die Wirtschaftsbeziehungen nur so lange beschränken [sollen], bis ein im Rahmen der GASP definiertes, also nicht rein handelspolitisches Ziel erreicht ist“.⁷³ Daraus könnte man ableiten, dass endgültige Maßnahmen wie Enteignungen nur schwer mit Art. 215 AEUV vereinbar wären.

67 Vgl. *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 19.

68 Vgl. *Osteneck*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 10.

69 *Niestedt*, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 18. EL Oktober 2021, Kapitel 50., Rn. 45 mit Verweis auf die VERORDNUNG (EG) Nr. 881/2002 DES RATES vom 27. Mai 2002 über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen, und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 467/2001 des Rates über das Verbot der Ausfuhr bestimmter Waren und Dienstleistungen nach Afghanistan, über die Ausweitung des Flugverbots und des Einfrierens von Geldern und anderen Finanzmitteln betreffend die Taliban von Afghanistan, Abl. EG 2002, L 139/9 sowie VERORDNUNG (EU) Nr. 267/2012 DES RATES vom 23. März 2012 über restriktive Maßnahmen gegen Iran und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 961/2010, Abl. EU 2012, L 81/1; ferner *Schmucker*, DNotZ 2008, 695, 696.

70 *Niestedt*, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 18. EL Oktober 2021, Kapitel 50, Rn. 45.

71 Siehe dazu oben unter Ziff. 3.1.

72 Vgl. *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 27.

73 In Abgrenzung zu Art. 207 AEUV, siehe dazu *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 20.

Eine abschließende Bewertung dieser Frage obliegt dem EuGH.⁷⁴

3.3. Zusammenfassung

Eine ausdrückliche Kompetenz der Union zur Enteignung ausländischen Staatsvermögens ist in den Unionsverträgen (EUV/AEUV) nicht ersichtlich.⁷⁵ Stattdessen verbleibt den Mitgliedstaaten in den Grenzen von Art. 345 AEUV die Kompetenz für die Ausgestaltung ihrer Eigentumsordnung.⁷⁶ Für die inhaltliche Auslegung von Art. 345 AEUV finden sich in der Rechtsprechung des EuGH nur wenige Ansätze.⁷⁷ Die inhaltliche Reichweite der Norm kann daher nicht abschließend bewertet werden.

Die Kompetenz zum Erlass von Wirtschaftssanktionen ergibt sich aus Art. 215 AEUV. Wie vorab erläutert, umfasst Art. 215 Abs. 1 AEUV Wirtschaftssanktionen aller Art gegenüber Staaten. Bisherige Finanzsanktionen der Union auf der Grundlage von Art. 215 Abs. 1 AEUV, die eine Enteignung von Vermögenswerten vorsahen, sind aber nicht ersichtlich. Der offene Wortlaut von Art. 215 Abs. 1 AEUV schließt jedoch derartige Maßnahmen nicht ausdrücklich aus. Welche Grenzen Art. 345 AEUV insoweit zieht, lässt sich anhand dessen weiter Formulierung und mangels einschlägiger Entscheidungen des EuGH⁷⁸ nur schwerlich abschätzen. Auch lässt sich mangels Rechtsprechung des EuGH nicht abschließend bewerten, inwieweit der absolute Charakter von Enteignungen mit der Anlassbezogenheit von Art. 215 AEUV vereinbar wäre.⁷⁹

Eine abschließende Bewertung dieser Frage obliegt dem EuGH.

74 Gemäß Art. 275 Abs. 2 AEUV ist der EuGH für die unter den Voraussetzungen des Art. 263 Abs. 4 AEUV erhobenen (Individualnichtigkeits-)Klagen im Zusammenhang mit der Überwachung der Rechtmäßigkeit von Beschlüssen über restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen, die der Rat auf der Grundlage von Titel V Kapitel 2 EUV erlassen hat, zuständig. Soweit der EuGH nach Art. 275 Abs. 2 AEUV zuständig ist, erstreckt sich seine Zuständigkeit auch auf den der Maßnahme nach Art. 215 AEUV zugrundeliegenden GASP-Beschluss, vgl. *Schwarze/Voet van Vormizeele*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 275 AEUV, Rn. 8; *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 27.

75 Vgl. hierzu auch die Ausführungen von Christian Tietje, in: *Katja Gelinsky*, „Dürfen Oligarchenvillen zu Flüchtlingsheimen umfunktioniert werden?“, FAZ.net vom 19. März 2022.

76 *Hatje*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 345 AEUV, Rn. 1; zur dogmatischen Einordnung der Vorschrift *Kingreen*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 345 AEUV, Rn. 4 f., 10; *Kühling*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 345 AEUV, Rn. 1.

77 *Kühling*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 345 AEUV, Rn. 1; *Hatje*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 345 AEUV, Rn. 2.

78 Siehe dazu oben unter Ziff. 3.1.

79 Vgl. hierzu die Diskussion oben unter Ziff. 3.2.2.2.2.2.

Denkbar wäre jedoch, dass sich die Mitgliedstaaten im Rahmen eines GASP-Beschlusses nach Art. 29 EUV aufgrund ihres großen politischen Spielraums⁸⁰ auf Enteignungen verbindlich verständigen, ohne eine entsprechende Maßnahme gemäß Art. 215 Abs. 1 AEUV zu erlassen. Die Durchführung dieses Beschlusses würde dann voraussichtlich einzelstaatlich von den Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung ihrer nationalen Grundrechte erfolgen.⁸¹

3.4. Exkurs: Vorgaben der Europäischen Grundrechtecharta

Sofern man unterstellt, dass eine Enteignung ausländischen Staatsvermögens im Rahmen von Art. 215 AEUV möglich wäre, würde sich die Frage stellen, ob eine solche Enteignung mit der Europäischen Grundrechtecharta vereinbar ist.

In Betracht käme eine Prüfung des Art. 17 GRCh. Gemäß Art. 17 Abs. 1 Satz 2 GRCh darf niemandem sein Eigentum entzogen werden, es sei denn aus Gründen des öffentlichen Interesses in den Fällen und unter den Bedingungen, die in einem Gesetz vorgesehen sind, sowie gegen eine rechtzeitige angemessene Entschädigung für den Verlust des Eigentums. Inhaltlich umfasst Art. 17 Abs. 1 GRCh nach der Rechtsprechung des EuGH „*vermögenswerte Rechte, aus denen sich im Hinblick auf die Rechtsordnung eine gesicherte Rechtsposition ergibt, die eine selbständige Ausübung dieser Rechte durch und zugunsten ihres Inhabers ermöglicht.*“⁸². Ferner muss das Eigentum gemäß Art. 17 Abs. 1 Satz 1 GRCh „rechtmäßig“ erworben worden sein.⁸³

Grundsätzlich bindet die Grundrechtecharta gemäß Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union.⁸⁴ Auf den in Art. 17 GRCh vermittelten Eigentumschutz können sich nach Ansicht in der Literatur zunächst einmal Privatpersonen und juristische Personen des Privatrechts berufen.⁸⁵

Im Hinblick auf juristische Personen des öffentlichen Rechts aus Drittstaaten, die als „*verlängerter Arm*“ eines Drittstaats einzustufen sind, hat das EuG in seinem Urteil vom 5.02.2013 über Sanktionen gegenüber dem Iran (T-494/10) die Eröffnung des Schutzbereiches von Art. 17 GRCh

80 Siehe hierzu oben unter Ziff. 3.2.2.1.3.

81 Etwaige einschlägige völkerrechtliche Vorgaben wurden insoweit nicht betrachtet; siehe hierzu oben unter Abschnitt 2.

82 EuGH, Urteil vom 23.01.2013, Rs. C-283/11 (Sky Österreich GmbH), ECLI:EU:C:2013:28, Rn. 34; vgl. hierzu *Wolenschläger*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, Bd. 1, 7. Auflage 2015, Art. 51 GRCh, Rn. 9 ff.

83 Vgl. hierzu *Streinz*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 17 GRCh, 3. Auflage 2018, Rn. 16.

84 Die GRCh gilt ferner für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Dementsprechend achten sie die Rechte, halten sie sich an die Grundsätze und fördern sie deren Anwendung entsprechend ihren jeweiligen Zuständigkeiten und unter Achtung der Grenzen der Zuständigkeiten, die der Union in den Verträgen übertragen werden, Art. 51 Abs. 1 Satz 1 a. E. GrCh.

85 Vgl. *Callies*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 17 GRCh, Rn. 5 mit Verweis auf umfangreiche EuGH-Rechtsprechung.

angenommen.⁸⁶ Die Klägerin, die iranische Staatsbank Bank Saderat Iran⁸⁷, hatte in dem genannten Verfahren die Nichtigerklärung der gegen den Iran erlassenen Sanktionen, soweit sie davon betroffen war, beantragt.

Zu der Frage, ob sich die Klägerin auf den Schutz der Garantien aus den Grundrechten, insb. Art. 17 GRCh berufen könne, hatte das EuG wie folgt ausgeführt:

„Dabei ist zunächst zu beachten, dass weder die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ABl. 2010, C 83, S. 389) noch die Verträge Bestimmungen vorsehen, die juristische Personen, die ein verlängerter Arm eines Staates sind, vom Schutz der Grundrechte ausschließen. Im Gegenteil, die für die von der Klägerin erhobenen Klagegründe einschlägigen Bestimmungen dieser Charta, insbesondere ihre Art. 17, 41 und 47, verbürgen die Rechte „jede[r] Person“, wobei diese Formulierung juristische Personen wie die Klägerin einschließt.“⁸⁸

„Im Licht der vorstehenden Ausführungen ist festzustellen, dass das Unionsrecht keine Regelung enthält, die juristische Personen, die der verlängerte Arm eines Drittstaats sind, daran hindert, sich auf den Schutz und die Garantien aus den Grundrechten zu berufen. Diese Rechte können daher von diesen Personen vor dem Unionsrichter geltend gemacht werden, soweit sie mit ihrer Eigenschaft als juristische Person vereinbar sind.“⁸⁹

4. Sanktionen durch den deutschen Staat

4.1. Vorrang von EU-Recht und allgemeinen Regeln des Völkerrechts

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, ob und gegebenenfalls in welcher Form der deutsche Staat in der Bundesrepublik befindliches Geldvermögen eines Nicht-EU-Staates als Sanktion für dessen schwer völkerrechtswidriges Verhalten endgültig einziehen darf oder ob einer solchen Eigentumsentziehung verfassungsrechtliche Gesichtspunkte entgegenstünden. Dabei wird als Arbeitshypothese davon ausgegangen, dass entsprechende nationale Maßnahmen europarechtlichen Regelungen, welche grundsätzlich Anwendungsvorrang vor nationalem Recht genießen nicht widersprechen würden (siehe hierzu oben unter Abschnitt 3). Ferner erfolgt die Prüfung unabhängig von den Problemen, die eine Einziehung im Hinblick auf die allgemeinen Regeln des Völkerrechts bedeuten würde, wie oben unter Abschnitt 2 dargestellt. Die allgemeinen Regeln

86 Zum Rechtsmittelverfahren vgl. EuGH, Urteil vom 21. April 2016, Rs. C-200/13 P (Rat u. a./Bank Saderat Iran u. a.), ECLI:EU:C:2016:284; aus dem Schrifttum vgl. Jarass, in: Jarass, EU-Grundrechtecharta, 4. Auflage 2021, Art. 51, Rn. 57.

87 Hierbei handelt es um eine iranische Staatsbank, die zu 94 % im Eigentum der iranischen Regierung stand, vgl. EuG, Urteil vom 5. Februar 2013, Rs. T-494/10 (Bank Saderat Iran/Rat), ECLI:EU:T:2013:59, Rn. 5.

88 EuG, Urteil vom 5. Februar 2013, Rs. T-494/10 (Bank Saderat Iran/Rat), ECLI:EU:T:2013:59, Rn. 34.

89 EuG, Urteil vom 5. Februar 2013, Rs. T-494/10 (Bank Saderat Iran/Rat), ECLI:EU:T:2013:59, Rn. 39.

des Völkerrechts⁹⁰ gehen gemäß Art. 25 Grundgesetz (GG) als Teil des Bundesrechts den (einfachen) Gesetzen vor.

4.2. Eigentumsgarantie des Art. 14 GG

Die Einziehung von Vermögenswerten eines ausländischen Staates könnte einen Eingriff in die Eigentumsgarantie nach Art. 14 Abs. 1 GG darstellen. Hierfür müsste der Schutzbereich von Art. 14 Abs. 1 GG eröffnet sein. Die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG schützt den konkreten Bestand an vermögenswerten Gütern in der Hand des Eigentümers vor ungerechtfertigten Eingriffen durch die öffentliche Hand.⁹¹

Grundrechtsträger von Art. 14 GG sind jedoch nur natürliche Personen oder nach Art. 19 Abs. 3 GG inländische juristische Personen, soweit das konkrete Grundrecht seinem Wesen nach auf diese anwendbar ist. Das ist grundsätzlich nur bei juristischen Personen des Privatrechts der Fall; juristische Personen des öffentlichen Rechts können sich nicht auf die materiellen Grundrechte wie Art. 14 GG berufen.⁹² Juristische Personen des Privatrechts mit Sitz im EU-Ausland werden grundrechtlich ebenso behandelt wie inländische juristische Personen, wenn die betroffene juristische Person aus der Europäischen Union im Anwendungsbereich des Unionsrechts tätig wird und sie einen hinreichenden Inlandsbezug aufweist, der die Geltung der Grundrechte in gleicher Weise wie für inländische juristische Personen geboten erscheinen lässt.⁹³

Ausländische Staaten sind keine inländischen juristischen Personen des Privatrechts oder ihnen gleichgestellte juristische Personen der EU und damit **keine Grundrechtsträger**. Sie könnten sich demnach nicht auf den Schutz der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG berufen.⁹⁴

Die Frage, ob es sich bei einem (endgültigen) Entzug von durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Vermögensrechten als Sanktion für Völkerrechtsverstöße um eine (nur gegen Entschädigung zulässige) Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG handeln würde oder um eine (unter Umständen auch entschädigungslos mögliche) sonstige Form der Eigentumsentziehung auf der

90 Dazu gehören Völkergewohnheitsrecht sowie allgemeine Rechtsgrundsätze im Sinne von Art. 38 Abs. 1 lit. c IGH-Statut, nicht aber ausschließlich völkervertragsrechtlich festgelegte Regeln (vgl. *Streinz*, in: *Sachs*, GG, 9. Auflage, 2021, Art. 25 Rn. 29 ff.).

91 *Antoni*, in: Hömig/Wolff, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 13. Auflage 2022, Art. 14 Rn. 2.

92 Vgl. BVerfGE 147, 50 (143 Rn. 239 m.w.N.).

93 *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 14 Rn. 344; BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2011 – 1 BvR 1916/09, BVerfGE 129, 78 (94 ff.).

94 Das Bundesverfassungsgericht hat zwar einem nach deutschem Gesellschaftsrecht errichteten Unternehmen, dessen Anteile überwiegend von einem anderen EU-Staat gehalten wurden, ausnahmsweise die Grundrechtsfähigkeit zuerkannt (BVerfGE 143, 246 [313 ff. Rn. 184 ff.]). Es hat dies aber mit der unionsrechtlich garantierten Niederlassungsfreiheit begründet und damit, dass das Unternehmen als normaler Wirtschaftsteilnehmer auf dem Markt auftrete (a.a.O. Rn. 194, 196 ff.). Beides wäre bei einem Entzug von Vermögensrechten eines Nicht-EU-Staates nicht der Fall.

Grundlage von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG, ähnlich der strafrechtlichen Einziehung,⁹⁵ stellt sich daher nicht.

4.3. Sonstige Aspekte

Sollte der nationale Gesetzgeber eine Vermögensabschöpfungsmaßnahme als Sanktion für völkerrechtswidriges Verhalten gegen einen Drittstaat beschließen, so müsste diese Maßnahme mit dem allgemeinen **Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG** in Einklang stehen. Im Rechtsstaatsprinzip wird zum Teil auch die Grundlage des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gesehen⁹⁶. Das könnte dafür sprechen, dass der Entzug von Vermögenswerten eines ausländischen Staates, auch wenn er keine Grundrechtsbeeinträchtigung darstellt, zumindest verhältnismäßig sein müsste. Dagegen spricht jedoch zum einen, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, auch bei einer Ableitung aus dem Rechtsstaatsprinzip, weiterhin überwiegend als auf das Verhältnis „Staat-Bürger“ zugeschnittenes Rechtsinstitut angesehen und eine Übertragung auf das Verhältnis zwischen Staatsorganen nur ausnahmsweise in Betracht gezogen wird.⁹⁷ Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass das Verhältnis zwischen Staaten, um das es vorliegend geht, in erster Linie durch das Völkerrecht geregelt wird. Das Grundgesetz trägt dem durch den Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit⁹⁸ Rechnung, indem es etwa allgemeinen Regeln des Völkerrechts gemäß Art. 25 GG Vorrang vor einfachem Bundesrecht einräumt. Das spricht dagegen, dass es darüber hinausgehend die Handlungsmöglichkeiten der deutschen Staatsgewalt gegenüber anderen Staaten ohne weiteres durch weitere verfassungsrechtliche Restriktionen beschränkt sehen möchte.

Nach der vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) entwickelten und in ständiger Rechtsprechung ausgeprägten Wesentlichkeitslehre muss der Gesetzgeber staatliches Handeln jedoch in grundlegenden Bereichen durch ein förmliches Gesetz legitimieren und alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen.⁹⁹ Grundlage hierfür ist zum einen die im Rechtsstaatsprinzip verwurzelte Lehre vom Vorbehalt des Gesetzes¹⁰⁰ sowie der aus dem Demokratieprinzip abgeleitete Parlamentsvorbehalt.¹⁰¹ Auch wenn vorliegend keine Grundrechte betroffen wären, würde es sich bei dem **ersatzlosen Entzug von Vermögenswerten** eines ausländischen Staates doch gleichwohl um

95 Vgl. zu diesen nicht als Enteignung im verfassungsrechtlichen Sinne eingeordneten Formen der Eigentumsentziehung *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 14 Rn. 757 ff.; zur strafrechtlichen Einziehung vgl. §§ 73 ff. StGB.

96 BVerfGE 23, 127 (133); BVerfGE 38, 348 (368).

97 Vgl. BVerfGE 81, 310 (338); *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 20 Rn. 187 f.; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 16. Auflage 2020, Art. 20 Rn. 113 ff.

98 Siehe dazu *Wollenschläger*, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 25 Rn. 51.

99 Ausführlich dazu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Kriterien der Wesentlichkeitslehre des Bundesverfassungsgerichts, WD 3 - 3000 - 152/19 (abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/655254/1764b49aa3c85458a840652cf134e031/WD-3-152-19-pdf-data.pdf>).

100 Vgl. *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Auflage 2017, § 6 Rn. 11 f.

101 *Pieroth*, Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes, JuS 2010, 473 (477 f.).

eine **Entscheidung mit großer außenpolitischer Wirkung** handeln.¹⁰² Das spricht dafür, dass es sich auch ohne Grundrechtsbezug um eine wesentliche Entscheidung handelt, die nur durch oder aufgrund eines **Gesetzes** getroffen werden könnte. Das in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG statuierte Verbot des Einzelfallgesetzes würde vorliegend nicht greifen, da dieses eine Grundrechtsbeschränkung voraussetzt, an der es beim Entzug von Vermögenswerten eines ausländischen Staates wie gesehen gerade fehlt. Insofern wäre der Gesetzgeber grundsätzlich nicht gehindert, ein Einzelfallgesetz (Individualgesetz) zu erlassen, das sich tatsächlich nur auf eine bestimmte Person oder einen einzigen Fall bezieht, wenn sachliche Gründe für eine solche Regelung bestehen.¹⁰³

Nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über die **auswärtigen Angelegenheiten**. Auswärtige Angelegenheiten sind die Beziehungen, die sich aus der Stellung der Bundesrepublik Deutschland als Völkerrechtssubjekt zu anderen Staaten, jedoch auch zu nichtstaatlichen Völkerrechtssubjekten (z. B. internationale Organisationen) ergeben.¹⁰⁴ Ein Gesetz, durch welches Vermögen eines ausländischen Staates eingezogen werden würde, würde die Beziehung der Bundesrepublik zu anderen Staaten betreffen und unterfiele damit der **ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes**.

4.4. Zusammenfassung

Da ausländische Staaten nicht Träger der im Grundgesetz statuierten Grundrechte sind, wäre der Entzug ihnen von der einfachen Rechtsordnung zugewiesener Eigentumspositionen nicht an der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG zu messen (siehe oben bei 4.2.). Die vom Bundesverfassungsgericht aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip entwickelte Wesentlichkeitstheorie spräche aber dafür für derartige Entziehungsmaßnahmen eine gesetzliche Grundlage zu schaffen (oben bei 4.3.). Ihre Zulässigkeit würde freilich voraussetzen, dass ihnen keine allgemeinen Regeln des Völkerrechts oder Vorgaben des Unionsrechts entgegenstehen (oben bei 4.1.).

102 Vgl. zur Wesentlichkeitstheorie als Gesichtspunkt der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich der auswärtigen Gewalt *Wolfrum*, Kontrolle der auswärtigen Gewalt, in: VVDStRL 56 (1997), S. 38 (41 f.), der dabei allerdings in erster Linie Auswirkungen auf die Rechtsstellung des einzelnen im Blick hat.

103 Vgl. *Schnapauß*, in: Hömig/Wolff, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 13. Auflage 2022, vor Art. 70 Rn. 13.

104 *Schnapauß*, in: Hömig/Wolff, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 13. Auflage 2022, Art. 73 Rn. 3.