



Dokumentation

Reparationen im Kontext des Ukrainekriegs

Reparationen im Kontext des Ukrainekriegs

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 050/22
Abschluss der Arbeit: 28. Juli 2022 (zugleich letzter Zugriff auf Internetlinks)
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

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.	Einführung	4
2.	Mechanismen zur Durchsetzung von Reparationen	5
2.1.	Friedensabkommen	6
2.2.	Internationale Gerichtsverfahren	7
2.3.	Internationale Schiedskommission	8
3.	Beteiligung Russlands an den Wiederaufbaukosten	11
3.1.	Eingefrorene russische Zentralbankguthaben	11
3.2.	Eingefrorene Gelder sanktionierter Oligarchen	12
4.	Fazit	14

1. Einführung

Auch wenn der Krieg in der Ukraine andauert und ein Ende der russischen Aggression nicht absehbar ist, stellt sich bereits jetzt die zentrale Frage, wer für die **Kosten des Wiederaufbaus** in der **Ukraine** aufkommen wird. Das Ausmaß der Kriegsschäden und der Zerstörung sowie die materiellen und immateriellen Schäden lassen sich angesichts der andauernden Kriegshandlungen **noch nicht beziffern**. Bei einer Wiederaufbaukonferenz in Lugano am 4. Juli 2022 schätzten Vertreter der Ukraine die Wiederaufbaukosten zuletzt auf 750 Milliarden US Dollar.¹ Unabhängig von der Frage, ob und wann Verhandlungen von den Konfliktparteien aufgenommen werden, ist derzeit nicht absehbar, ob Russland im Rahmen eines möglichen Abkommens seiner Reparationszahlungspflicht nachkommen würde.²

Die völkergewohnheitsrechtlich anerkannten **Grundsätze der Staatenverantwortlichkeit** begründen **Reparationsverpflichtungen Russlands gegenüber der Ukraine** wegen des Verstoßes gegen das Gewaltverbot. So verpflichtet Art. 31 der Artikelentwürfe der International Law Commission (ILC) zur Staatenverantwortlichkeit den verantwortlichen Staat „volle Wiedergutmachung für den Nachteil zu leisten, der durch das völkerrechtswidrige Handeln verursacht wurde.“³ Der völkerrechtliche Reparationsanspruch eines Gläubigerstaates entsteht dabei nach weiten Teilen der völkerrechtswissenschaftlichen Literatur „bereits während des den Anspruch begründenden Krieges.“⁴ Darüber hinaus ist eine Konfliktpartei die gegen Bestimmungen des **humanitären Völkerrechts** (Genfer Konventionen) verstößt, gegenüber dem gegnerischen Staat völkervertraglich entschädigungspflichtig und haftet für alle Handlungen ihrer Streitkräfte.⁵ Ferner ist das Recht des Einzelnen auf Wiedergutmachung oder Schadensersatz in verschiedenen (regionalen) **Menschenrechtskonventionen** enthalten.⁶ Die „Grundsätze und Richtlinien der Vereinten Nationen über das Recht auf Wiedergutmachung für Opfer von

-
- 1 Tagesschau.de, „Erste Schritte für den Wiederaufbau“, 5. Juli 2022, <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/ukraine-konferenz-105.html>.
 - 2 Vgl. *Michael Ambühl, Nora Meier, Daniel Thürer*, „Verhandeln – aber wie? Drei Abkommen – was auf den russischen Überfall der Ukraine folgen könnte“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19. Mai 2022.
 - 3 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>.
 - 4 Siehe dazu ausführlich Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung, „Zu den völkerrechtlichen Grundlagen und Grenzen kriegsbedingter Reparationen unter besonderer Berücksichtigung des griechisch-deutschen Verhältnisses“, WD 2 -3000- 041/13 vom 26. Juni 2013, <https://www.bundes-tag.de/resource/blob/415628/b9c2381f1dd0065ac01ccba2ce1f3261/wd-2-041-13-pdf-data.pdf>.
 - 5 Art. 91 Zusatzprotokoll vom 8. Juni 1977 zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte, abrufbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1982/1362_1362_1362/de.
 - 6 Siehe Art. 41 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), abrufbar unter <https://www.menschenrechtskonvention.eu/>; Art. 63 Amerikanische Menschenrechtskonvention (AMRK) abrufbar unter: <http://www.cidh.org/Basicos/English/Basic3.American%20Convention.htm>.

schweren Verletzungen internationaler Menschenrechte und schwerwiegenden Verletzungen des internationalen humanitären Rechts“ („UN-Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Human Rights Law“) enthalten darüber hinaus Grundprinzipien zur Wiederherstellung der Rechte der Opfer solcher Verletzungen, die aber rechtlich nicht verbindlich sind.⁷

Die nachfolgende Dokumentation gibt einen Überblick über den aktuellen Stand zur Diskussion um Reparationen im Kontext des Ukraine-Kriegs und verweist auf Literatur, die skizziert, welche Verfahren in Betracht kommen würden, um Wiedergutmachung und Entschädigungszahlungen in Folge des Ukrainekrieges zu realisieren (2.)

Neben der Wiederaufbauhilfe durch internationale Partner wird dabei auch diskutiert, inwieweit die **eingefrorenen russischen Vermögenswerte** (Staatsvermögen und Vermögen von sanktionierten Oligarchen) für die Kosten des Wiederaufbaus herangezogen werden könnten, sollte Russland Reparationszahlungen verweigern (3.).

2. Mechanismen zur Durchsetzung von Reparationen

Auch wenn aus völkerrechtlicher Sicht **Reparationsansprüche** dem Grunde nach bestehen, gestaltet es sich in der Praxis **schwierig**, diese **durchzusetzen**.

Elisabeth Günnewig stellt dazu in ihrer Dissertation „Schadensersatz wegen der Verletzung des Gewaltverbots als Element eines ius post bellum“ fest,

„dass es kein obligatorisches Streitbeilegungsverfahren in den internationalen Beziehungen gibt, mithin ein ständiges Forum fehlt, vor dem Ansprüche geltend gemacht werden können. Ferner gibt es keinen verbindlichen Mechanismus, um einen Verstoß gegen das Gewaltverbot festzustellen.“⁸

Reparationszahlungen werden in der Regel auf **Grundlage eines Vertrages** vereinbart, der in dem Fall der Ukraine von einer Zustimmung Russlands abhängig wäre.⁹ Zwar kann auch **im Rahmen**

7 A/RES 60/147 (2005) vom 16. Dezember 2005, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-08/N0549642.pdf>.

8 *Elisabeth Günnewig*, „Schadensersatz wegen Verletzung des Gewaltverbotes als Element eines ius post bellum“, Baden Baden: Nomos, 2019, S. 373.

9 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, „Können russische Devisenreserven den Wiederaufbau finanzieren“, 11. Mai 2022, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/russische-devisenreserven-fuer-den-wiederaufbau-der-ukraine-verwenden-18020586.html>.

internationaler oder nationaler Gerichtsverfahren Schadensersatz gewährt werden.¹⁰ Hier ergeben sich aber sowohl mit Blick auf die Zuständigkeit als auch in Bezug auf die Durchsetzung entsprechender Ansprüche erhebliche Schwierigkeiten. Die **Einrichtung einer internationalen Schiedskommission**, die über Entschädigungsansprüche infolge eines bewaffneten Konflikts entscheidet, erfolgte in der Vergangenheit ebenfalls auf vertraglicher Grundlage oder auf Anordnung des VN-Sicherheitsrates. Der Handlungsspielraum des VN-Sicherheitsrates ist jedoch aufgrund der russischen Veto-Macht stark eingeschränkt.

2.1. Friedensabkommen

Reparationszahlungen können zunächst im Rahmen eines Abkommens von den Konfliktparteien **vertraglich vereinbart** werden. Wann Russland und die Ukraine überhaupt Verhandlungen aufnehmen werden und mit welchen Folgen, ist derzeit nicht absehbar.

Michael Ambühl, Nora Meier und Daniel Thüerer zeigen in ihrem Beitrag für die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* „Verhandeln – aber wie? Drei Abkommen – was auf den russischen Überfall der Ukraine folgen könnte“ einen Weg auf, wie der Ukrainekrieg mit diplomatischen Verhandlungen enden könnte.¹¹ Hierzu wären aus Sicht der Autoren ein Waffenstillstandsabkommen sowie ein weiteres bilaterales Abkommen zur regionalen Zusammenarbeit denkbar, welches auch eine Neutralitätserklärung der Ukraine zum Gegenstand haben könnte. Darüber hinaus wäre ein drittes Abkommen der Ukraine mit ihren Alliierten möglich, welches Sicherheitsgarantien enthält, um einen Ausgleich für die fehlende NATO-Mitgliedschaft zu finden. Die Autoren schlagen ferner die Etablierung eines sog. **Snapback-Mechanismus** vor, nachgebildet dem Atomabkommen mit dem Iran (JCPOA): Sollte Russland sich nicht an die Vereinbarungen des Friedensabkommens halten, würden danach automatisch die Sanktionen gegen Russland wieder greifen und gegebenenfalls auch verschärft werden. Die Autoren gehen nicht davon aus, dass sich Russland im Rahmen entsprechender Abkommen zu Reparationszahlungen an die Ukraine verpflichten würde und verweisen daher mit Blick auf die Wiederaufbauhilfe für die Ukraine auch auf die eingefrorenen Gelder russischer Oligarchen (siehe dazu näher 3.).

Laurie Blank befasst sich in ihrem Aufsatz „War Reparations for Ukraine: Key Issues“ vom 2. Mai 2022 mit möglichen Optionen, wie die Kriegsoffer Reparationszahlungen erhalten könnten und weist auch auf die Möglichkeit hin, dass Reparationszahlungen Teil einer **Verhandlungslösung** zwischen Russland und der Ukraine sein könnten.¹² Zwar schätzt *Blank* eine derartige Vereinbarung derzeit als unwahrscheinlich ein. Juristisch wären etwaige Reparationszahlungen, die in einem Friedensvertrag vorgesehen sind, für die Vertragsparteien jedenfalls verbindlich, und jede

10 Vgl. Art. 36 Abs. 2 Ziffer 4 IGH-Statut, Text abrufbar unter: <https://www.menschenrechtsabkommen.de/statut-des-internationalen-gerichtshofs-1154/>.

11 *Michael Ambühl, Nora Meier, Daniel Thüerer*, „Verhandeln – aber wie? Drei Abkommen – was auf den russischen Überfall der Ukraine folgen könnte“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19. Mai 2022.

12 *Laurie Blank*, „War Reparations for Ukraine: Key Issues“, Justsecurity vom 2. Mai 2022, <https://www.justsecurity.org/81341/war-reparations-for-ukraine-key-issues/>.

Nichteinhaltung entsprechender Vereinbarungen würde einen eigenständigen Verstoß gegen das Völkerrecht begründen.¹³

Die Nichtregierungsorganisation *Ceasefire (Centre for Civilian Rights)* hat im Juni dieses Jahres den Bericht „Reparations for Ukraine: An international route map“ veröffentlicht, der einen Fahrplan aufstellt, wie ein Reparationsprozess in Folge der russischen Aggression gegen die Ukraine aussehen könnte.¹⁴ Mit Blick auf Zugeständnisse der russischen Seite zu Reparationszahlungen im Rahmen eines Friedensvertrages gelangen die Autoren zu der Einschätzung, dass Russland eher zu Verhandlungen bereit sein könnte, wenn es durch ein entsprechendes Abkommen wirtschaftlich besser da stehen würde als unter dem Druck der gegenwärtigen Sanktionen. Allein ein militärisches Gleichgewicht der Konfliktparteien dürfte aus Sicht der Autoren nicht ausreichen, um Russland an den Verhandlungstisch zu bringen.

2.2. Internationale Gerichtsverfahren

Reparationszahlungen können im Rahmen von Verfahren vor internationalen Gerichten ausgesprochen werden.¹⁵ Der **Internationale Gerichtshof** (IGH) hat bereits in verschiedenen Fällen Reparationszahlungen wegen einer Verletzung des Gewaltverbots angeordnet.¹⁶

Auch die Ukraine hat sich kurz nach dem Einmarsch russischer Truppen mit einer Klage und einem Antrag auf Erlass vorsorglicher Maßnahmen an den IGH gewandt, um feststellen zu lassen, dass der russische Einmarsch unter dem Vorwand, die ukrainische Bevölkerung vor einem vermeintlichen Völkermord zu schützen, völkerrechtswidrig sei.¹⁷ Zwar hat der IGH vorsorgliche Maßnahmen angeordnet und könnte unter Umständen auch die Verpflichtung zu Reparationszahlungen im Hauptsacheverfahren aussprechen. Das Verfahren erstreckt sich jedoch nur auf die Einhaltung der Völkermordkonvention.

13 Ebd.

14 Ceasefire Centre for Civilian Rights, Reparations for Ukraine: An international route map, 16. Juni 2022, <https://reliefweb.int/report/ukraine/reparations-ukraine-international-route-map>.

15 Siehe zuletzt IGH, Armed Activities on the Territory of the Congo (DRC v Uganda) (Reparations), Urteil vom 9. Februar 2022, <https://www.icj-cij.org/en/case/116>.

16 Siehe dazu *Elisabeth Günnewig*, „Schadensersatz wegen Verletzung des Gewaltverbotes als Element eines ius post bellum“, Baden Baden: Nomos, 2019, S. 376.

17 Ausführlich dazu: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Infobrief, „Die Eilentscheidung des Internationalen Gerichtshofs vom 16. März 2022 (Ukraine/Russland)“, WD 2 - 3010 - 034/22 vom 24. Mai 2022, <https://www.bundestag.de/resource/blob/899274/6a63bd8ab894ad6165db6bb1655a4115/Die-Eilentscheidung-des-Internationalen-Gerichtshofs-vom-16-Maerz-2022-Ukraine-Russland-data.pdf>.

Der Bericht von *Ceasefire* weist angesichts dieser **begrenzten Zuständigkeit** des IGH darauf hin, dass entsprechende **Entschädigungszahlungen** wohl ebenfalls begrenzt wären und die **umfangreichen Schäden** infolge des Krieges **nicht abdecken** würden.¹⁸ Darüber hinaus wären die **Ansprüche kaum durchsetzbar**, da **Russlands Veto-Macht** im VN-Sicherheitsrat die VN daran hindert, Vollstreckungsmaßnahmen gegen Russland zu ergreifen.¹⁹

Die Autoren des Berichts verweisen darüber hinaus auf Verfahren vor dem **Internationalen Strafgerichtshof** (IStGH), der ebenfalls Entschädigungszahlungen anordnen kann.²⁰ Allerdings würden entsprechende **Verfahren** von den Ermittlungen bis zur Verurteilung nach strafrechtlichen Beweisstandards sehr **lange dauern** und könnten auch **nur in begrenztem Umfang für Wiedergutmachung** sorgen. Ferner enthält der Bericht einen Hinweis auf den vom IStGH eingerichteten **Treuhandfonds** für Opfer.²¹

Grundsätzlich wären auch Verfahren vor dem **Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte** (EGMR) denkbar, da Russland erst mit Wirkung vom 16. September 2022 nicht mehr Vertragspartei der EMRK sein wird.²² Der Bericht von *Ceasefire* weist aber darauf hin, dass sich **Russland nach** seinem **Ausschluss aus dem Europarat** vom 16. März 2022²³ **an möglichen Verfahren nicht mehr beteiligen wird** und daher kaum Aussichten auf Entschädigungszahlungen bestünden. Zwischenzeitlich hat Russland auch ein Gesetz verabschiedet, nach dem Urteile des EGMR, die nach dem 15. März 2022 ergangen sind, nicht mehr ausgeführt werden.²⁴

2.3. Internationale Schiedskommission

In der Staatenpraxis gab es in der Vergangenheit bereits mehrere Beispiele für Reparationsprogramme nach zwischenstaatlichen Konflikten, bei denen eine sog. „**Claims-Commission**“ einge-

18 Siehe auch *Chiara Giorgetti, Markiyany Kliuchkovsky and Patrick Pearsall*, „Launching an International Claims Commission for Ukraine“, Justsecurity, 20. Mai 2022, <https://www.justsecurity.org/81558/launching-an-international-claims-commission-for-ukraine/>.

19 Siehe auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Infobrief, „Die Eilentscheidung des Internationalen Gerichtshofs vom 16. März 2022 (Ukraine/Russland)“, WD 2 - 3010 - 034/22 vom 24. Mai 2022, <https://www.bundestag.de/resource/blob/899274/6a63bd8ab894ad6165db6bb1655a4115/Die-Eilentscheidung-des-Internationalen-Gerichtshofs-vom-16-Maerz-2022-Ukraine-Russland-data.pdf>.

20 Art. 75 IStGH-Statut, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/203446/c09be147948d4140dd53a917c2544fa6/roemischesstatut-data.pdf>.

21 Art. 79 IStGH-Statut, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/203446/c09be147948d4140dd53a917c2544fa6/roemischesstatut-data.pdf>.

22 Europarat, Pressemitteilung, „Russische Föderation ab 16. September 2022 keine Vertragspartei der Europäischen Menschenrechtskonvention mehr“, 23. März 2022, <https://www.coe.int/de/web/portal/-/russia-ceases-to-be-a-party-to-the-european-convention-of-human-rights-on-16-september-2022>.

23 Ebd.

24 Vgl. beck-aktuell, „Russland will Urteile des EGMR nicht mehr beachten“, 13. Juni 2022, <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/russland-will-urteile-des-egmr-nicht-mehr-beachten>.

richtet wurde. Bekanntes Beispiel hierfür ist die Arbeit der **United Nations Compensation Commission**, die 1991 auf Grundlage der Resolution 687 des VN-Sicherheitsrats als dessen Unterorgan eingesetzt wurde. Aufgabe der Kommission war es, Ansprüche und Zahlungen von Entschädigungen für Verluste, die Einzelpersonen, Unternehmen, Regierungen und internationale Organisationen infolge der **Invasion** und Besetzung **Kuwaits durch irakische Truppen** in den Jahren 1990-1991 erlitten hatten, zu bearbeiten.²⁵

Im Jahr 1981 wurde zudem das **Iran-United States Claims Tribunal** in Folge der Krise zwischen der Islamischen Republik Iran und den USA eingerichtet, die durch eine Geiselnahme in der Teheraner US-Botschaft ausgelöst wurde.²⁶

Ein weiteres Beispiel ist die sog. **Eritrea-Ethiopia Claims Commission**, die gemäß Art. 5 des am 12. Dezember 2000 unterzeichneten Abkommens zwischen Äthiopien und Eritrea eingesetzt wurde, welches formell den zweijährigen bewaffneten Konflikt zwischen den zwei Ländern beendete. Die Claims Commission war eines von drei Gremien, die im Rahmen des Abkommens eingerichtet wurden, um sich mit den politischen und rechtlichen Fragen im Zusammenhang mit dem Grenzstreit zu befassen.²⁷

Chiara Giorgetti, Markiyan Kliuchkovskiy und Patrick W Pearsall stellen in ihrem Aufsatz „Launching an International Claims Commission for Ukraine“ vom 20. Mai 2022, die Gründe heraus, die generell und konkret bezogen auf die Ukraine für die **Etablierung einer Claims Commission** sprechen – auch im Vergleich zu möglichen Alternativen (nationale und internationale Gerichte, Ad-hoc-Schiedsgerichte oder Organe der VN).²⁸ Ferner erörtern sie die unterschiedlichen Grundlagen für die Einrichtung und Ausgestaltung einer Claims Commission, insbesondere Resolutionen des VN-Sicherheitsrates, zwischenstaatliche Vereinbarungen und den Abschluss eines Vergleichs. Abschließend wird ein konkreter Vorschlag für eine Claims Commission für die Ukraine **auf Grundlage eines multilateralen Vertrages** der Ukraine und interessierten Staaten gemacht. Zur Finanzierung der Entschädigungszahlungen verweisen die Autoren auf die eingefrorenen russischen Vermögenswerte. Die Vertragsstaaten könnten sich zum Beispiel dazu verpflichten, einen Fonds für die Claims Commission mit eingefrorenen russischen Vermögenswerten zu finanzieren. Die Autoren sind Teil des **International Claims and Reparations Project der Columbia Law School** (ICRP), das die ukrainische Regierung offiziell in völkerrechtlichen Fragen u.a.

25 *Thomas A Mensa*, “United Nations Compensation Commission (UNCC)”, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, April 2011, <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e424?rskey=5AMC6Z&result=3&prd=MPIL>.

26 *Christopher Pinto/Bridie McAsey*, “Iran-United States Claims Tribunal”, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, März 2013, <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e49>.

27 *Natalie Klein*, Eritrea-Ethiopia Claims Commission, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, März 2013, <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1774?rskey=5AMC6Z&result=1&prd=MPIL>.

28 *Chiara Giorgetti/Markiyan Kliuchkovskiy/Patrick W Pearsall*, “Launching an International Claims Commission for Ukraine”, EJIL:Talk!, 20. Mai 2022, <https://www.ejiltalk.org/launching-an-international-claims-commission-for-ukraine/> und <https://www.justsecurity.org/81558/launching-an-international-claims-commission-for-ukraine/>.

im Zusammenhang mit internationalen Ansprüchen und Reparationen im Zusammenhang mit der russischen Aggression in der Ukraine berät. In den kommenden Wochen wird das ICRP aktuelle Informationen und Einzelheiten zu den nächsten Schritten veröffentlichen.²⁹

Oleksandr Vodiannikov schlägt in seinem Beitrag "Compensation Mechanism for Ukraine: An Option for Multilateral Action" vom 13. Mai 2002 ein sog. „Compensation Tribunal for Ukraine“ vor.³⁰ Da ein solches Tribunal aufgrund Russlands Vetomacht im VN-Sicherheitsrat nicht nach Kapitel VII der VN-Charta errichtet werden kann und auch eine Zustimmung Russlands zu einem völkerrechtlichen Abkommen nicht zu erwarten ist, schlägt der Autor als Grundlage für das „Compensation Tribunal for Ukraine“ einen **multilateralen Vertrag** vor. Staaten, die dem Vertrag über das Tribunal beitreten, würden ipso facto die Gerichtsbarkeit des Tribunals über mit Russland verbundene Vermögenswerte anerkennen und die Immunitäten unter den im Vertrag festgelegten Bedingungen aufheben.

Roberto Gentili, erläutert in seinem Beitrag „Ukraine Options Paper: A Russia-Ukraine claims commission after the armed conflict“ die Vorteile der Errichtung einer Claims Commission für Russland und die Ukraine³¹: Eine Claims Commission sei ein unpolitisches, unabhängiges und neutrales Gremium. Die Ergebnisse einer Claims Commission können der Wiedergutmachung dienen, ohne dass ein kriminelles Fehlverhalten festgestellt wird. Die Parteien können vereinbaren, dass dieses Verfahren das einzige ist, das sie oder ihre Staatsangehörigen nutzen können, um von der jeweils anderen Seite irgendeine Form von Wiedergutmachung zu verlangen. Zudem diskutiert der Autor die zu gehenden Schritte zur Errichtung einer Claims Commission, z.B. hinsichtlich der Auswahl der Schiedsrichter, Beweislastverteilungen, oder der Frage, ob die Commission auch die Frage der Haftung eines Staates für die unrechtmäßige Auslösung des bewaffneten Konflikts (jus ad bellum) prüft oder sie sich nur auf Ansprüche aus dem Verhalten während des Krieges (jus in bello) beschränkt.

Der Bericht von *Ceasefire* nennt zudem die Möglichkeit der VN-Generalversammlung, für die Ukraine einen internationalen Mechanismus einzurichten, der Ansprüche auf Wiedergutmachung aufgrund von Verletzungen des humanitären Völkerrechts, von Menschenrechtsverletzungen und anderen Verstößen gegen das Völkerrecht im Hoheitsgebiet der Ukraine sammelt, bewertet und Empfehlungen dazu abgibt, um die Gewährung von Wiedergutmachung im Einklang mit

29 Siehe dazu die Website der Columbia Law School: <https://www.law.columbia.edu/news/archive/columbia-law-school-advise-ukraine-international-claims-and-reparations>.

30 *Oleksandr Vodiannikov*, "Compensation Mechanism for Ukraine: An Option for Multilateral Action", *Opinio Juris*, 13. Mai 2022, <http://opiniojuris.org/2022/05/13/compensation-mechanism-for-ukraine-an-option-for-multilateral-action/>.

31 *Roberto Gentili*, "Ukraine Options Paper: A Russia-Ukraine claims commission after the armed conflict", https://www.lcil.cam.ac.uk/sites/www.law.cam.ac.uk/files/images/www.lcil.cam.ac.uk/ukraine/anon_a_russia-ukraine_claims_commission_after_the_armed_conflict_web_version.pdf.

internationalen Standards durch nationale, regionale oder internationale Instrumente zu erleichtern und zu beschleunigen.³²

3. Beteiligung Russlands an den Wiederaufbaukosten

Aktuell werden Forderungen laut, dass Russland als Aggressor an den Kosten des Wiederaufbaus beteiligt werden müsse und zu diesem Zweck auf die eingefrorenen russischen Vermögenswerte zugreifen werden sollte.³³ Bereits im Frühjahr wurde diskutiert, ob die eingefrorenen russischen Auslandsdevisen eingezogen werden könnten, als **Sanktion** der Drittstaaten für das völkerrechtswidrige Verhalten Russlands. Hiervon **abzugrenzen** ist die Frage von **Enteignungen und Entschädigungen im Kontext von Reparationen** nach einem Ende der Kampfhandlungen.

3.1. Eingefrorene russische Zentralbankguthaben

Paul Stephan stellt in seinem Beitrag „Response to Philip Zelikow: Confiscating Russian Assets and the Law“ vom 13. Mai 2022 fest, dass das Recht der Gegenmaßnahmen (Sanktionen) von Reparationen zu unterscheiden ist. **Reparationszahlungen** würden eine **ausdrückliche Regelung erfordern**, die entweder zwischen den Parteien vereinbart oder von einem internationalen Spruchkörper verbindlich angeordnet wird.³⁴ Der Autor weist zudem daraufhin, dass Gegenmaßnahmen nach Art. 49 der Artikelentwürfe der ILC zur Staatenverantwortlichkeit grundsätzlich reversibel sein müssen, für den Fall, dass der sanktionierte Staat zu rechtmäßigem Verhalten zurückkehrt.³⁵ Enteignungen als Sanktion seien daher wohl unzulässig und könnten zu einer Entschädigungspflicht führen.³⁶ Den Vereinigten Staaten und ihren Verbündeten stehe es aber nach internationalem Recht frei, die russischen Auslandsdevisen solange einzubehalten, bis Russland seine Angriffe auf die Ukraine einstelle. Nach einem Ende der Kampfhandlungen könnten die

32 *Ceasefire Centre for Civilian Rights*, „Reparations for Ukraine: An international route map“, 16. Juni 2022, <https://reliefweb.int/report/ukraine/reparations-ukraine-international-route-map>.

33 Siehe etwa Frankfurter Allgemeine Zeitung, „Borrell will russische Devisenreserven für Wiederaufbau der Ukraine nutzen“, 9. Mai 2022, <https://www.faz.net/aktuell/finanzen/joseph-borrell-will-russische-devisenreserven-fuer-ukraine-nutzen-18016633.html>.

34 *Paul Stephan*, „Response to Philip Zelikow: Confiscating Russian Assets and the Law“, *Lawfare*, 13. Mai 2022, <https://www.lawfareblog.com/response-philip-zelikow-confiscating-russian-assets-and-law>; siehe auch Paul B. Stephan, „Seizing Russian Assets“, University of Virginia School of Law research papers, Juni 2022, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4129862.

35 Gegenteilige Auffassung siehe: *Philip Zelikow, Simon Johnson*, „How Ukraine Can Build Back Better, Use the Kremlin’s Seized Assets to Pay for Reconstruction“, 19. April 2022, <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-04-19/how-ukraine-can-build-back-better>; *Philip Zelikow*, ‘A Legal Approach to the Transfer of Russian Assets to Rebuild Ukraine’, *Lawfare*, 12. Mai 2022, <https://www.lawfareblog.com/legal-approach-transfer-russian-assets-rebuild-ukraine>.

36 Siehe auch Frankfurter Allgemeine Zeitung, „Können russische Devisenreserven den Wiederaufbau finanzieren“, 11. Mai 2022, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/russische-devisenreserven-fuer-den-wiederaufbau-der-ukraine-verwenden-18020586.html>.

Staaten eine **Freigabe der eingefrorenen russischen Zentralbankguthaben** davon **abhängig machen**, dass sich die **russische Regierung zu Reparationszahlungen an die Ukraine bereit erklärt**.³⁷ Die sanktionierenden Staaten könnten auf diesem Wege die russischen Vermögenswerte als Sicherheit für die Rückzahlung der von ihnen für den ukrainischen Wiederaufbau gezahlten Gelder einbehalten.

Anton Moiseienko gelangt in seinem Aufsatz „Frozen Russian Assets and the Reconstruction of Ukraine: Legal Options“ von Juni 2022 zu der Einschätzung, dass der Zugriff auf die eingefrorenen russischen Vermögenswerte wohl die einzige Möglichkeit sei, russische Gelder für die Entschädigung der Ukraine zu sichern.³⁸ Es gebe aber noch **keinen rechtlichen Rahmen für eine solche Entschädigung**. Daher bestehe ein Unterschied zwischen den politischen Bestrebungen und den verfügbaren rechtlichen Instrumenten für eine Einziehung der Gelder. Er zeigt Wege auf, wie aus seiner Sicht eine Beschlagnahme russischer Vermögenswerte möglich wäre. Die **rechtlich einfachste Maßnahme** bestehe darin, die **russischen Vermögenswerte einzufrieren bis Russland die Ukraine vollständig entschädigt** hat.

Eine **Einziehung** der russischen Zentralbankguthaben zur Beteiligung an den Kosten für den Wiederaufbau in der Ukraine **wird weiterhin als mögliche Sanktion** (Gegenmaßnahme, engl. countermeasure), bzw. Ausübung des Rechts auf kollektive Selbstverteidigung als Reaktion auf die russische Aggression diskutiert und teilweise befürwortet.³⁹ Es bestehen jedoch Zweifel an der Völkerrechtskonformität entsprechender „Enteignungs-Sanktionen“.⁴⁰ Die Autoren des Berichts von *Ceasefire* stellen in diesem Zusammenhang fest, dass zwar zahlreiche Staaten Maßnahmen zum Einfrieren russischer Devisenreserven ergriffen hätten, aber offenbar zögern würden, diese Gelder auch einzuziehen. Die Debatte in den Vereinigten Staaten und in Europa drehe sich diesbezüglich um rechtliche Hindernisse und strategische Überlegungen.

3.2. Eingefrorene Gelder sanktionierter Oligarchen

Die **Einziehung eingefrorener Vermögenswerte sanktionierter russischer Oligarchen** für die Wiederaufbauhilfe für die Ukraine wird vor diesem Hintergrund ebenfalls erwogen.

Christian Tietje, Professor für Öffentliches Recht, Europarecht und Internationales Wirtschaftsrecht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, sieht die Enteignung des Vermögens

37 Siehe auch *Luke Moffet*, „Sanctions for War, Reparations for Peace?“, *Opinio Juris*, 1. April 2022, <http://opiniojuris.org/2022/04/01/sanctions-for-war-reparations-for-peace/>.

38 *Anton Moiseienko*, „Frozen Russian Assets and the Reconstruction of Ukraine: Legal Options“; International Lawyers Project; Juni 2022, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4149158.

39 So etwa *Anton Moiseienko*, „Frozen Russian Assets and the Reconstruction of Ukraine: Legal Options“; International Lawyers Project; Juni 2022, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4149158; *Philip Zelikow*, ‘A Legal Approach to the Transfer of Russian Assets to Rebuild Ukraine’, *Lawfare*, 12 Mai 2022, <https://www.lawfareblog.com/legal-approach-transfer-russian-assets-rebuild-ukraine>.

40 Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung, „Entzug von Geldvermögen ausländischer Staaten als Sanktion, PE 6 - 3000 - 019/22, WD 2 - 3000 - 021/22, WD 3 - 3000 - 042/22, WD 5 - 3000 - 041/22 vom 1. April 2022 – **VS-NfD**.

sanktionierter Oligarchen kritisch. Nach seiner Einschätzung gegenüber der *Badischen Zeitung* würde eine Enteignung

„gegen das Grundgesetz und die EU-Grundrechte-Charta verstoßen. Erforderlich wäre mindestens eine strafrechtliche Verurteilung im Zusammenhang mit dem Ukraine-Konflikt, denn dann könnte Vermögen, das im Zusammenhang mit der Tat steht, vom Staat eingezogen werden.“⁴¹

Michael Ambühl, Nora Meier und Daniel Thürer gelangen zu der Einschätzung, dass es für eine Einziehung des Vermögens sanktionierter Oligarchen

„eine gesetzliche Grundlage [bräuchte]. In der Schweiz gibt es schon eine Bestimmung, die als Inspiration dienen könnte: Das schweizerische Strafgesetzbuch (StGB Artikel 72) sieht vor, dass alle Vermögenswerte, die der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation unterliegen, unter gewissen Umständen eingezogen werden können. Die Bestimmung enthält eine Umkehr der Beweislast. Würde man eine solche auch auf die eingefrorenen Gelder der sanktionierten russischen Oligarchen anwenden, könnten so grundsätzlich alle Vermögenswerte eingezogen werden, außer die Personen könnten beweisen, dass sie an dem von Putin provozierten Angriffskrieg nicht beteiligt sind.“⁴²

Frank Meyer setzt sich in seinem Beitrag „Russian Elites, Proxies, and Oligarchs – Make them Pay“ vom 24. Juni 2022 mit den Vorschlägen der Europäischen Kommission auseinander „die Durchsetzung von Sanktionen mit unionsweit einheitlichen Strafandrohungen zu stärken und auf diesem Weg elegant zugleich einen Rechtsgrund für die Einziehung involvierter Vermögenswerte zu schaffen.“⁴³

Nach Einschätzung von *Meyer* stehen

„[d]iesem Vorhaben [...] ungeachtet seiner politischen Opportunität erhebliche sanktionstechnische, unionsrechtliche und vor allem strafrechtliche Bedenken entgegen, die erhebliche Zweifel an Zulässigkeit und Erfolgsaussichten nähren.“⁴⁴

41 Badische Zeitung, „Russische Yachten als Reparation?“, 23. Juni 2022, <https://www.badische-zeitung.de/russische-yachten-als-reparation--214234307.html>.

42 *Michael Ambühl, Nora Meier, Daniel Thürer*, „Verhandeln – aber wie? Drei Abkommen – was auf den russischen Überfall der Ukraine folgen könnte“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19. Mai 2022.

43 *Frank Meyer*, „Russian Elites, Proxies, and Oligarchs – Make them Pay!“, Verfassungsblog on matters constitutional, 24. Juni 2022, <https://verfassungsblog.de/make-them-pay/>.

44 *Frank Meyer*, „Russian Elites, Proxies, and Oligarchs – Make them Pay!“, Verfassungsblog on matters constitutional, 24. Juni 2022, <https://verfassungsblog.de/make-them-pay/>. In Deutschland werden Verstöße gegen restriktive Maßnahmen der EU bereits nach dem Außenwirtschaftsgesetz strafrechtlich verfolgt. Mit dem Sanktionsdurchsetzungsgesetz, das Ende Mai 2022 verabschiedet wurde, macht sich nun auch strafbar, wer auf einer EU-Sanktionsliste steht und sein in Deutschland befindliches Vermögen nicht den zuständigen Behörden meldet, vgl. Deutscher Bundestag, Kurzmeldungen (hib), „Bessere Durchsetzung von Sanktionen“, 11. Mai 2022, <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-894216>.

Mit Blick auf die Einziehung von Vermögen sanktionierter Oligarchen im Kontext von Reparationen für die Ukraine führt *Meyer* aus:

„Zunächst führte das Straf- und Einziehungstadium zu einer Verwässerung der Trennlinie zwischen Reparationen nach Friedensschluss und Sanktionsdurchsetzung zur Friedensschaffung. [...] Zweck der Sanktionen ist es, politischen Druck auf Putin und seine Entourage auszuüben; nicht jedoch die Generierung von Mitteln zum Wiederaufbau, geschweige denn das Austrocknen der kleptokratischen russischen Sümpfe. Der Handlungsanreiz des Einfrierens von Vermögen und geschäftlichen Kaltstellens liegt in der Freigabe der Mittel bei Beseitigung der Friedensstörung. Ein auf Einziehung ausgelegtes System erhöhte nicht den sicherheitspolitischen Druck auf REPOs, ihre Macht zur Beendigung der russischen Aggression einzusetzen. Es verringerte nicht nur den Anreiz, kooperativ zu sein und auf Veränderungen hinzuwirken, sondern schuf ein zusätzliches Umgehungsmotiv. Man wird den Kommissionsplänen aber zugestehen müssen, dass die Einziehung darin akzessorisch bleibt und nur zum Einsatz kommen kann, wenn tatsächlich Umgehungsversuche unternommen wurden.“⁴⁵

4. Fazit

Vertraglich vereinbarte Reparationszahlungen im Rahmen einer Verhandlungslösung zwischen Russland und der Ukraine wären grundsätzlich möglich, sind derzeit aber nicht absehbar und hängen wohl letztlich auch vom wirtschaftlichen Druck auf Russland ab. Mit Blick auf die Anordnung von Schadensersatz im Rahmen internationaler Gerichtsverfahren ergeben sich Schwierigkeiten hinsichtlich der Zuständigkeit, der Durchsetzung sowie dem Umfang etwaiger Entschädigungsansprüche. Vorgeschlagen wird daher die Einrichtung einer sog. Claims Commission auf Grundlage eines multilateralen Vertrages der Ukraine mit interessierten Staaten. Zur Finanzierung der Wiederaufbauhilfe für die Ukraine wird die Einziehung russischer Vermögenswerte (Staatsvermögen und Privatvermögen von russischen Oligarchen) kontrovers diskutiert. Weniger rechtlichen Bedenken begegnet der Vorschlag, eine Aufhebung der Sanktionen von russischen Reparationszahlungen an die Ukraine abhängig zu machen. Auf diese Weise könnten die sanktionierenden Staaten die eingefrorenen russischen Gelder als Sicherheit für ihre Wiederaufbauhilfe für die Ukraine einbehalten.

45 *Frank Meyer*, “Russian Elites, Proxies, and Oligarchs – Make them Pay!”, *Verfassungsblog on matters constitutional*, 24. Juni 2022, <https://verfassungsblog.de/make-them-pay/>.