

Völkerrechtliche Grundlagen und Hürden für eine Einziehung russischer Gelder und wirtschaftlicher Ressourcen

Nach dem völkerrechtswidrigen Angriff Russlands auf die Ukraine fordern Politiker die Einziehung eingefrorener russischer Gelder und wirtschaftlicher Ressourcen zwecks Vollstreckung der Wiedergutmachungsforderung der Ukraine gegen Russland. Dieser Beitrag situiert diese politische Forderung im Völkerrecht. Zunächst thematisiert er kurz die völkerrechtliche Verantwortlichkeit Russlands und die Wiedergutmachungsforderung der Ukraine als deren Rechtsfolge. Danach werden potenzielle völkerrechtliche Rechtsgrundlagen für eine solche Einziehung eruiert. Da diese wenig erfolgsversprechend scheinen, geht der Beitrag schliesslich auf völkerrechtliche Hürden beim Erlass einer entsprechenden Rechtsgrundlage zur Einziehung russischer Gelder und wirtschaftlicher Ressourcen auf nationaler Ebene ein. Neben Fragen der Immunität wären dabei insbesondere menschenrechtliche und investitionsschutzrechtliche Schranken zu beachten.

I. Einführung	134
II. Russlands Verantwortlichkeit und der Anspruch der Ukraine auf Wiedergutmachung	134
III. Potenzielle völkerrechtliche Grundlagen für die Einziehung von russischen Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen	135
1. Völkergewohnheitsrechtliche Gegenmassnahmen	135
2. Humanitäres Völkerrecht	137
3. Völkerstrafrecht	137
4. Umsetzung internationaler und nationaler Urteile und Entscheid	138
IV. Völkerrechtliche Hürden beim Erlass einer Rechtsgrundlage zur Einziehung russischer Gelder und wirtschaftlicher Ressourcen auf nationaler Ebene	139
1. Staatenimmunität	139
2. Immunität <i>ratione personae</i> und <i>materiae</i>	140
3. Menschenrechte	140
4. Völkerrechtlicher Investitionsschutz	141
V. Fazit	142

Zitiervorschlag:

KATJA F. ACHERMANN, Völkerrechtliche Grundlagen und Hürden für eine Einziehung russischer Gelder und wirtschaftlicher Ressourcen, *sui generis* 2022, S. 133

Katja F. Achermann, LL.M. (Cambridge), RAin, Doktorandin, Faculty of Law, University of Cambridge (kfa25@cam.ac.uk). Mit bestem Dank an Thomas Burri für die kritische Durchsicht.

URL: sui-generis.ch/213

DOI: <https://doi.org/10.21257/sg.213>

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International Lizenz.

I. Einführung

- 1 Nach dem völkerrechtswidrigen Angriff Russlands auf die Ukraine entschied der Bundesrat, die Sanktionen der Europäischen Union (EU) gegen Russland zu übernehmen.¹ Diese beinhalten unter anderem die Sperrung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen, die sich im Eigentum oder unter Kontrolle von sanktionierten natürlichen Personen, Unternehmen und Organisationen befinden.² Die Sperrung von Geldern verunmöglicht den Betroffenen jegliche Handlungen zu deren Verwaltung oder Nutzung. Die Sperrung wirtschaftlicher Ressourcen – also Vermögenswerte jeder Art, einschliesslich Immobilien und Luxusgüter – verhindert deren Verwendung «zum Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen, einschliesslich des Verkaufs, des Vermietens oder des Verpfändens solcher Ressourcen».³ Gemäss Medienberichten wurden seit Erlass der Sanktionen in der Schweiz rund neun Milliarden Schweizer Franken an russischen Geldern gesperrt.⁴
- 2 Aber was passiert langfristig mit diesen gesperrten Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen? Die Co-Präsidentin der SP, Mattea Mayer, forderte kürzlich in der «Sonntagszeitung», dass diese zur Finanzierung des Wiederaufbaus der Ukraine verwendet werden sollen, da Russland wohl keine Reparationen bezahlen würde.⁵ Ähnliche Forderungen werden auch in anderen Ländern laut. So hielt der US-Kongress Ende April den Präsidenten in einer nicht-bindenden Resolution an, zur militärischen und humanitären Unterstützung der Ukraine verfassungsrechtliche Mechanismen zur Beschlagnahmung und Liquidation gesperrter russischer Vermögenswerte zu entwickeln.⁶ Kanada hat bereits ein Gesetz verabschiedet, das deren Verkauf und die Verwendung des Verkaufserlöses zugunsten des Wiederaufbaus der Ukraine vorsieht.⁷ Grossbritannien möchte diesem Beispiel folgen.⁸ Auch Charles Michel, Präsident des Europäischen Rates, beauftragte den Rechtsdienst des Rates, mögliche rechtliche Lösungen zur Beschlagnahmung

1 Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine vom 4. März 2022 (VO Massnahmen Ukraine; SR 946.231.176.72).

2 Art. 15 ff. VO Massnahmen Ukraine.

3 Art. 1 lit. d VO Massnahmen Ukraine.

4 NZZ online vom 27. April 2022 (Die Schweiz blockiert 9 Milliarden Franken russischer Gelder – Rätseln raten um Meldepflicht der Anwälte).

5 Sonntagszeitung vom 8. Mai 2022, S. 5 (Schweiz soll Putin-nahe Russen enteignen).

6 New York Times vom 27. April 2022 (House Passes Bill Urging Biden to Sell Seized Russian Yachts to Aid Ukraine).

7 CBC News vom 27. Juni 2022 (Canada can now seize, sell off Russian assets. What's next?).

8 The Guardian vom 3. Juli 2022 (Liz Truss mulls seizure of Russian assets in UK to give to Ukraine).

und Verwendung gesperrter Gelder und Vermögenswerte für den Wiederaufbau der Ukraine zu erarbeiten.⁹

Dieser Beitrag situiert diese politischen Forderungen im Völkerrecht und zeigt die komplexen Hürden und umstrittenen Fragen, die sich bei deren Umsetzung stellen würden, auf. Ein erster Abschnitt erläutert kurz Russlands völkerrechtliche Verantwortlichkeit und den Anspruch der Ukraine auf Wiedergutmachung. In einem zweiten Abschnitt werden verschiedene völkerrechtliche Grundlagen, auf die sich Staaten bei einer Einziehung sanktionierter russischer Gelder und wirtschaftlicher Ressourcen zwecks Vollstreckung von Wiedergutmachungsforderungen der Ukraine gegen Russland berufen (könnten), eruiert. Schliesslich geht der Beitrag auf die völkerrechtlichen Schranken ein, die eine Einziehung russischer Gelder und wirtschaftlicher Ressourcen auf nationaler Ebene zu beachten hätte oder einer solchen gegebenenfalls entgegenstehen.

II. Russlands Verantwortlichkeit und der Anspruch der Ukraine auf Wiedergutmachung

Grundsätzlich hat jede völkerrechtswidrige Handlung eines Staates dessen völkerrechtliche Verantwortlichkeit zur Folge.¹⁰ Voraussetzung dafür ist, dass die betreffende Handlung oder Unterlassung dem Staat nach Völkerrecht zuzurechnen ist und eine Verletzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung des Staates darstellt.¹¹ Eine der Rechtsfolgen der Verantwortlichkeit ist die Verpflichtung des verantwortlichen Staates, eine volle Wiedergutmachung für sämtliche materiellen und immateriellen Schäden zu leisten, die durch seine völkerrechtswidrige Handlung verursacht wurden.¹² So hielt bereits der Ständige Internationale Gerichtshof in «Chorzów Factory» fest: «It is a principle of international law that the breach of an engagement involves an obligation to make reparation in an adequate form. Reparation therefore is the indispensable complement of a failure to apply a convention and there is no necessity for this to be stated in the convention itself.»¹³ Die Wiedergutmachung kann dabei die Formen der Wiederherstellung («restitution») und

9 Financial Times vom 9. Mai 2022 (EU should seize Russian reserves to rebuild Ukraine, top diplomat says).

10 Art. 1 der als Völkergewohnheitsrecht geltenden «Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts» (ARSIWA) der Völkerrechtskommission, siehe International Law Commission, Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Yearbook of the International Law Commission 2001.

11 Art. 2 ARSIWA.

12 Art. 31 ARSIWA.

13 Urteil des Ständigen Internationalen Gerichtshofs vom 26. Juli 1927 (Case Concerning the Factory at Chorzów [Claim for Indemnity] [Jurisdiction]), S. 21.

jeweils subsidiär des Schadenersatzes («compensation») und der Genugtuung («satisfaction») annehmen.¹⁴

- 5 Mit dem militärischen Angriff auf die Ukraine verletzt Russland nicht nur das in Art. 2 Abs. 4 UN-Charta¹⁵ statuierte Gewaltverbot. Berichte und Bilder aus Städten wie Botscha oder Mariupol dokumentieren auch schwere Verstöße gegen die Genfer Konventionen sowie Menschenrechtsverletzungen.¹⁶ Diese Russland zuzurechnenden, nicht zu rechtfertigenden¹⁷ und damit völkerrechtswidrigen Handlungen begründen die Verantwortlichkeit Russlands und eine völkerrechtliche Verpflichtung gegenüber der Ukraine zur Wiedergutmachung des dadurch verursachten materiellen und immateriellen Schadens.
- 6 Weigert sich Russland, eine Wiedergutmachung an die Ukraine zu leisten, stellt sich also durchaus die Frage, ob und wie sanktionierte russische Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zwecks Vollstreckung der ukrainischen Wiedergutmachungsforderungen eingezogen werden könnten.

III. Potenzielle völkerrechtliche Grundlagen für die Einziehung von russischen Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen

1. Völkergewohnheitsrechtliche Gegenmassnahmen

a) Sanktionen als Gegenmassnahmen

- 7 Als Reaktion auf den militärischen Angriff gegen die Ukraine und die seitdem begangenen Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen erliess die EU Stand Juli 2022 sieben Sanktionspakete gegen Russland. Gemäss Art. 1 des Embargogesetzes¹⁸ kann der Bund «Zwangsmassnahmen erlassen, um Sanktionen durchzusetzen, die von der Organisation der Vereinten Nationen, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa oder von den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz beschlossen worden sind und die der Einhaltung des Völkerrechts, namentlich der Respektierung der Menschenrechte, dienen». Dem entsprechend hat der Bundesrat entschieden, die von der EU verhängten Sanktionen zu übernehmen, um deren Wirkung zu ver-

stärken.¹⁹ Neben Ein- und Ausfuhrbeschränkungen für diverse russische Erzeugnisse oder einer Sperrung des Luftraums für russische Flugzeuge wurden auch die eingangs beschriebenen Finanzsanktionen gegen natürliche Personen, Unternehmen und Organisationen verhängt.²⁰

Der Sanktionsbegriff, wie er in Art. 1 EmbG sowie gemein- 8
hin von der EU in ihrer Kommunikation verwendet wird, ist völkerrechtlich nicht klar definiert. Das EmbG geht von einem weiten Sanktionsbegriff aus. Dieser umfasst neben institutionellen Massnahmen des UN-Sicherheitsrates zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit²¹ auch «autonome» Zwangsmassnahmen, die als Reaktion auf eine rechtswidrige Handlung ergriffen werden.²²

Die Rechtmässigkeit solcher autonomen Zwangsmass- 9
nahmen unter dem Völkerrecht ist insbesondere im Licht des Einmischungsverbotes nach Art. 2(7) UN-Charta umstritten.²³ Völkergewohnheitsrechtlich hat ein Staat, der durch die völkerrechtswidrige Handlung eines anderen Staates in seinem Rechtsinteresse verletzt wird, aber unter gewissen Voraussetzungen das Recht, an sich völkerrechtswidrige Massnahmen – sogenannte Gegenmassnahmen – als Reaktion darauf zu ergreifen.²⁴

Zunächst ist zu bemerken, dass die Frage, wann ein 10
Rechtsinteresse als verletzt gilt, umstritten ist. In der Literatur wird überzeugend argumentiert, dass die Verletzung einer *erga omnes* Verpflichtung die Rechtsinteressen aller Staaten betrifft und daher auch Gegenmassnahmen aller Staaten rechtfertigen kann. Zu den *erga omnes* Verpflichtungen werden insbesondere das Aggressionsverbot, das Verbot von Völkermord und «basic rights of the human person»²⁵ und damit jene Verpflichtungen gezählt, die Russland mit seinem Angriffskrieg auf die Ukraine und in seinen Handlungen in Städten wie Botscha oder Mariupol verletzt hat.²⁶

19 Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine, 29. Juni 2022.

20 SECO (Fn. 19).

21 Art. 39 ff. UN-Charta.

22 ALAIN PELLET / ALINA MIRON, Sanctions, Max Planck Encyclopedia of Public International Law 2013, Para. 63; wobei es nicht immer einfach ist, zwischen Sanktionen als Reaktion auf einen Rechtsbruch und als Instrument zur Durchsetzung aussenpolitischer Ziele zu unterscheiden.

23 SURYA P. SUBEDI, The Status of Unilateral Sanctions in International Law, in: Subedi (Hrsg.), Unilateral Sanctions in International Law, 2021, S. 19 ff.

24 EVAN J. CRIDDLE, Humanitarian Financial Intervention, European Journal of International Law 2013, S. 584; FEDERICA I. PADDEU, Countermeasures, Max Planck Encyclopedias of International Law 2015.

25 Urteil des Internationalen Gerichtshofes (IGH) vom 5. Februar 1970 (Case Concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited), Paras. 33 und 34.

26 Siehe DENIS ALLAND, Countermeasures of General Interest, European Journal of International Law 2002, S. 1221; JAMES CRAWFORD,

14 Art. 34 ARSIWA.

15 Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945 (UN-Charta; SR 0.120).

16 UN High Commissioner for Human Rights Michelle Bachelet, Presentation on Ukraine (Human Rights Council res. 47/22) vom 13. Juli 2021 and interim report of the Secretary-General on the situation of human rights in the temporarily occupied Autonomous Republic of Crimea and the City of Sevastopol, Ukraine (GA res. 76/179) vom 5. Juli 2022.

17 Art. 20 ff. ARSIWA.

18 Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen vom 22. März 2002 (Embargogesetz, EmbG; SR 946.231).

11 Würde angenommen, dass Staaten wie die Schweiz durch die völkerrechtswidrigen Handlungen Russlands gegen und in der Ukraine in ihren Rechtsinteressen verletzt sind und grundsätzlich Gegenmassnahmen ergreifen dürften, wäre vorliegend eine weitere Voraussetzung von besonderer Bedeutung. Gegenmassnahmen müssen den Zweck verfolgen, den davon betroffenen Staat zur Einhaltung seiner völkerrechtlichen Verpflichtung zu veranlassen.²⁷ Aufgrund dieses Zwecks müssen sie beendet werden, sobald der verantwortliche Staat seinen Verpflichtungen in Bezug auf die völkerrechtswidrige Handlung einschliesslich der daraus folgenden Verpflichtung zur Wiedergutmachung nachgekommen ist.²⁸ Sanktionen im Sinne von Gegenmassnahmen müssen folglich zeitlich begrenzt und reversibel sein.

12 Das Völkergewohnheitsrecht der Gegenmassnahmen – sofern denn die Zulässigkeit von Gegenmassnahmen «unbeteiligter» Drittstaaten wie der Schweiz überhaupt bejaht wird – bietet also grundsätzlich keine Rechtsgrundlage für die *dauerhafte* Einziehung von dem russischen Staat zuzurechnenden und derzeit eingefrorenen Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen.²⁹ Zwar können Gegenmassnahmen verhängt werden, um Russland zu veranlassen, die aufgrund der Verletzung völkerrechtlicher Verpflichtungen geschuldete Wiedergutmachung an die Ukraine zu leisten. Ohne die Zustimmung Russlands stehen der Zweck und die daraus folgende zeitlich begrenzte und reversible Natur von Gegenmassnahmen einer dauerhaften Einziehung von dem russischen Staat zuzurechnenden, eingefrorenen Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen aber entgegen.

b) Gegenmassnahmen gegen Oligarchen und nicht-staatliche Unternehmen

13 Hinsichtlich eingefrorener Gelder und wirtschaftlicher Ressourcen von Oligarchen und privaten Unternehmen würden sich zudem weitere komplexe Frage stellen. Zum einen ist umstritten, ob solche Werte überhaupt Gegenstand von Gegenmassnahmen sein dürfen.³⁰ Zum anderen ist fraglich, ob die privaten Handlungen oder Unterlassungen von «Oligarchen» und nicht-staatlichen Unternehmen zum Zweck der Staatenverantwortlichkeit Russland zugerechnet werden können.

14 In der jüngeren Staatenpraxis – etwa während des Arabischen Frühlings – wurden zunehmend private Gelder

und wirtschaftliche Ressourcen von Amtsträgern eingefroren.³¹ Diese wurden direkt und gezielt für die völkerrechtswidrigen Handlungen des verantwortlichen Staates «verantwortlich» gemacht.³² Im Fall Russlands rechtfertigt die EU die Sanktionierung von Oligarchen und privaten russischen Unternehmen insbesondere mit deren persönlichen Beziehungen zu Präsident Putin und der Möglichkeit, diesen zu beeinflussen und den Angriff auf die territoriale Integrität, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine zu unterstützen.³³ Ein Beispiel hierfür ist die Sanktionierung von Mikhail Maratovich Fridman, dem Gründer und Anteilseigner der Alfa Group, zu der auch eine der wichtigsten Banken Russlands gehört. Als einer der bedeutendsten Financiers Russlands soll er u.a. «russische Entscheidungsträger, die für die Annexion der Krim und die Destabilisierung der Ukraine verantwortlich sind, materiell oder finanziell aktiv unterstützt und von diesen profitiert» haben.³⁴

Völkerrechtliche Gegenmassnahmen gegen Individuen ohne staatliches Amt und nicht-staatliche Unternehmen und Organisationen wurden damit aufgrund deren persönlicher Beziehung zu Amtsträgern und einer mutmasslichen Möglichkeit der Einflussnahme auf staatliche Entscheidungsprozesse erlassen. Ob eine solche Sanktionierung völkerrechtlich im Einzelfall als Gegenmassnahme gerechtfertigt werden kann, erscheint höchst fraglich.³⁵

Die Zulässigkeit solcher Gegenmassnahmen hängt insbesondere von der Frage ab, ob die betreffenden Handlungen und Unterlassungen der sanktionierten Personen dem russischen Staat zugerechnet werden können. Denn bei den von der EU in der Sanktionsbegründung erwähnten Prinzipien der territorialen Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit handelt es sich um traditionell zwischenstaatliche Normen. So stellte der IGH in seinem Rechtsgutachten zur Gültigkeit der Unabhängigkeitserklärung Kosovos fest: «the scope of the principle of territorial integrity is confined to the sphere of relations

31 Bspw. Verordnung über Massnahmen gegenüber Syrien vom 8. Juni 2012 (SR 946.231.172.7).

32 Zur Begründung siehe Council of the European Union, Syria: Council strengthens EU sanctions once more, 14. Mai 2012.

33 Durchführungsverordnung (EU) 2022/336 des Rates vom 28. Februar 2022 zur Durchführung der Verordnung (EU) 269/2014 über restriktive Massnahmen angesichts von Handlungen, welche die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen.

34 Durchführungsverordnung (EU) 2022/336 des Rates vom 28. Februar 2022 zur Durchführung der Verordnung (EU) 269/2014 über restriktive Massnahmen angesichts von Handlungen, welche die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen.

35 Zumindest wirft sie ein interessantes Licht auf Diskussionen zur Völkerrechtssubjektivität von Individuen, siehe ANDREW SANGER, Piercing the State's Corporate Veil: Using Private Actors to Enforce International Norms, EJIL:Talk! vom 17. März 2022.

Counter-measures as Interim Measures, European Journal of International Law 1994, S. 67; CHRISTIAN J. TAMS, Enforcing Obligations Erga Omnes in International Law, Cambridge 2009, S. 250.

27 Art. 49(i) ARSIWA.

28 Art. 53 ARSIWA.

29 CRIDDLE (Fn. 24) S. 597.

30 CRIDDLE (Fn. 24), S. 598.

between States».³⁶ Diese Normen können nur von Staaten verletzt werden. Ob die in der Sanktionsbegründung erwähnte persönliche Beziehung zu Präsident Putin und die Unterstützungshandlungen für eine Zurechnung des Verhaltens von Oligarchen und Unternehmen zum verantwortlichen Staat nach Kapitel II ARSIWA ausreichen, ist fraglich. Am ehesten könnte argumentiert werden, dass solche Unterstützungshandlungen gemäss Art. 8 ARSIWA tatsächlich auf Anweisung oder unter der Leitung oder Kontrolle des russischen Staates erfolgen. Die Schwelle der auszuübenden Kontrolle ist allerdings gemäss Rechtsprechung des IGH relativ hoch.³⁷

17 Des Weiteren ist zu beachten, dass insbesondere die Verpflichtungen zum Schutz fundamentaler Menschenrechte von Gegenmassnahmen unberührt bleiben müssen.³⁸ Wie *infra* detailliert ausgeführt wird, würde die dauerhafte Einziehung von Geldern und Vermögenswerten von Oligarchen und nicht-staatlichen Unternehmen den Schutzbereich verschiedener Menschenrechte tangieren.

2. Humanitäres Völkerrecht

18 Während und nach dem Ersten³⁹ und dem Zweiten Weltkrieg haben die Alliierten sowohl staatliche als auch private feindliche Gelder und wirtschaftliche Ressourcen beschlagnahmt, um daraus unter anderem Reparationsansprüche zu befriedigen.⁴⁰ Das heutige humanitäre Völkerrecht gibt den an einem Konflikt beteiligten Parteien nur das Recht, militärische Objekte in Besitz zu nehmen und der Gegenpartei dauerhaft zu entziehen. Eine solche Inbesitznahme ist zulässig, sofern damit ein eindeutiger militärischer Vorteil erzielt wird und sie verhältnismässig ist.⁴¹ Da aber weder die Schweiz noch die Staaten der EU im Ukrainekrieg Konfliktpartei sind, bietet ihnen auch das humanitäre Völkerrecht keine Grundlage zur Einziehung russischer Gelder und wirtschaftlicher Ressourcen.

36 Rechtsgutachten des IGH vom 22. Juli 2010 (Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo), Para. 80.

37 Urteil des IGH vom 27. Juni 1986 (Case Concerning Military and Paramilitary Activities In and Against Nicaragua [Nicaragua v. United States of America] [Merits]), Paras. 109 ff.; weiter auch ILC (Fn. 10), Art. 8 Paras. 1 ff.

38 Art. 50(1)(b) ARSIWA.

39 Art. 297(b) Friedensvertrag von Versailles.

40 RICHARD M. BUXBAUM, From Paris To London: The Legal History of European Reparation Claims: 1946-1953, Berkeley Journal of International Law 2013, S. 323.

41 Art. 52(2) Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II; SR O. 518.521); differenzierterer Ansicht sind MYRES S. MCDUGAL / FLORENTINO P. FELICIANO, International Coercion and World Public Order: The General Principles of the Law of War, Yale Law Journal 1958, S. 841.

3. Völkerstrafrecht

Eigentum und Vermögenswerte von natürlichen Personen können im Rahmen einer völkerstrafrechtlichen Ermittlung oder Strafverfolgung durch den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) zum Zweck der späteren Einziehung eingefroren oder beschlagnahmt werden.⁴² So kann die Vorverfahrenskammer Staaten um Rechts Hilfe im Zusammenhang mit «Identifizierung, Aufspüren und Einfrieren oder Beschlagnahmen von Erlösen, Eigentum und Vermögensgegenständen sowie Tatwerkzeugen zum Zweck der späteren Einziehung» ersuchen, insbesondere zur Sicherstellung der Wiedergutmachung für die Opfer.⁴³

Als vorsorgliche Massnahme ist ein solches Ersuchen um Zusammenarbeit aber erst möglich, wenn ein Haftbefehl oder eine Vorladung erlassen wurde.⁴⁴ Damit muss zumindest ein begründeter Verdacht bestehen, dass die betroffene Person eine der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs unterliegende Straftat begangen hat.⁴⁵ Nicht erforderlich ist, dass Eigentum und Vermögenswerte, die im Rahmen vorsorglicher Massnahmen eingefroren und später gegebenenfalls eingezogen werden, aus den vorgeworfenen Straftaten stammen oder auf andere Weise mit diesen in Verbindung stehen.⁴⁶ Schliesslich müssen die eingezogenen Vermögenswerte aber den Opfern der durch den IStGH verfolgten Straftaten zugute kommen.

Prozessual ist einerseits zu beachten, dass die vorsorglichen Massnahmen in einer mit international anerkannten Menschenrechten zu vereinbarenden Weise erlassen werden müssen. Angemessene Geschäftskosten, Anwaltskosten oder die Zahlung finanzieller Unterstützung an Familienangehörige werden im Rahmen der Abwägung der Menschenrechte des Beschuldigten sowie den Interessen an vorsorglichen Massnahmen berücksichtigt.⁴⁷

42 Art. 93(1)(k) Römer Statut des internationalen Gerichtshofs (Römer Statut; SR O. 312.1).

43 Art. 93(1)(k) Römer Statuts; Entscheid der Vorverfahrenskammer I des IStGH ICC-01/04-01/06 10. Februar 2006 über den Antrag der Anklägerin auf Erlass eines Haftbefehls vom (Situation in the Democratic Republic of the Congo in the Case of The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo), Paras. 150 ff.; EVA DWERTMANN, The Reparation System of the International Criminal Court: Its Implementation, Possibilities and Limitations, Leiden/Boston 2010.

44 Art. 57(3)(e) Römer Statut; DALEY J. BIRKETT, Pre-Trial «Protective Measures for the Purpose of Forfeiture» at the International Criminal Court: Safeguarding and Balancing Competing Rights and Interests, Leiden Journal of International Law 2019, S. 588 ff.

45 Art. 58(1)(a) Römer Statut.

46 Urteil der Berufungskammer vom 15. Februar 2016 über die Berufung der Anklägerin gegen die Entscheidung von [Redaktioniert], Para. 1 (Kernaussage).

47 Entscheid der Vorverfahrenskammer III des IStGH ICC-01/05-01/08 vom 10. Oktober 2008 (Prosecutor v. Bemba, Decision on the Defence's Application for Lifting the Seizure of Assets and Request for Cooperation to the Competent Authorities of Portugal).

Andererseits ist zu betonen, dass die amtliche Eigenschaft einer Person für deren strafrechtliche Verantwortlichkeit unerheblich ist. Eine allfällig damit verbundene Immunität hindert den IStGH zudem nicht an der Ausübung seiner Gerichtsbarkeit.⁴⁸

- 22 Mit Erklärung vom 8. September 2015⁴⁹ hat die Ukraine die Gerichtsbarkeit des IStGH für die auf ihrem Territorium seit dem 20. Februar 2014 begangenen Straftaten anerkannt.⁵⁰ Auf Ersuchen zahlreicher Vertragsstaaten⁵¹ hat der Ankläger eine Untersuchung der Vorwürfe der Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und des Völkermordes in der Situation der Ukraine eingeleitet. Damit ist zumindest nicht auszuschließen, dass sich immerhin die russische Führung dereinst vor dem IStGH strafrechtlich verantworten muss und ihre beträchtlichen privaten Vermögen eingefroren und als Wiedergutmachung an die Opfer ausbezahlt werden.⁵² Nach Vorbild des Flick Prozesses⁵³ wäre die völkerstrafrechtliche Verfolgung von Oligarchen, zum Beispiel wegen Erleichterung solcher Verbrechen durch Beihilfe oder sonstige Unterstützung bei deren Begehung,⁵⁴ ebenfalls denkbar. Dennoch, die Mühlen der (internationalen Straf-)Justiz mahlen langsam.⁵⁵ Auch die russische Reaktion auf die Untersuchungen des IStGH möglicher Völkerrechtsverbrechen in der Ukraine stimmt pessimistisch.⁵⁶ So nannte der frühere russische Staatspräsident Dimitri Medwedew, «die Idee, ein Land mit einem der grössten Nuklearpotentiale zu bestrafen, absurd».⁵⁷

4. Umsetzung internationaler und nationaler Urteile und Entscheide

- 23 Eine weitere Möglichkeit der völkerrechtlichen Kooperation zur Einziehung von russischen Geldern und wirt-

48 Art. 27 Römer Statut.

49 Art. 12(3) Römer Statut.

50 Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, 8. September 2015.

51 Art. 14 Römer Statut.

52 Anonymer Autor, Territorial Jurisdiction of the International Criminal Court over the Russian Leadership: *Locus Delicti in Complicity Cases*, *EJIL:Talk!* vom 24. März 2022.

53 VANSHIKA VIJ, *Individual Criminal Responsibility under aiding and Abetting after the Specific Direction Requirement in the Taylor and Perišić Cases*, *Friedens-Warte* 2013, S. 158; OONA A. HATHAWAY / ALEXANDRA FRANCIS / AARON HAVILAND / SRINATH REDDY KETHIREDDY / ALYSSA T. YAMAMOTO, *Aiding and Abetting in International Criminal Law*, *Cornell Law Review* 2020, S. 1602.

54 Art. 25(3)(c) Römer Statut.

55 JEAN GALBRAITH, *The Pace of International Criminal Justice*, *Michigan Journal of International Law* 2009, S. 138 ff.

56 Zumal die Durchführung von *in absentia* Prozessen umstritten ist, siehe CALIB WHEELER, *The ICC Appeals Chamber Signals a Possible Change in Approach to the Permissibility of Trials in Absentia*, *EJIL:Talk!* vom 3. Juli 2020.

57 NICO SCHWAB, *Krieg in der Ukraine*, *SRF Online* vom 6. Juli 2022.

schaftlichen Ressourcen besteht in der Umsetzung von internationalen und nationalen Entscheiden und Gerichtsurteilen.

a) Internationale Urteile und Entscheide

Auf internationaler Ebene hat die Ukraine kurz nach 24
Beginn des russischen Angriffskriegs eine Klage beim IGH eingereicht. Die Ukraine macht geltend, dass Russland fälschlicherweise behauptet, dass in den Oblasten Luhansk und Donezk ein Völkermord stattgefunden habe und seine «militärische Spezialoperation» mit der Verhinderung und Bestrafung dieses angeblichen Völkermordes zu rechtfertigen versucht.⁵⁸ Würde der IGH in einem Urteil eine Verletzung der Verpflichtungen des Übereinkommens über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes seitens Russlands feststellen, könnte er eine Wiedergutmachung verfügen.

Ein solches Urteil wäre für beide Parteien bindend.⁵⁹ 25
Dem IGH stehen allerdings keine Vollstreckungsinstrumente zur Verfügung. Würde Russland die Zahlung der Wiedergutmachung verweigern, so könnte aber argumentiert werden, dass Staaten, die in ihrem Hoheitsgebiet eingefrorenen, dem russischen Staat zuzurechnenden Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen zwecks Vollstreckung des IGH-Urteils an die Ukraine überweisen können.⁶⁰ Im «Monetary Gold»-Fall vor dem IGH ging es darum, ob «monetäres Gold», das sich unter der Kontrolle Frankreichs, der USA und Grossbritanniens befand, zwecks Vollstreckung des «Corfu Channel»-Urteils gegen Albanien an Grossbritannien übergeben werden konnte. Die Frage wurde vom Gericht aus prozeduralen Gründen zwar nicht entschieden. Der Vertreter Grossbritanniens argumentierte aber: «... all countries are, if not bound, at any rate entitled to take all such reasonable and legitimate steps as may be open to them [...], and either individually or by common action to do what they can to ensure that judgments, particularly of this Court, are duly implemented and carried out—at any rate, so long as the rights of third countries are respected».⁶¹ Auch in der Literatur

58 IGH, *Application Instituting Proceedings filed in the registry of the Court on 26 February 2022, Dispute Relating to Allegations of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)*.

59 Art. 94(t) UN-Charta.

60 Nach Art. 94(2) UN-Charta kann sich, wenn eine Streitpartei ihren Verpflichtungen aus einem Urteil des IGH nicht nachkommt, die andere Partei an den Sicherheitsrat wenden. Dieser erlässt, wenn erforderlich, Empfehlungen oder Massnahmen, um dem Urteil Wirksamkeit zu verschaffen. Da Russland allerdings ein ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrates ist und den Erlass solcher Massnahmen mit einem Veto blockieren kann, stünde der Ukraine dieses Vollstreckungsinstrument nicht zur Verfügung.

61 IGH, *Protokoll der mündlichen Verhandlungen vom 10.-14. Mai 1945 und 15. Juni 1945 (Case of the Monetary Gold Removed From Rome in 1943 [Italy v. France, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and United States of America])*, S. 126.

findet diese Argumentation Zustimmung. Dort wird insbesondere betont, dass die Staatenimmunität der Einziehung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen zwecks Vollstreckung eines internationalen Urteils nicht entgegensteht.⁶²

b) Nationale Urteile und Entscheide

26 Zudem ist denkbar, dass die Schweiz im Rahmen der Rechtshilfe in Strafsachen oder der Vollstreckung ausländischer Entscheide von anderen Staaten um Einziehung russischer Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen ersucht wird. Eine Diskussion der Voraussetzungen der Rechtshilfe in Strafsachen oder der Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Entscheide würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Zwei völkerrechtliche Hürden, die im nächsten Abschnitt eingehender besprochen werden, seien dennoch kurz erwähnt. Zum einen kann die Staatenimmunität einer Einziehung von dem russischen Staat zuzurechnenden Geldern und wirtschaftlicher Ressourcen entgegenstehen. So hat der IGH im «Jurisdictional Immunities of the State»-Urteil unter anderem festgehalten, dass Deutschlands Immunität die Exequatur eines durch ein griechisches Gericht anerkannten zivilrechtlichen Schadenersatzanspruchs für durch das Deutsche Reich während des Zweiten Weltkrieges begangenen Verletzungen des humanitären Völkerrechts in Italien nicht zulässt.⁶³ Zum anderen ist bei der Einziehung von Geldern und wirtschaftlichen Vermögenswerten insbesondere im Rahmen eines Rechtshilfeersuchens in Strafsachen zu beachten, dass die betreffenden Verfahren im Ausland die in der EMRK⁶⁴ und im UNO-Pakt II⁶⁵ festgelegten Verfahrensgrundsätze einhalten müssen.⁶⁶ Diese beinhalten namentlich die Unschuldsvermutung. Diese steht allen Formen der kollektiven Schuld, bei der eine Person für eine Verbindung mit anderen Personen statt ihrer eigenen Handlungen oder Unterlassungen verurteilt wird, entgegen.⁶⁷

62 OSCAR SCHACHTER, The Enforcement of International Judicial and Arbitral Decisions, American Journal of International Law 1960, S. 12; WILLIAM M. REISMAN, The Enforcement of International Judgments, American Journal of International Law 1969, S. 9.

63 Urteil des IGH vom 3. Februar 2012 (Jurisdictional Immunities of the State [Germany v. Italy: Greece Intervening]), Para. 131.

64 Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101).

65 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II; SR 0.103.2).

66 Art. 2(a) des Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. März 1981 (Rechtshilfegesetz, IRSG; SR 351.1); aber auch unter dem *ordre public* Vorbehalt nach Art. 27(1) des Bundesgesetzes über das Internationale Privatrecht vom 18. Dezember 1987 (IPRG; SR 291).

67 WILLIAM A. SCHABAS, The European Convention on Human Rights: A Commentary, Oxford 2015, S. 280.

IV. Völkerrechtliche Hürden beim Erlass einer Rechtsgrundlage zur Einziehung russischer Gelder und wirtschaftlicher Ressourcen auf nationaler Ebene

Zusammenfassend bietet das Völkerrecht kaum Rechtsgrundlagen für eine Einziehung von russischen Geldern und Vermögenswerten. Verschiedene Staaten eruierten nicht zuletzt auch deshalb die Möglichkeit, national Gesetzesgrundlagen dafür zu schaffen, oder haben diese bereits erlassen. Ohne auf konkrete Vorschläge einzugehen, erläutert dieser Abschnitt, welche völkerrechtlichen Schranken zu beachten sind oder dem Erlass einer gesetzlichen Grundlage zur Einziehung russischer Gelder und wirtschaftlicher Ressourcen gar entgegenstehen.

1. Staatenimmunität

Im bereits erwähnten Urteil des IGH in «Jurisdictional Immunities of the State» ging es um in Italien gegen Deutschland ergangene Gerichtsurteile. Diese beurteilten und hiessen zivilrechtliche Ansprüche auf Wiedergutmachung für Schäden, die durch Verletzungen des humanitären Völkerrechts durch das Deutsche Reich während des Zweiten Weltkriegs entstanden, gut. Zunächst stellte der IGH fest, dass die Zulassung der gerichtlichen Geltendmachung der zivilrechtlichen Ansprüche die Immunität Deutschlands verletze. Er betonte, dass die materielle Frage der unbestrittenen Rechtswidrigkeit der hoheitlichen Handlungen des Dritten Reichs während des Zweiten Weltkriegs von der prozeduralen Frage der Immunität zu unterscheiden sei. Nach geltendem Völkergewohnheitsrecht habe die Schwere der Verstösse gegen das humanitäre Völkerrecht oder der *jus cogens* Charakter des Verbots des Mordes, der Deportation oder der Zwangsarbeit keinen Einfluss auf die Immunität eines Staates im (Erkenntnis-)Verfahren. Das Fehlen wirksamer alternativer Rechtsbehelfe zur Geltendmachung eines Wiedergutmachungsanspruchs würde an dieser Beurteilung nichts ändern.⁶⁸

29 Bezüglich Vollstreckungsverfahren unterschied der IGH des Weiteren zwischen hoheitlichen und nicht hoheitlichen Zwecken dienendem Vermögen. Er stellte fest, dass eine als Kulturzentrum genutzte Liegenschaft Deutschlands hoheitlichen Funktionen zuzuordnen sei. Die Eintragung einer Hypothek zwecks Vollstreckung der erwähnten Urteile verletze daher die Immunität Deutschlands.⁶⁹

68 IGH, Jurisdictional Immunities of the State (Fn. 63), Paras. 52 ff.

69 IGH, Jurisdictional Immunities of the State (Fn. 63), Paras. 109 ff.

30 Trotz Kritik an dieser Rechtsprechung⁷⁰ könnte sich Russland also nach geltendem Völkergewohnheitsrecht sowohl in einem Erkenntnis- als auch in einem Vollstreckungsverfahren auf seine Immunität berufen. Sofern Russland der Einziehung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen nicht zustimmt oder diese zur Erfüllung von Wiedergutmachungsansprüchen bereitstellt⁷¹, dürfen bei einer Vollstreckung Gelder und wirtschaftliche Ressourcen, die hoheitlichen Zwecken dienen, nicht eingezogen werden.

2. Immunität *ratione personae* und *materiae*

31 Die Frage der Immunität stellt sich auch bei einer Einziehung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen im Rahmen eines straf-, zivil- und verwaltungsrechtlichen Verfahrens gegen Personen mit amtlicher Eigenschaft. Völkergewohnheitsrechtlich werden zwei Arten der Immunität unterschieden. Die Immunität *ratione personae* kommt einer Person aufgrund ihres Amtes oder ihres Status zu und bezweckt das reibungslose Funktionieren internationaler Beziehungen. Es gibt dabei zwei Arten der Immunität *ratione personae*. Einerseits genießt eine eng umrissene Gruppe hoher Staatsbeamter, einschliesslich Staatsoberhaupt und Regierungschef, Immunität *ratione personae*. Andererseits kommt auch Diplomaten und Amtsträgern auf Spezialmissionen Immunität *ratione personae* zu. Nach geltendem Völkergewohnheitsrecht können sich hohe Amtsträger, auch wenn ihnen schwere Menschenrechtsverletzungen oder Völkerrechtsverbrechen zur Last gelegt werden, auf ihre Immunität *ratione personae* berufen.⁷² Welchen hohen Amtsträgern neben Diplomaten und Amtsträgern auf Spezialmissionen, deren Immunität in der Regel auf Staatsverträgen basiert, solche Immunität *ratione personae* zukommt, ist aber umstritten.⁷³

32 Im Gegensatz dazu bezieht sich die Immunität *ratione materiae* auf Handlungen, die von Amtsträgern in Ausübung ihres Amtes vorgenommen werden.⁷⁴ Solche Handlungen sind grundsätzlich dem Staat und nicht der handelnden Person zuzuordnen. Um die Umgehung der

70 Siehe z.B. RICCARDO PAVONI, Human Rights and the Immunities of Foreign States and International Organizations, in: De Wet / Vidmar (Hrsg.), *Hierarchy in International Law: The Place of Human Rights*, Oxford 2012, S. 71 ff.

71 HAZEL FOX / PHILIPPA WEBB, *The Law of State Immunity*, Oxford 2015, S. 515 ff.

72 IGH Urteil vom 14. Februar 2002 (Case Concerning the Arrest Warrant of 11 April 2000 [Democratic Republic of the Congo v. Belgium]), Para. 58.

73 DAPO AKANDE / SANGEETA SHAH, Immunities of State Officials, International Crimes, and Foreign Domestic Courts, *European Journal of International Law* 2011, S. 817; PHILIPPA WEBB, Human Rights and the Immunities of State Officials, in: De Wet / Vidmar (Hrsg.), *Hierarchy in International Law: The Place of Human Rights*, Oxford 2012, S. 114.

74 AKANDE/SHAH (Fn. 73), S. 820.

Staatenimmunität und des «par in parem non habet imperium»-Grundsatzes zu verhindern, darf eine Person für eine solche Handlung nicht persönlich zur Verantwortung gezogen werden.⁷⁵ Allerdings wurde in der Literatur und in diversen Gerichtsurteilen überzeugend argumentiert, dass sich das Völkerrecht derart weiterentwickelt hat, dass die Immunität *ratione materiae* nicht vor einer strafrechtlichen Verfolgung oder der zivilrechtlichen Geltendmachung von Wiedergutmachungsansprüchen bei schweren Menschenrechtsverletzungen und Völkerstraftaten schützt.⁷⁶

Dennoch ist bei der Einziehung russischer Gelder und wirtschaftlicher Ressourcen von natürlichen Personen im Einzelfall zu beurteilen, ob diese Immunität genießen, die einer Einziehung entgegenstehen würde.

3. Menschenrechte

Das Recht auf eine adäquate, wirksame und umgehende Wiedergutmachung bei schweren Menschenrechtsverletzungen und schweren Verletzungen des humanitären Völkerrechts ist in zahlreichen internationalen und regionalen Menschenrechtsabkommen verankert und völkergewohnheitsrechtlich anerkannt.⁷⁷ Gleichzeitig setzt das Menschenrecht aber der Einziehung russischer Gelder und wirtschaftlicher Ressourcen zwecks Wiedergutmachung auch gewisse Schranken.

Zum einen werden insbesondere die gegen einen Staat verhängten wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen wegen ihrer negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte der Bevölkerung kritisiert. So hielt ein Bericht des *UN Human Rights Council* fest, dass unilaterale Zwangsmassnahmen etwa das Recht auf Leben, auf Gesundheit und medizinische Versorgung oder auf einen angemessenen Lebensstandard der betroffenen Bevölkerung gefährden könnten.⁷⁸ Würden dem russischen Staat zurechenbare und zu hoheitlichen Zwecken verwendete Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zwecks Vollstreckung

75 AKANDE/SHAH (Fn. 73), S. 826 f.

76 AKANDE/SHAH (Fn. 73), S. 839 ff.; FOX / WEBB (Fn. 71) S. 543 ff.; *Institute de Droit International*, Third Commission Resolution on the Immunity from Jurisdiction of the State and of Persons Who Act on Behalf of the State in case of International Crimes, Napoli 2009.

77 Siehe UN General Assembly, Resolution adopted by the General Assembly on 16 December 2005 (Res. 60/147), *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 Humanitarian Law* vom 21. März 2006; CHRISTINE EVANS, *The Right to Reparation in International Law for Victims of Armed Conflict*, Cambridge 2012.

78 UN Human Rights Council, *Unilateral coercive measures: notion, types and qualification (A/HRC/48/59)* vom 8. Juli 2021, Para. 82; LOUISA ASHLEY, *Unilateral Coercive Measures: Towards International Humanitarian Law and International Human Rights*, in: Subedi (Hrsg.), *Unilateral Sanctions in International Law*, Oxford 2021, S. 233 ff.

einer Wiedergutmachung eingezogen, wären daher auch die menschenrechtlichen Auswirkungen davon auf die russische Bevölkerung zu beachten.⁷⁹

36 Zum anderen wären auch die Menschenrechte der von der Einziehung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen betroffenen Individuen zu achten. Im Gegensatz zur Bundesverfassung kennt das internationale Menschenrecht grundsätzlich kein Recht auf Eigentum. Zwar wurde dieses in der von der UN-Generalversammlung als Resolution erlassenen Universellen Deklaration der Menschenrechte – umstritten – proklamiert.⁸⁰ Allerdings schützt kein internationaler Menschenrechtsvertrag das Recht auf Eigentum. Auch hat die Schweiz das 1. Zusatzprotokoll zur EMRK, welches das Eigentum schützen würde, bis heute nicht ratifiziert. Dennoch könnte die Einziehung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen den Schutzbereich zahlreicher Menschenrechte tangieren. So werden bspw. Informationen über Vermögensverhältnisse oder Geschäftsbeziehungen zu Drittpersonen als personenbezogene Daten von Art. 8 EMRK geschützt.⁸¹ Art. 8 kann jedoch eingeschränkt werden. Die Einschränkung muss gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sein, etwa für die nationale und öffentliche Sicherheit, die Verhütung von Straftaten oder den Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.

37 Da die Einziehung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen in den Schutzbereich verschiedener Menschenrechte eingreifen könnte, haben die betroffenen Personen u.a. nach Art. 13 EMRK ein Recht auf wirksame Beschwerde.⁸² Praktisch besonders relevant dürften also letztlich vor allem die Verfahrensrechte sein. Diese sind u.a. in Art. 6 und 7 EMRK verankert. Die Einziehung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen könnte als zivil- oder verwaltungsrechtliches Verfahren oder als strafrechtliche Sanktion ausgestaltet werden.⁸³ Auch verwaltungsrechtliche Einziehungsverfahren dürften nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) unter Art. 6(1) EMKR fallen. Die

79 Siehe etwa MARTINS PAPARINSKIS, A Case Against Crippling Compensation in International Law of State Responsibility, *The Modern Law Review* 2020, S. 1246.

80 Art. 17 der Resolution 217 A (III) der Generalversammlung vom 10. Dezember 1948, Allgemeine Erklärung der Menschenrechte.

81 European Court of Human Rights, Guide to the Case-Law of the European Court of Human Rights, Data Protection, 31. August 2022, Paras. 40 ff.; Urteil des EGMR 28601/11 vom 22. Dezember 2015 (G.S.B. gegen Schweiz), Para. 51.

82 Urteil des EGMR [GK] 10593/08 vom 12. September 2012 (Nada gegen Schweiz), Para. 208.

83 Für eine Übersicht über die (umstrittene) Rechtsprechung zur Rechtsnatur von Beschlagnahmungsverfahren, siehe Council of Europe, *The Use of Non-Conviction Based Seizure and Confiscation*, 2020, S. 20.

von der Einziehung ihrer Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen betroffenen Personen haben damit unter anderem Anspruch auf eine Verhandlung vor einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, das öffentlich ist und innert angemessener Frist stattfindet. Würde die Einziehung als strafrechtliche Sanktion ausgestaltet oder in ihrer Wirkung als solche qualifiziert, so wären zusätzlich die in den Abs. 2 und 3 von Art. 6 sowie Art. 7 EMRK festgehaltenen Rechte zu beachten.

Bei einer Einziehung von eingefrorenen Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen müssen innerstaatliche Gerichte gemäss Rechtsprechung des EGMR zu Art. 6(1) EMRK insbesondere auch hinreichend genaue Informationen zur Begründung deren Einziehung haben, um die Willkür einer solchen Massnahme zu überprüfen und auszuschliessen. Ausserdem müssen die davon betroffenen Personen eine «echte» Möglichkeit haben, Beweise für die Willkür der Einziehung ihrer Gelder und wirtschaftlicher Ressourcen – und damit letztendlich auch ihrer Sanktionierung – beizubringen.⁸⁴

Zusammenfassend steht der internationale Menschenrechtsschutz einer Einziehung von russischen Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen nicht grundsätzlich entgegen. Dennoch sind insbesondere verfahrensrechtliche Schranken zu beachten.

4. Völkerrechtlicher Investitionsschutz

Schliesslich wären bei einer Einziehung von russischen Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen auch wirtschaftsvölkerrechtliche Schranken zu beachten. Besonders zu erwähnen ist der völkerrechtliche Investitionsschutz. Die Schweiz hat mit der ehemaligen Sowjetunion ein bilaterales Investitionsschutzabkommen (BIT) abgeschlossen. Dieses ist auf Investitionen, einschliesslich indirekte Investitionen, im Hoheitsgebiet der Schweiz von Investoren aus Russland anwendbar und schützt diese durch die Gewährung gewisser Rechte.⁸⁵ So ist eine direkte oder indirekte Enteignung nur ausnahmsweise unter Einhaltung gewisser Voraussetzungen zulässig. Sie muss im öffentlichen Interesse erfolgen, darf nicht diskriminierend sein, muss gesetzlichen Vorschriften entsprechen und es muss eine verwertbare und wertentsprechende Entschädigung bezahlt werden.⁸⁶

84 Urteil des EGMR [GK] 5809/08 vom 21. Juni 2016 (Al-Dulimi und Montana Management Inc. gegen Schweiz), Paras. 147 und 151.

85 Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Investitionen vom 1. Dezember 1990 (BIT Schweiz-Russland; SR 0.975.277.2).

86 Art. 6(1) BIT Schweiz-Russland.

41 Bei einer Einziehung russischer Gelder und wirtschaftlicher Ressourcen zwecks Vollstreckung der Wiedergutmachungsforderungen der Ukraine würde jedoch gerade keine Entschädigung bezahlt. Sofern also eingefrorene Gelder und wirtschaftliche Ressourcen russischen Investoren im Sinn von Art. 1(1) BIT Russland-Schweiz zugerechnet und als Investitionen in der Schweiz im Sinn von Art. 1(2) BIT Russland-Schweiz gelten, würde deren entschädigungslose Einziehung *prima facie* gegen das Investitionsschutzabkommen zwischen der Schweiz und Russland verstossen.

42 Ein solcher Verstoss könnte aber gegebenenfalls gerechtfertigt werden. Zum einen erlaubt die völkergewohnheitsrechtliche «police power»-Doktrin insbesondere die Anwendung und Durchsetzung des Straf- und Zivilrechts.⁸⁷ Einer Einziehung von als Investitionen zu qualifizierenden Geldern und wirtschaftlicher Ressourcen etwa im Rahmen eines strafrechtlichen Verfahrens könnten investitionsschutzrechtliche Verpflichtungen nicht entgegengehalten werden.

43 Zum anderen könnte ein solcher Verstoss gegebenenfalls durch völkergewohnheitsrechtlich anerkannte Umstände, die eine Rechtswidrigkeit ausschliessen, gerechtfertigt werden.⁸⁸ Dazu gehören etwa Gegenmassnahmen wegen eines völkerrechtswidrigen Handelns oder das Recht auf Selbstverteidigung.⁸⁹ Neben der bereits erläuterten völkergewohnheitsrechtlichen Voraussetzung, dass Gegenmassnahmen zeitlich beschränkt und reversibel sein müssen, ist allerdings auch die vorfrageweise zu klärende Rechtsnatur der in Investitionsschutzverträgen verankerten Rechte umstritten. Sind diese Rechte dem anderen Vertragsstaat geschuldet, könnte die Verletzung von Bestimmungen eines Investitionsschutzabkommens als Gegenmassnahme als Reaktion auf eine vorgängig durch den anderen Vertragsstaat begangene Widerrechtlichkeit gerechtfertigt werden. Sind die Rechte allerdings direkt den Investoren geschuldet, wäre das nicht möglich. Da Investoren als natürliche Personen oder juristische Gebilde strukturell nicht gegen Völkerrecht verstossen können, können Gegenmassnahmen, die unmittelbar

gegenüber Investoren geschuldete Verpflichtungen betreffen, nicht rechtmässig ergriffen werden.⁹⁰ Die schiedsgerichtliche Rechtsprechung schuf bis anhin dahingehend keine Klarheit.⁹¹

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Verpflichtungen des Investitionsschutzrechts bei einer Einziehung von als Investitionen im Sinne des BIT Schweiz-Russland zu qualifizierenden Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen zu beachten sind und dieser gegebenenfalls entgegenstehen. 44

V. Fazit

Die politische Forderung, eingefrorene russische Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zwecks Vollstreckung der Wiedergutmachungsforderung der Ukraine zu verwenden, lässt sich nur bedingt völkerrechtskonform umzusetzen. Nicht nur bietet das Völkerrecht selbst wenig erfolgsversprechende Möglichkeiten, russische Gelder und wirtschaftliche Ressourcen dauerhaft einzuziehen. Es setzt auch einer innerstaatlichen Einziehung komplexe und teils unüberwindbare Schranken. 45

Dennoch: das Völkerrecht ist nicht statisch. Es ist nicht auszuschliessen, dass sich gerade das umstrittene Völkergewohnheitsrecht der Staatenimmunität ändert und die Einziehung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen zwecks Wiedergutmachung bei schweren Verletzungen des humanitären Völkerrechts und Menschenrechts künftig zulässt. Schockierende Bilder aus Butscha oder Mariupol könnten Staaten dazu bewegen, den IStGH und die völkerstrafrechtliche Verfolgung der Verantwortlichen stärker zu unterstützen. Auch ein Neudenken völkergewohnheitsrechtlicher Gegenmassnahmen oder des Rechts auf kollektive Selbstverteidigung wären denkbar.⁹² Schliesslich wird die monumentale Aufgabe des Wiederaufbaus der Ukraine wohl zumindest Anlass zur kreativen (Neu-)Interpretation bestehender oder zur Bildung neuer völkerrechtlicher Normen bieten. 46

87 JORGE E. VIÑUALES, Sovereignty in Foreign Investment Law, in: Douglas/Pauwelyn/Viñuales (Hrsg.), *The Foundations of International Investment Law*, Oxford 2014, S. 329.

88 NICOLETTE BUTLER, The Effect of Unilateral Sanctions on Foreign Investors and the Foreign Investment Regime, in: Subedi (Hrsg.), *Unilateral Sanctions in International Law*, Oxford 2021, S. 161.

89 Siehe Vorschlag von PHILIPPA WEBB, Ukraine Symposium – Building Momentum: Next Steps Towards Justice for Ukraine, *Articles of War* vom 2. Mai 2022.

90 MARTINS PAPARINSKIS, Investment Arbitration and the Law of Countermeasures, *British Yearbook of International Law* 2009, S. 336.

91 KATE PARLETT, The Application of the Rules on Countermeasures in Investment Claims: Visions and Realities of International Law as an Open System, in: Chinkin/Baetens (Hrsg.), *Sovereignty, Statehood and State Responsibility: Essays in Honour of James Crawford*, Cambridge 2015, S. 389.

92 WEBB (Fn. 89).

Résumé

Suite à l'invasion de l'Ukraine en violation du droit international, certains politiciens demandent la confiscation des fonds et des ressources économiques russes gelés afin d'exécuter la demande de réparation de l'Ukraine contre la Russie. Cet article situe cette demande politique dans le cadre du droit international. Il aborde tout d'abord brièvement la responsabilité de la Russie en droit international et la demande de réparation de l'Ukraine comme conséquence juridique. Il identifie ensuite les fondements qui pourraient permettre une telle confiscation. Comme ceux-ci semblent peu prometteurs, l'article aborde finalement les obstacles du droit international public à l'adoption d'une base juridique permettant la confiscation des fonds et des ressources économiques russes au niveau national. Outre les questions d'immunité, il convient notamment de tenir compte des limites imposées par les droits de l'homme et la protection des investissements.