



Ausarbeitung

Fragen zum EU-Sanktionsregime gegen Russland und zu dessen Bedeutung für das Schweizer Recht

Fragen zum EU-Sanktionsregime gegen Russland und zu dessen Bedeutung für das Schweizer Recht

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 003/24
Abschluss der Arbeit: 7. März 2024 (zugl. letzter Zugriff auf Online-Quellen)
Fachbereich: EU 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa 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 des Fachbereichs Europa 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 unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung und Umfang der Begutachtung	4
2.	Darstellung des EU-Sanktionsregimes gegen Russland	6
2.1.	Personenbezogene Sanktionen nach der VO (EU) 269/2014	7
2.2.	Sektorale Sanktionen, insbesondere Sanktionierung der russischen Zentralbank	8
2.3.	Örtlicher und personeller Geltungsbereich der EU-Sanktionsverordnungen	11
2.4.	Ergebnis zu den EU-Sanktionen gegen Russland	15
2.4.1.	Einfrieren bzw. Immobilisierung von Vermögenswerten russischer Personen und Institutionen in der Schweiz einschließlich der BIZ	15
2.4.2.	Immobilisierung russischer SZR	16
3.	Übernahme der EU-Sanktionsbestimmungen in Schweizer Sanktionsrecht	19
3.1.	Einfrieren bzw. Sperrung privater Vermögenswerte	20
3.2.	Sektorale Sanktionen, insbesondere Immobilisierung von Vermögenswerten der russischen Zentralbank	22
3.3.	Geltungsbereich der Ukraine-Verordnung	23
3.4.	Ergebnis zu den auf EU-Sanktionen zurückgehenden Schweizer Sanktionen gegen Russland	24
3.4.1.	Einfrieren bzw. Immobilisierung von Vermögenswerten russischer Personen und Institutionen in der Schweiz	24
3.4.2.	Zur Geltungen der Ukraine-Verordnung für die BIZ	25
3.4.3.	Immobilisierung russischer SZR	26

1. Fragestellung und Umfang der Begutachtung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (Fachbereiche WD 1, WD 4) und der Fachbereich Europa wurden mit der Begutachtung mehrerer Fragen im Zusammenhang mit den gegen Russland wegen des Angriffs auf die Ukraine verhängten Sanktionen beauftragt.

Bezüglich der vom Auftraggeber aufgeworfenen Fragen nach dem (völker-)rechtlichen Status und den historischen Hintergründen der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (**BIZ**) wird auf den Sachstand des Fachbereichs WD 1 „Die historische Rolle der Bank für den Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) bei der Durchsetzung von Sanktionen“¹ verwiesen. Informationen zu Vermögenswerten russischer Bürger, Institutionen und der russischen Zentralbank in der Schweiz sowie zum rechtlichen Status des Internationalen Währungsfonds (**IWF**) und zu den vom IWF auch Russland zugewiesenen Sonderziehungsrechten (**SZR**) finden sich im Sachstand des Fachbereichs WD 4.²

Der Auftraggeber bittet darüber hinaus um Prüfung folgender Fragen:

1. Inwiefern sind die von russischen Bürgern und Institutionen (insbesondere Zentralbank, Staat, staatliche und private Unternehmen) in der Schweiz bei Schweizer Finanzinstituten und -institutionen gehaltenen Vermögenswerte Gegenstand der Russland- und Belarussanktionen?
2. Ist bzw. war es Teil der Sanktionsmaßnahmen, bei der BIZ hinterlegte Vermögenswerte bzw. Währungsreserven der russischen Zentralbank einzufrieren?
3. Wurden SZR Russlands im Zuge der Russlandsanktionen eingefroren?

Diese Ausarbeitung beschränkt sich im Wesentlichen auf eine Analyse der **von der Europäischen Union (EU) erlassenen Sanktionsmaßnahmen**. Andere Sanktionsregime, etwa der USA, sind nicht Gegenstand der Begutachtung. Hinsichtlich der Rolle der Schweiz gilt, dass sie – da kein EU-Mitgliedstaat – weder am Rechtsetzungsprozess für EU-Sanktionsmaßnahmen beteiligt noch unmittelbar an diese gebunden ist. Im Rahmen der unter **Ziff. 2.** vorgenommenen Analyse des EU-Sanktionsregimes gegen Russland wird aber untersucht, ob sich dessen Geltungsbereich ggf. auf Sachverhalte in der Schweiz erstreckt. Darüber hinaus hat die Schweiz bisher die sog. Sankti-

1 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand, Die historische Rolle der Bank für den Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) bei der Durchsetzung von Sanktionen, WD 1 - 3000 - 003/24, 9. Februar 2024.

2 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand, EU-Sanktionen gegen Russland und die Rolle der Schweiz sowie des Internationalen Währungsfonds (IWF), WD 4 - 3000 - 005/24, 14. Februar 2024.

onspakete der EU, welche die Russlandsanktionen sukzessive erweitern und verschärfen, im Wesentlichen³ in ihr nationales Recht übernommen (siehe noch Ziff. 3.).⁴ Dies geschieht durch Änderungen bzw. Aktualisierungen der „Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine“ (Ukraine-Verordnung)⁵. Da diese Übernahme nicht automatisch, sondern aufgrund selbstständiger Entscheidung der Schweizer Landesregierung (Bundesrat) erfolgt, ist sie im Vergleich zur EU-Rechtsetzung zeitlich verzögert.⁶ Das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) gab am 1. März 2024 bekannt, sich nun auch dem letzten, d.h. 13. Sanktionspaket der EU vom 23. Februar 2024 (siehe dazu noch Ziff. 2)⁷ angeschlossen zu haben. Die entsprechenden Änderungen traten am 1. März 2024 in Kraft.⁸

Die die **EU-Sanktionen übernehmenden Regelungen der Ukraine-Verordnung** werden unter **Ziff. 3.** dargestellt und es wird analysiert, inwieweit sie Regelungen in den vom Auftraggeber aufgeworfenen Fragenkreisen treffen. Demgegenüber erfolgt keine vertiefte Analyse des nationalen Schweizer Rechtsrahmens mit Blick auf über die EU-Sanktionen etwaig hinausgehende unilaterale Sanktionsmassnahmen oder vom Verständnis des EU-Sanktionsregimes etwaig abweichende Auslegungshinweise⁹ oder gerichtliche Spruchpraktiken.

Soweit der Auftraggeber wissen möchte, inwieweit russische Staatsangehörige und Unternehmen sowie der russische Staat bzw. seine Institutionen von EU-Sanktionen gegen Belarus betroffen sind, ist darauf hinzuweisen, dass sich letztere unmittelbar nur gegen bestimmte belarussische (nicht russische) Bürger, Unternehmen und staatliche Institutionen, insbesondere wegen der

3 Die Schweiz hat sich beispielsweise dagegen entschieden, die EU-Massnahmen betreffend die Verbreitung von Inhalten bestimmter russischer Sender (Sputnik, Russia Today) umzusetzen, vgl. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, [FAQ – Sanktionen gegen Russland](#), Frage 5. Vgl. zu weiteren Abweichungen etwa: *Burckardt/Paka*, Schweizer Sanktionsrecht: Ein Überblick über die Massnahmen der Schweiz im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine, UKuR 2022, S. 614 (615, Ziff. 12).

4 Vgl. die [Informationsseite des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO](#), wo es heisst: „Der Bundesrat hat am 28. Februar 2022 entschieden, die Sanktionen der Europäischen Union (EU) gegen Russland zu übernehmen und somit deren Wirkung zu verstärken“.

5 Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine, [946.231.176.72](#), (Stand 2. März 2024). Es erfolgte zuletzt eine Änderung der Anhänge 1, 2, 8 und 23 der Ukraine-Verordnung Beschluss vom 29. Februar 2024, [AS 2024 94](#). Die Anhänge sind hier abrufbar: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/oc/2024/94/de/annexes>.

6 Vgl. dazu Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, [FAQ – Sanktionen gegen Russland](#), Frage 2 und 3.

7 Vgl. die Regelungen des 13. Sanktionspakets: Verordnung (EU) 2024/745 des Rates vom 23. Februar 2024 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 über restriktive Massnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, [ABl. L, 2024/745, 23. Februar 2024](#); Durchführungsverordnung (EU) 2024/753 des Rates vom 23. Februar 2024 zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 des Rates über restriktive Massnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, [ABl. L, 2024/753, 23. Februar 2024](#).

8 Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), [Ukraine: Die Schweiz setzt das 13. Sanktionspaket der EU um](#), 1. März 2024.

9 Vgl. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, [Auslegungshilfe für Sanktionsmassnahmen](#), Stand 29. Februar 2024.

belarussischen Beteiligung am russischen Angriffskrieg, richten.¹⁰ Vor diesem Hintergrund beschränkt sich diese Ausarbeitung auf das EU-Sanktionsregime gegen Russland sowie dessen Übernahme in das Schweizer Recht.

2. Darstellung des EU-Sanktionsregimes gegen Russland

Das EU-Sanktionsregime gegen Russland beruht auf zwei bereits im Jahr 2014 anlässlich der russischen Annexion der Krim erlassenen EU-Verordnungen (VO), der VO (EU) Nr. 269/2014¹¹ und der VO (EU) 833/2014.¹² Diese stützen sich wiederum jeweils auf einen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) gefassten, einstimmigen Ratsbeschluss.¹³

Als Reaktion auf das Dekret Russlands zur Anerkennung der „Unabhängigkeit und Souveränität“ der nicht von der Regierung kontrollierten Gebiete der ukrainischen Regionen Donezk und Luhansk und der Entsendung russischer Streitkräfte in diese Gebiete am 21. Februar 2022 sowie insbesondere als Reaktion auf den militärischen Angriff Russlands auf die Ukraine am 24. Februar 2022 hat die EU die Sanktionsverordnungen sukzessive erweitert und verschärft.¹⁴ Zuletzt erfolgte dies durch das am 24. Februar 2024 in Kraft getretene 13. Sanktionspaket.¹⁵

Im EU-Sanktionssystem kann zwischen **personenbezogenen** bzw. Individualsanktionen, die in der VO (EU) 269/2014 geregelt sind (Ziff. 2.1.), und **sektoralen Sanktionen**, die in der VO (EU)

-
- 10 Vgl. die Übersicht über die restriktiven Maßnahmen der EU gegen Belarus auf der Seite von Europäischen Rat und Rat der Europäischen Union: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/sanctions/restrictive-measures-against-belarus/> und <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/08/03/belarus-eu-adopts-new-round-of-individual-sanctions-over-continued-human-rights-abuses-and-imposes-further-targeted-measures-in-response-to-involvement-in-russia-s-military-aggression-against-ukraine/> sowie: Verordnung (EG) Nr. 765/2006 des Rates vom 18. Mai 2006 über restriktive Maßnahmen gegen Präsident Lukaschenko und verschiedene belarussische Amtsträger, ABl. L 134, 20. Mai 2006, S. 1 ([konsolidierte Fassung vom 5. August 2023](#)).
 - 11 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, [Abl. L 78 vom 17. März 2014, S. 6](#) ([letzte konsolidierte Fassung vom 3. Januar 2024](#)).
 - 12 Verordnung (EU) Nr. 833/2014 des Rates vom 31. Juli 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, [Abl. L 229 vom 31. Juli 2014, S. 1](#) ([letzte konsolidierte Fassung vom 15. Februar 2024](#)).
 - 13 Die Verordnung (EU) Nr. 269/2014 beruht auf dem Beschluss 2014/145/GASP des Rates vom 17. März 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, [Abl. L 78 vom 17. März 2014, S. 16](#); die Verordnung (EU) Nr. 833/2014 beruht auf dem Beschluss 2014/512/GASP des Rates vom 31. Juli 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, [Abl. L 229 vom 31. Juli 2014, S. 13](#).
 - 14 Vgl. den Überblick auf der Seite des Europäischen Rates und Rates der Europäischen Union: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>.
 - 15 Vgl. die Inhaltsübersicht: Rat der Europäischen Union, Russland: Zwei Jahre nach Beginn der groß angelegten Invasion und des Angriffskriegs gegen die Ukraine verabschiedet die EU das 13. Paket von gegen Einzelpersonen gerichteten und wirtschaftlichen Sanktionen, [Pressemitteilung, 23. Februar 2024](#).

833/2014 geregelt sind (Ziff. 2.2.), unterschieden werden. Zu beachten ist, dass die EU-Sanktionsverordnungen nur insoweit verbindliche Regelungen treffen, als ihr **Geltungsbereich** eröffnet ist. Dieser Geltungsbereich wird insbesondere durch ein Anknüpfen an das Gebiet der EU definiert, weshalb sich der Normbefehl der EU-Sanktionsverordnungen nicht ohne weiteres auf Sachverhalte in Drittstaaten erstreckt (siehe im Einzelnen Ziff. 2.3.).

2.1. Personenbezogene Sanktionen nach der VO (EU) 269/2014

Über restriktive Maßnahmen gegenüber Einzelpersonen wird zunächst durch einstimmigen GASP-Beschluss gemäß Art. 28 bzw. Art. 29 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) entschieden. Personenbezogene Sanktionen beinhalten zum einen EU-gebietsbezogene Einreise- und Durchreisebeschränkungen und zum anderen das Einfrieren von Vermögenswerten (Einfrierungsgebot) sowie das Verbot, den sanktionierten Personen Vermögenswerte zur Verfügung zu stellen (Bereitstellungsverbot). Während die weitere Durchführung von Reisebeschränkungen in die Zuständigkeit der EU-Mitgliedstaaten fällt,¹⁶ bilden das **Einfrierungsgebot** und das Bereitstellungsverbot den Kerngehalt der auf Art. 215 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gestützten Verordnung (EU) 269/2014. Die in deren Anhang I gelisteten und damit sanktionierten Personen und Einrichtungen belaufen sich inzwischen auf mehr als 2000.¹⁷

Gemäß Art. 2 Abs. 1 VO (EU) 269/2014 werden

„[s]ämtliche Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die Eigentum oder Besitz der in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen oder der dort aufgeführten mit diesen in Verbindung stehenden natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen sind oder von diesen gehalten oder kontrolliert werden, [...] eingefroren.“

Nach Art. 1 Buchst. f VO (EU) 269/2014 ist das Einfrieren von Geldern

„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“.

Art. 1 Buchst. e VO (EU) 269/2014 definiert das Einfrieren wirtschaftlicher Ressourcen als

16 Vgl. zur Zuständigkeitsverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten: *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 29 EUV, Rn. 17. Zum zweistufigen Verfahren aus GASP-Beschluss und auf Art. 215 AEUV gestützter Verordnung: Fachbereich Europa, Sachstand, Einzelfragen zu Sanktionen der Europäischen Union, [PE 6 - 3000 - 021/22](#), 30. März 2022.

17 Vgl. Rat der Europäischen Union, Russland: Zwei Jahre nach Beginn der groß angelegten Invasion und des Angriffskriegs gegen die Ukraine verabschiedet die EU das 13. Paket von gegen Einzelpersonen gerichteten und wirtschaftlichen Sanktionen, [Pressemitteilung, 23. Februar 2024](#).

„die Verhinderung der Verwendung von wirtschaftlichen Ressourcen für den Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen, die auch den Verkauf, das Vermieten oder das Verpfänden dieser Ressourcen einschließt, sich aber nicht darauf beschränkt“.

Gelder sind gemäß Art. 1 Buchst. g VO (EU) 269/2014 finanzielle Vermögenswerte und Vorteile jeder Art (bspw. Zahlungsmittel, Einlagen bei Finanzinstituten oder anderen Einrichtungen, Guthaben auf Konten, Zahlungsansprüche und verbrieft Forderungen, Wertpapiere, Einkünfte oder Wertzuwächse aus Vermögenswerten, finanzielle Ansprüche). Wirtschaftliche Ressourcen sind gemäß Art. 1 Buchst. d VO (EU) 269/2014 „Vermögenswerte jeder Art, unabhängig davon, ob sie materiell oder immateriell, beweglich oder unbeweglich sind, bei denen es sich nicht um Gelder handelt, die aber für den Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen verwendet werden können“.

Wie bereits aus Art. 2 Abs. 1 VO (EU) 269/2014 hervorgeht, **bezieht sich das Einfrierungsgebot** – vorbehaltlich der in Art. 4 ff. VO (EU) 269/2014 normierten Ausnahmebestimmungen – auf die Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen der in **Anhang I** dieser Verordnung **aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen** und der dort aufgeführten **mit diesen in Verbindung stehenden¹⁸ natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen**.

Kriterien, die zu einer Listung und damit **zur Sanktionierung führen**, sind in Art. 3 VO (EU) 269/2014 normiert. Dabei geht es im Wesentlichen um die (finanzielle) Unterstützung der Destabilisierung der Ukraine, der Annexion der Krim oder von Separatistengruppen im Donezkbecken (vgl. Art. 3 Abs. 1 Buchst. a bis f) sowie um die Eigenschaft als Geschäftsperson in kriegswichtigen Sektoren (Art. 3 Abs. 1 Buchst. g), das Unterlaufen von EU-Sanktionsbestimmungen gegen Russland in erheblicher Weise, insbesondere durch Verletzung geltender Umgehungsverbote (Art. 3 Abs. 1 Buchst. h) sowie um das Tätigsein im russischen IT-Sektor mit einer von der Abteilung für Genehmigung, Zertifizierung und Schutz von Staatsgeheimnissen des Inlandsgeheimdiensts der Russischen Föderation (FSB) ausgestellten Genehmigung oder einer vom russischen Ministerium für Industrie und Handel ausgestellten Genehmigung für „Waffen und militärische Ausrüstung“ und schließlich um die Eigenschaft als in Russland niedergelassene Einrichtung, deren Inhaberschaft oder Kontrolle durch eine in der Union niedergelassene Einrichtung durch die Regierung Russlands zwangsweise beendet wurde (Art. 3 Buchst. j).

2.2. Sektorale Sanktionen, insbesondere Sanktionierung der russischen Zentralbank

Sektorale Sanktionen der EU gegen Russland sind in der VO (EU) 833/2014 normiert. Sie betreffen eine Vielzahl von Bereichen, u.a. Finanzen, Güter- und Schiffsverkehr, Verteidigung, Energie, Bergbau sowie Luft- und Raumfahrt.

18 Vgl. zu den „verbundenen Personen“ etwa: Kommission, Frequently asked questions concerning sanctions adopted following Russia's military aggression against Ukraine and Belarus' involvement in it, Stand: 1. März 2024, https://finance.ec.europa.eu/publications/consolidated-version_en, S. 22, Frage 2 (im Folgenden: Kommission, FAQ, (Fn. 18)).

Im Bereich der **Finanzsanktionen** bestehen diverse Regelungen, die sich – soweit der Geltungsbereich der VO (EU) 833/2014 eröffnet ist (dazu Ziff. 2.3.) – auf außerhalb Russlands gehaltene bzw. verwaltete Aktiva russischer Personen, Organisationen oder Einrichtungen auswirken können. So verbietet es beispielsweise Art. 5b Abs. 1 VO (EU) 833/2014, Einlagen russischer Personen¹⁹, Organisationen oder Einrichtungen entgegenzunehmen, wenn deren Gesamtwert pro Kreditinstitut EUR 100.000 übersteigt. Nach Art. 5b Abs. 2 VO (EU) 833/2014 ist es verboten, diesen Personen, Organisationen oder Einrichtungen Dienstleistungen im Zusammenhang mit Krypto-Wallets, Krypto-Konten oder der Krypto-Verwahrung bereitzustellen. Zudem normiert Art. 5aa Abs. 1 VO (EU) 833/2014 ein Verbot, mit den dort aufgeführten Personen, Organisationen oder Einrichtungen Geschäfte zu tätigen. Nach Art. 5e VO (EU) 833/2014 ist es Zentralverwahrern der Union verboten, bestimmte Dienstleistungen für übertragbare Wertpapiere zu erbringen, die nach dem 12. April 2022 an russische Personen ausgegeben wurden. Des Weiteren normiert Art. 5f VO (EU) 833/2014 ein Wertpapierverkaufsverbot für auf eine amtliche Währung der EU-Mitgliedstaaten lautende, übertragbare Wertpapiere, die nach dem 12. April 2022 begeben wurden, an russische Personen. Art. 5h VO (EU) 833/2014 verbietet bezüglich eines näher definierten Personenkreises die Erbringung bestimmter, spezialisierter Nachrichtenübermittlungsdienste, die für den Austausch von Finanzdaten verwendet werden. Art. 5i VO (EU) 833/2014 verankert ein Verkaufs-, Lieferungs-, Verbringungs- und Ausfuhrverbot von auf eine amtliche Währung eines EU-Mitgliedstaats lautenden Banknoten an russische Personen, Organisationen oder Einrichtungen. Art. 5j Abs. 1 VO (EU) 833/2014 enthält ein Verbot der Erbringung von Ratingdiensten zugunsten russischer Personen, Organisationen und Einrichtungen und Art. 5n VO (EU) 833/2014 verbietet es, für die russische Regierung und in Russland niedergelassene juristische Personen, Organisationen oder Einrichtungen Dienstleistungen in den Bereichen Wirtschaftsprüfung einschließlich Abschlussprüfung, Buchführung und Steuerberatung sowie Unternehmens- und Public-Relations-Beratung zu erbringen.

Für die vom Auftraggeber aufgeworfenen Fragen dürfte indes insbesondere das in **Art. 5a Abs. 4 VO (EU) 833/2014** normierte **Transaktionsverbot mit der russischen Zentralbank** relevant sein. Die Bestimmung lautet:

„Transaktionen im Zusammenhang mit der Verwaltung von Reserven sowie von Vermögenswerten der russischen Zentralbank einschließlich Transaktionen mit juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen, die im Namen oder auf Anweisung der russischen Zentralbank handeln, wie der russische National Wealth Fund, sind verboten.“

Hierin wird insbesondere ein Verbot gesehen, „Guthaben, Devisen, Goldvorräte oder andere Vermögenswerte [zu] überweisen, übertragen oder sonst [zu] überlassen“.²⁰

19 Darunter fallen: russische Staatsangehörige, in Russland ansässige natürliche Personen und in Russland niedergelassene juristische Personen, wobei Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaats, eines dem Europäischen Wirtschaftsraum angehörenden Landes oder der Schweiz und natürliche Personen, die über einen befristeten oder unbefristeten Aufenthaltstitel in einem Mitgliedstaat, einem dem Europäischen Wirtschaftsraum angehörenden Land oder der Schweiz verfügen, ausgenommen sind.

20 *Pelz/Sachs*, Übersicht über die neuen sektoralen EU-Russland Sanktionen – Teil 2: Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs, UKuR 2022, S. 49 (50).

Der Regelungsansatz von Art. 5a Abs. 4 VO (EU) 833/2014 unterscheidet sich vom unter Ziff. 2.1. dargestellten, auf private Vermögenswerte bezogenen Einfrierungsgebot aus Art. 2 Abs. 1 VO (EU) 269/2014, weil die Norm nicht direkt auf die jeweiligen Vermögenswerte, sondern auf Transaktionen im Zusammenhang mit Verwaltung dieser Vermögenswerte bzw. von Reserven abzielt. Es wird deshalb nicht vom Einfrieren, sondern von einer „**Immobilisierung**“ der Vermögenswerte der russischen Zentralbank gesprochen.²¹ Der praktische Effekt unterscheidet sich aber nicht vom Einfrierungsgebot: Die russische Zentralbank wird am Zugriff auf ihre Währungsreserven in der EU gehindert.²² Wie auch beim Einfrieren ist mit der Immobilisierung keine Enteignung der jeweiligen Vermögenswerte verbunden.

Ausnahmen vom Transaktionsverbot sind nach Art. 5a Abs. 5 VO (EU) 833/2014 nur möglich, wenn dies zur Gewährleistung der Finanzstabilität der Union insgesamt oder eines betroffenen Mitgliedstaats unbedingt erforderlich ist.

Der durch Änderungsverordnung (EU) 2024/576²³ vom 12. Februar 2024 – und damit „zwischen dem 12.²⁴ und 13. Sanktionspaket“ – eingefügte Art. 5a Abs. 7 VO (EU) 833/2014 stellt aber klar, dass Art. 5a Abs. 4 VO (EU) 833/2014 von vornherein nicht für „Transaktionen im Rahmen des Bilanzmanagements im Zusammenhang mit Vermögenswerten und Reserven der russischen Zentralbank [...] gilt, die am oder nach dem 28. Februar 2022 getätigt werden.“ Nach Erwägungsgrund (ErwG) 16 der Änderungsverordnung handelt es sich bei diesen „weiterhin zulässigen Transaktionen im Rahmen des Bilanzmanagements insbesondere um die Reinvestition von Barbeständen, die sich aufgrund immobilisierter Coupon- oder Dividenden- und Tilgungszahlungen und fällig werdender Einlagen akkumulieren“.

Der ebenfalls neu eingefügte Art. 5a Abs. 8 VO (EU) 833/2014 schreibt Zentralverwahrern, die immobilisierte Vermögenswerte und Reserven mit einem Gesamtwert von mehr als EUR 1 Mio.

21 Vgl. nur Erwägungsgrund 12 Verordnung (EU) 2024/576 des Rates vom 12. Februar 2024 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, [ABl. L. 2024/576, 14. Februar 2024](#).

22 Vgl. Kommission, AHWP Frozen Assets – Non paper by the Commission services on generation of resources to support Ukraine – Item 3, WK 3926/2023 INIT, LIMITE, S. 2, öffentlich verlinkt aber etwa hier: <https://www.politico.eu/article/eu-looks-at-investing-vladimir-putin-russia-state-assets-to-raise-cash-for-ukraine> (Im Folgenden: Kommission, Non paper, (Fn. 22); Kommission, FAQ, (Fn. 18), S. 55.

23 Verordnung (EU) 2024/576 des Rates vom 12. Februar 2024 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, [ABl. L. 2024/576, 14. Februar 2024](#).

24 Vgl. die Regelungen des 12. Sanktionspakets: Verordnung (EU) 2023/2873 des Rates vom 18. Dezember 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, [ABl. L. 2023/2873, 18. Dezember 2023](#); Durchführungsverordnung (EU) 2023/2875 des Rates vom 18. Dezember 2023 zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, [ABl. L. 2023/2875, 18. Dezember 2023](#); Verordnung (EU) 2023/2878 des Rates vom 18. Dezember 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, [ABl. L. 2023/2878, 18. Dezember 2023](#).

halten, bezüglich solcher Barbestände, die sich ausschließlich aufgrund der restriktiven Maßnahmen akkumulieren, außerdem vor, diese „von ihren anderen Tätigkeiten gesondert [zu] verbuchen und [zu] verwalten und die erzielten Einnahmen auch getrennt [zu] verwahren.“²⁵ Eine derartige Akkumulation von Barbeständen in Bilanzen der Zentralverwahrer resultiert daraus, dass andere als die in Art. 5a Abs. 7 VO (EU) 833/2014 normierten Transaktionen weiterhin unzulässig sind, dass also insbesondere Kapitalbetrag- und Zinszahlungen, Couponzahlungen sowie Zahlungen von Dividenden oder sonstigen Einkünften aus Wertpapieren an die russische Zentralbank verboten bleiben (vgl. ErwG 17 f. VO (EU) 2024/576). Art. 5a Abs. 8 VO (EU) 833/2014 ebnet den Weg, um gegebenenfalls in einem weiteren Schritt darüber zu entscheiden, die genannten Erträge, welche aus immobilisierten russischen Geldern resultieren (nicht die Gelder selbst), der Ukraine zur Verfügung zu stellen.²⁶

2.3. Örtlicher und personeller Geltungsbereich der EU-Sanktionsverordnungen

Unter Ziff. 2.1. und Ziff. 2.2. wurde näher dargestellt, welche Individuen, Unternehmen und staatlichen Stellen im Rahmen der EU-Russlandsanktionen mit personen- bzw. sektorbezogenen restriktiven Maßnahmen belegt werden („**Sanktionsobjekte**“). Ohne an dieser Stelle vertieft auf völkerrechtliche und unionsrechtliche Konzepte zur Zulässigkeit, insbesondere Verhältnismäßigkeit, von Sanktionsentscheidungen einzugehen, geht es hier im Wesentlichen um die Frage, ob die konkrete Sanktionierung dem mit dem jeweiligen Sanktionsregime verfolgten Ziel dient.²⁷ Charakteristisch für Sanktionen ist, dass sie einen anderen Staat zur Einstellung von Völker-

25 Vgl. ErwG 24 sowie zur besonderen Rolle der Zentralverwahrer: ErwG 19 VO (EU) 2024/576.

26 Vgl. Rat der EU, Immobilisierte Vermögenswerte Russlands: Rat beschließt getrennte Verwahrung außerordentlicher Einnahmen, [Pressemitteilung, 12. Februar 2024](#). Vgl. zudem ErwG 25 f. VO (EU) 2024/576 und ErwG 20 zu der zugrundeliegenden rechtlichen Einschätzung, dass die „unerwartete[n] und außerordentliche[n] Einnahmen [...] der Zentralbank Russlands nach den geltenden Vorschriften selbst nach Aufhebung des Transaktionsverbots nicht zur Verfügung gestellt werden [müssen]“, weshalb sie keine staatlichen Vermögenswerte darstellten und der die Vorschriften zum Schutz staatlicher Vermögenswerte auf sie nicht anwendbar seien.

27 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages und Fachbereich Europa, 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](#), 1. April 2022, S. 7 ff. Vgl. aber Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand, Rechtsfragen zu völkerrechtlichen Sanktionen, [WD 2 - 3000 - 071/19](#), 8. Juli 2019, S. 4, dazu, dass schon der Begriff der Sanktion nicht einheitlich verwendet wird.

rechtsverletzungen bzw. zur Einhaltung seiner völkerrechtlichen Verpflichtungen bewegen sollen.²⁸ Restriktive Maßnahmen können sich dabei nicht nur gegen den (völkerrechtswidrig handelnden) Staat bzw. staatliche Stellen, sondern – als Individualsanktionen – auch gegen (natürliche und juristische) Personen, Organisationen, Gruppen und Vereinigungen dieses Staates richten, etwa wenn diese völkerrechtswidriges staatliches Handeln unterstützen²⁹ oder das geschaffene Sanktionsregime unterlaufen³⁰ (siehe zu den Leistungskriterien im Einzelnen schon Ziff. 2.1.). Darüber hinaus kommen auch gegen Drittstaaten bzw. deren Staatsangehörige gerichtete Sanktionen in Betracht, die – zur Effektivitätssteigerung der gegen den delinquenten Staat gerichteten Sanktionen – auch das Verhalten von Drittstaaten beeinflussen sollen.³¹ Ansätze einer solchen drittlandgerichteten Sanktionierung finden sich in Anhang IV VO (EU) 833/2014, da die dort gelisteten Personen, Organisationen oder Einrichtungen, die zur militärischen und technologischen Stärkung Russlands oder zur Entwicklung seines Verteidigungs- und Sicherheitssektors beitragen, auch aus Drittländern kommen. Drittlandbezug hat zudem etwa die Anti-Umgehungsbestimmung aus Art. 12f VO (EU) 833/2014. Dies gilt auch für Art. 12g Art. 12f VO (EU) 833/2014, der (EU-)Ausführer bei bestimmten Exporten in Drittstaaten zur vertraglichen Vereinbarung einer sog. „No-Russia-Klausel“ verpflichtet (keine Wiederausfuhr nach Russland und keine Wiederausfuhr zur Verwendung in Russland).³² Auch in Anhang I der VO (EU) 269/2014 wurden iranische Staatsangehörige insbesondere im Zusammenhang Drohnenlieferungen an Russland aufgenommen.

Von der vorstehend erläuterten Frage, wer sanktioniert wird, also Sanktionsobjekt ist, ist die Frage zu unterscheiden, wer als **(Regelungs-)Adressat einer Sanktionsbestimmung** verpflichtet wird, wer also beispielsweise Vermögenswerte sanktionierter Personen und Entitäten einfrieren oder das Transaktionsverbot mit der russischen Zentralbank beachten muss. Insofern dürfte die Frage der hinreichenden Gerichtsbarkeit bzw. Jurisdiktion der die Sanktionen erlassenden Stellen relevant sein, wobei nach dem Völkerrecht dem Grunde nach anerkannt sein dürfte, dass ein

-
- 28 Vgl. zum Völkerrecht: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand, Rechtsfragen zu völkerrechtlichen Sanktionen, [WD 2 - 3000 - 071/19](#), 8. Juli 2019, S. 4; Sachstand, Sanktionen der Bundesrepublik Deutschland gegen Drittstaaten, [WD 2 - 3000 - 025/20](#), 6. April 2020, S. 4. Vgl. zu den EU-Sanktionen: Rat, Leitlinien zur Umsetzung und Evaluierung restriktiver Maßnahmen (Sanktionen) im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Aktualisierung, Dok. Nr. 5664/18, 4. Mai 2018, abrufbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/de/pdf>. In Anlage I heißt es dort: „Ganz allgemein werden restriktive Maßnahmen verhängt, um eine Änderung in der Politik oder im Handeln des Landes oder Landesteils, der Regierung, der Organisationen oder der Einzelpersonen, gegen die sich die Maßnahmen richten, zu bewirken“. Vgl. auch: Kommission, Non Paper, (Fn. 22), S. 3: „These measures are reversible and of a temporary nature, as required by the rationale of restrictive measures under the CFSP, which is to pursue the objectives as set out in Article 21 TEU, by bringing about a change in policy or activity of Russia“.
- 29 M.w.N.: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand, Sanktionen der Bundesrepublik Deutschland gegen Drittstaaten, [WD 2 - 3000 - 025/20](#), 6. April 2020, S. 4 f.
- 30 Vgl. zu solchen „sekundären Sanktionsgründen“: *Zimmermann*, Umgehungsverbot und Sekundärsanktionen: Sanktionspolitische Wende der EU?, UKuR 2022, 716 (720).
- 31 Vgl. *Ruys/Ryngaert*, Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Response to, US Secondary Sanctions, *The British Yearbook of International Law* 2020, S. 1 (4, 8).
- 32 Vgl. zu dieser, durch das zwölfte Sanktionspaket eingefügten Vorschrift etwa: Kommission, FAQ, (Fn. 18), S. 199, Frage 1.

Staat rechtsetzend (jurisdiction to prescribe) oder rechtsdurchsetzend (jurisdiction to enforce) lediglich dann tätig werden darf, wenn ein hinreichend fester Anknüpfungspunkt („genuine link“) zwischen dem tätig werdenden Staat und dem jeweiligen Regelungsgegenstand besteht.³³ Insofern kommen insbesondere das **Territorialitätsprinzip**³⁴ – also die Ausübung von das eigene Staatsgebiet betreffender Hoheitsgewalt – und das **Personalitätsprinzip**³⁵ – also die Ausübung von die eigenen Staatsbürger betreffender Hoheitsgewalt – in Betracht.³⁶

Wer Regelungsadressat ist bzw. welchen Geltungsbereich das EU-Sanktionsregime gegen Russland hat, ist in Art. 13 VO (EU) Nr. 833/2014 bzw. Art. 17 VO (EU) Nr. 269/2014 normiert. Diese Bestimmungen lauten:

Art. 13 VO (EU) 833/2014:

„Diese Verordnung gilt

a) im Gebiet der Union;³⁷

b) an Bord der Luftfahrzeuge und Schiffe, die der Gerichtsbarkeit eines Mitgliedstaats unterliegen;

Art. 17 VO (EU) 269/2014

„Diese Verordnung gilt

a) im Gebiet der Union einschließlich ihres Luftraums,³⁸

-
- 33 Vgl. zum Völkerrecht etwa von *Arnauld*, Völkerrecht., 5. Aufl. 2023, Rn. 351 f.; Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Sachstand, Zur extraterritorialen Ausübung von Hoheitsgewalt, [WD 2 - 3000 - 176/18](#) vom 23. November 2018 m.w.N.; *Meyer*, Second Thoughts on Secondary Sanctions, University of Pennsylvania Journal of International Law 2009, S. 905 (936 ff.). Siehe zur EU-Sicht etwa: Rat, Leitlinien zur Umsetzung und Evaluierung restriktiver Maßnahmen (Sanktionen) im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Aktualisierung, Dok. Nr. 5664/18, 4. Mai 2018, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/de/pdf>, Rn. 51 f.
- 34 *Ruys/Ryngaert*, Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Response to, US Secondary Sanctions, The British Yearbook of International Law 2020, S. 1 (11 ff.).
- 35 Vgl. etwa von *Arnauld*, Völkerrecht., 5. Aufl. 2023, Rn. 352; *Meyer*, Second Thoughts on Secondary Sanctions, University of Pennsylvania Journal of International Law 2009, S. 905 (937, 946 f.); *Schmidt*, The Legality of Unilateral Extra-territorial Sanctions under International Law, Journal of Conflict & Security Law, 2022, S. 53 (66); *Adler*, Die Anwendung und Durchsetzung US-amerikanischer Handelsbeschränkungen innerhalb der Europäischen Union – Wie schutzlos ist die EU?, 2016, S. 51 f.
- 36 Vgl. darüber hinaus zu weiteren Anknüpfungspunkten: *Adler*, Die Anwendung und Durchsetzung US-amerikanischer Handelsbeschränkungen innerhalb der Europäischen Union – Wie schutzlos ist die EU?, 2016, S. 52 ff.; *Ruys/Ryngaert*, Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Response to, US Secondary Sanctions, The British Yearbook of International Law 2020, S. 1 (26 ff.); *Zimmermann*, Umgehungsverbot und Sekundärsanktionen: Sanktionspolitische Wende des EU?, UKuR 2022, 716 (718).
- 37 Art. 1 Buchst. i VO (EU) 833/2014 definiert das Gebiet der Union als „die Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten, in denen der Vertrag Anwendung findet, nach Maßgabe der im Vertrag festgelegten Bedingungen, einschließlich ihres Luftraums“.
- 38 Art. 1 Buchst. h VO (EU) 269/2014 definiert das Gebiet der Union als „die Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten, in denen der Vertrag Anwendung findet, nach Maßgabe der im Vertrag festgelegten Bedingungen, einschließlich ihres Luftraums“.

c) für Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen, innerhalb und außerhalb des Gebiets der Union;

d) für nach dem Recht eines Mitgliedstaats gegründete oder eingetragene juristische Personen, Organisationen und Einrichtungen innerhalb und außerhalb des Gebiets der Union;

e) für juristische Personen, Organisationen und Einrichtungen in Bezug auf Geschäfte, die ganz oder teilweise in der Union getätigt werden.“

b) an Bord der Luftfahrzeuge und Schiffe, die der Hoheitsgewalt eines Mitgliedstaats unterstehen,

c) für Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen, innerhalb und außerhalb des Gebiets der Union,

d) für nach dem Recht eines Mitgliedstaats gegründete oder eingetragene juristische Personen, Einrichtungen oder Organisationen innerhalb und außerhalb des Gebiets der Union,

e) für juristische Personen, Einrichtungen oder Organisationen in Bezug auf Geschäfte, die ganz oder teilweise in der Union getätigt werden.“

Hinsichtlich der Regelungsadressaten lassen die beiden Normen zum einen einen **territorialen Bezug zum Gebiet der EU** erkennen.³⁹ Aus der Zusammenschau von Art. 13 Buchst. a und Buchst. e VO (EU) 833/2014 bzw. Art. 17 Buchst. a und e VO (EU) 269/2014 folgt dabei, dass Anknüpfungspunkt für die Anwendbarkeit des EU-Sanktionsregimes nicht nur die Anwesenheit im Gebiet der EU ist, sondern, dass bereits das Betreiben von Geschäften in der EU (ohne Anwesenheit der das Geschäft tätigen juristischen Person, Einrichtung oder Organisation im Unionsgebiet) zur Eröffnung des Geltungsbereichs des EU-Sanktionsregimes führen kann („EU-Geschäfte“).⁴⁰ Zum anderen sehen die Vorschriften einen **Bezug zu EU-Personen** (Unionsbürger, EU-

39 Vgl. Leitfaden der Kommission vom 17. Dezember 2020 zur Umsetzung bestimmter Vorschriften der Verordnung (EU) 2020/1998 des Rates, C(2020) 9432 final, 17. Dezember 2020, https://finance.ec.europa.eu/system/files/2021-02/201217-human-rights-guidance-note_de.pdf, S. 2: „Die EU-Sanktionen begründen rechtliche Verpflichtungen für alle Wirtschaftsteilnehmer in der EU und in Bezug auf alle innerhalb der EU tätigen Unternehmen“.

40 Vgl. zum so bedingten, weiten Anwendungsbereich mit nach Ansicht der Autorin extraterritorialen Zügen: *Sachs*, in: Hocke/Sachs/Pelz, Außenwirtschaftsrecht, 2. Aufl. 2020, Ziff. IV, Rn. 271 f. Siehe auch: *Niestedt*, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, Werkstand: 21. EL April 2023, V.50., Rn. 37, der den Anwendungsbereich als insgesamt „bedenklich weit“ einstuft.

Unternehmen⁴¹) vor, ohne dass es insoweit auf ihre Anwesenheit oder das Tätigen von Geschäften im Unionsgebiet ankäme.

2.4. Ergebnis zu den EU-Sanktionen gegen Russland

Auf der Grundlage der vorstehenden Analyse des EU-Sanktionsregimes gilt für die vom Auftraggeber aufgeworfenen Fragen Folgendes:

2.4.1. Einfrieren bzw. Immobilisierung von Vermögenswerten russischer Personen und Institutionen in der Schweiz einschließlich der BIZ

Hinsichtlich der Frage, inwieweit in der Schweiz gehaltene Aktiva russischer Bürger und Institutionen, einschließlich solcher der russischen Zentralbank bei der BIZ,⁴² von EU-Sanktionen betroffen sind, ist zu bedenken:

Nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Anhang I VO (EU) 269/2014 sind zwar die Vermögenswerte der dort gelisteten, sanktionierten Personen und Einrichtungen einzufrieren (vgl. Ziff. 2.1.). Zudem gibt es in der VO (EU) 833/2014 diverse sektorbezogene Bestimmungen, die sich grundsätzlich auf außerhalb Russlands gehaltene Vermögenswerte russischer Personen und Institutionen auswirken können. Darüber hinaus normiert Art. 5a Abs. 4 VO (EU) 833/2014 ein Transaktionsverbot im Zusammenhang mit der Verwaltung von Vermögenswerten und Reserven der russischen Zentralbank. Soweit es aber – wie in der vom Auftraggeber zur Begutachtung gestellten Konstellation – um Vermögenswerte und Währungsreserven geht, die auf dem Hoheitsgebiet der Schweiz bei Schweizer Finanzinstituten und -institutionen bzw. bei sonstigen Institutionen in der Schweiz gehalten oder verwaltet werden, die keine EU-Unternehmen i.S.v. Art. 17 Buchst. d VO (EU) 269/2014 und Art. 13 Buchst. d VO (EU) 833/2014 sind – wie dies bei der BIZ der Fall ist⁴³ – beanspruchen die EU-Sanktionsbestimmungen keine Geltung. Wie schon unter Ziff. 2.3. dargestellt, beschränkt sich der Normbefehl des EU-Sanktionsregimes gegen Russland im Wesentlichen auf

41 Demgegenüber verweist die Kommission beispielsweise darauf, dass in Russland niedergelassene, selbständige Tochtergesellschaften von EU-Unternehmen – mangels extraterritorialer Geltung der EU-Sanktionen – nicht zu deren Einhaltung verpflichtet seien, vgl. Kommission, FAQ, S. 55, Frage 2, mit dem ergänzenden Hinweis, dass EU-Unternehmen ihre russischen Tochterunternehmen nicht dazu nutzen dürfen, die sich aus den EU-Sanktionen ergebenden Verpflichtungen zu umgehen. Vgl. zudem Deutsche Bundesbank, [Häufig gestellte Fragen zum Thema Finanzsanktionen](#), Stand: 5. September 2023, S. 36, wonach die Finanzsanktionsregelungen indes für unselbständige Niederlassungen gelten sollen. Vgl. zudem *Sachs*, in: Hocke/Sachs/Pelz, Außenwirtschaftsrecht, 2. Aufl. 2020, Ziff. IV, Rn. 269 f. und *Niestedt*, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, Werkstand: 21. EL April 2023, V.50., Rn. 36 zur insofern maßgeblichen Abgrenzung zwischen rechtlich selbstständigen Tochtergesellschaften und Zweigniederlassungen auf der einen Seite (keine Anwendung des EU-Sanktionsrechts) und rechtlich unselbstständigen Zweigniederlassungen im Ausland auf der anderen Seite (Anwendung des EU-Sanktionsrechts).

42 Diese Ausarbeitung befasst sich allein mit der rechtlichen Bewertung etwaig bei der BIZ gehaltener russischer Vermögenswerte. Ob die russische Zentralbank *tatsächlich* Vermögenswerte bei der BIZ hat, ist nicht Gegenstand der Untersuchung.

43 Vgl. zur Rechtsstellung der BIZ: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand, Die historische Rolle der Bank für den Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) bei der Durchsetzung von Sanktionen, WD 1 - 3000 - 003/24, 9. Februar 2024, S. 4 ff. und noch Ziff. 3.2.

das EU-Hoheitsgebiet und EU-Personen. Sachverhalte **ohne einen solchen EU-Bezug in der Schweiz werden vom EU-Sanktionsregime gegen Russland nicht erfasst.**

2.4.2. Immobilisierung russischer SZR

Wie unter Ziff. 1 dargestellt, bezieht sich die dritte Frage des Auftraggebers darauf, inwiefern vom **IWF ausgegebene SZR** Russlands bzw. der russischen Zentralbank im Zuge der Russlandsanktionen immobilisiert wurden. Dazu möchte er auch wissen, ob es vergleichbare Fälle, etwa mit Blick auf Afghanistan, bereits in der Vergangenheit gab.

SZR werden zu den Währungsreserven gezählt.⁴⁴ Sie stellen ein Anrecht auf Umtausch gegen eine Reservewährung dar.⁴⁵ Der IWF trifft seine Entscheidungen über die Zuteilung von SZR gemäß Art. XVIII Abschnitt 1 IWF-Übereinkommen⁴⁶ unter Berücksichtigung des in Zukunft entstehenden langfristigen weltweiten Bedarfs nach Ergänzung der vorhandenen Währungsreserven. Bei der SZR-Zuteilung werden gemäß Art. XVIII Abschnitt 2 Buchst. e) grundsätzlich alle „Teilnehmer“, d.h. alle IWF-Mitglieder, die der Sonderziehungsrechts-Abteilung beigetreten sind, berücksichtigt.⁴⁷ Messgröße des Zuteilungsanteils ist die IWF-Quote der Teilnehmer, die sich wiederum an ihrer relativen Größe in der Weltwirtschaft orientiert.⁴⁸ Die jeweiligen Staaten werden folglich Inhaber von SZR und verwalten diese – soweit ersichtlich – entsprechend auf ihrem Hoheitsgebiet; in Deutschland ist hierfür die Deutsche Bundesbank zuständig (vgl. Art. 3 IWF-Gesetz⁴⁹).

44 Vgl. International Monetary Fund, [Special Drawing Rights \(SDR\)](#): „The SDR is an international reserve asset“; Deutsche Bundesbank, [Aktuelle Informationen über Sonderziehungsrechte](#) sowie den Hinweis im Sachstand: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, EU-Sanktionen gegen Russland und die Rolle der Schweiz sowie des Internationalen Währungsfonds (IWF), WD 4 - 3000 - 005/24, 14. Februar 2024, S. 7, wonach Russland seine SZR als Teil seiner Devisen- und Goldreserven erfasst.

45 Vgl. Deutsche Bundesbank, [Aktuelle Informationen über Sonderziehungsrechte](#).

46 Übereinkommen über den Internationalen Währungsfonds in der Fassung vom 30. April 1976 (BGBl. 1978 II S. 13) zuletzt geändert durch Siebte Änd. vom 15. Dezember 2010 (BGBl. 2012 II S. 522).

47 Vgl. zu weiteren möglichen SZR-Inhabern: Art. XVII Abschnitt 3 IWF-Übereinkommen; IWF, [Special Drawing Rights \(SDR\)](#).

48 Vgl. Deutsche Bundesbank, [Aktuelle Informationen über Sonderziehungsrechte](#).

49 Gesetz zu dem Übereinkommen über den Internationalen Währungsfonds in der Fassung von 1976 (IWF-Gesetz) vom 9. Januar 1978 (BGBl. 1978 II S. 13), das zuletzt durch Artikel 298 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

Zuletzt hat der IWF zur Überwindung der Corona-Pandemie am 23. August 2021 eine SZR-Zuteilung im Wert von insgesamt USD 650 Mrd. vorgenommen.⁵⁰ Nach öffentlich zugänglichen Quellen hat auch Russland an dieser Zuteilungsrunde teilgenommen.⁵¹ Der Presseberichterstattung ist zudem zu entnehmen, dass zwar auch Afghanistan, Venezuela und Myanmar SZR zugeteilt wurden, dass die jeweiligen Regierungen diese SZR aber nicht für den Umtausch in die Währungen anderer Ländern nutzen dürfen. Diese **Nutzungsbeschränkung von SZR** beruht also offenbar **auf einer Entscheidung des IWF** selbst, die dieser darauf stützte, dass die jeweiligen Regime international nicht anerkannt seien.⁵² Eine solche Beschränkung durch den IWF selbst, existiert – soweit ersichtlich – für Russland nicht.

Was etwaige Zugriffsmöglichkeiten des EU-Sanktionsregimes auf SZR-Zuteilungen und Nutzungsvorgaben angeht, ist zu beachten, dass der IWF als selbstständige Sonderorganisation der Vereinten Nationen seinen Sitz in Washington, D.C., USA hat⁵³ und SZR-Zuteilungsentscheidungen in örtlicher Hinsicht wohl diesem Sitz zuzuschlagen sein dürften. Wie bereits dargestellt, erstreckt sich das EU-Sanktionsregime nicht auf derartige Sachverhalte ohne (territorialen oder personalen) EU-Bezug. Nichts anderes gilt, soweit SZR in Russland durch russische Institutionen verwaltet werden: Der russische Staat bzw. bestimmte seiner Institutionen und Bürger sind zwar Sanktionsobjekt, nicht aber Sanktionsverpflichtete.

Denkbar wäre indes, dass das **Verbot aus Art. 5a Abs. 4 VO (EU) 833/2014**, welches Transaktionen im Zusammenhang mit der Verwaltung von Reserven der russischen Zentralbank untersagt, Tätigkeiten für einen etwaigen **Umtausch russischer SZR** gegen eine Reservewährung entgegenstehen könnte.

Solche Umtausche können grundsätzlich ad hoc aufgrund bilateraler Vereinbarung zwischen Staaten stattfinden. In Betracht kommt zudem ein Umtausch auf der Grundlage sog. Voluntary Trade Agreements (VTAs). Dies sind im Voraus getroffene Vereinbarungen zwischen SZR-Inhabern⁵⁴ und dem IWF, in denen sich der Inhaber bereit erklärt, innerhalb eines bestimmten Limits und in einer bestimmten Währung SZR von einem beliebigen Teilnehmer zu kaufen. Möchte ein

50 Deutsche Bundesbank, [Aktuelle Informationen über Sonderziehungsrechte](#).

51 *Herold*, Tagesspiegel, [Warum die Sanktionen nicht funktionieren: Eine Milliarde Dollar für Lukaschenko, 25. August 2021](#); *Plant/Andrews/Sala*, Center for Global Development, [Can Russia Use Its SDRs? Yes and No](#), 7. März 2022.

52 Vgl. *Bastian*, [Der IWF teilt seinen Mitgliedern 650 Milliarden Dollar zu – und geht dabei viel zu willkürlich vor](#), 24. August 2021 sowie Frankfurter Allgemeine, [Geht den Taliban das Geld aus?](#), 19. August 2021, wo eine IWF-Sprecherin wie folgt zitiert wird: „Derzeit herrscht innerhalb der internationalen Gemeinschaft Unklarheit über die Anerkennung einer Regierung in Afghanistan, was dazu führt, dass das Land keinen Zugang zu SZR (Sonderziehungsrechten) oder anderen IWF-Ressourcen hat“.

53 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand, EU-Sanktionen gegen Russland und die Rolle der Schweiz sowie des Internationalen Währungsfonds (IWF), WD 4 - 3000 - 005/24, 14. Februar 2024, S. 8.

54 Vgl. Deutsche Bundesbank, [Aktuelle Informationen über Sonderziehungsrechte](#), wonach auch Deutschland zu den Ländern zählt, die sich für einen Umtausch von SZR auf freiwilliger Basis gegenüber dem IWF bereit erklärt haben.

Teilnehmerstaat seine SZR umtauschen, wendet er sich an den IWF, der sich dann auf ein bestehendes VTA beruft und die Transaktion vermittelt.⁵⁵ Scheitern solche freiwilligen Transaktionen sieht Art. XIX IWF-Übereinkommen einen Mechanismus für die verpflichtende Designierung von Teilnehmern zur Abgabe von Währungsbeträgen durch den IWF vor.⁵⁶

Der Umstand, dass der Europäische Gerichtshof (EuGH) Sanktionsbestimmungen tendenziell weit auslegt,⁵⁷ legt nahe, dass Aktivitäten im Kontext des Umtauschs von SZR in eine Reservewährung als Transaktion im Zusammenhang mit der Verwaltung von Reserven der russischen Zentralbank im Sinne des EU-Rechts einzustufen wären. Solche Geschäfte wären dann grundsätzlich gemäß Art. 13 Buchst. a, c - e VO (EU) 833/2014 Stellen innerhalb der EU,⁵⁸ EU-Bürgern und EU-Unternehmern auch außerhalb der EU und zudem juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen für den Fall verboten, dass das jeweilige Geschäft ganz oder teilweise innerhalb der EU getätigt wird.⁵⁹ Abschließend könnte jedoch allein der EuGH über den Umfang der aus der VO (EU) 833/2014 für diese Konstellation resultierenden Verpflichtungen bzw. Verbote entscheiden.⁶⁰

Ergänzend ist auf die Erklärung der G7-Finanzminister und Zentralbankpräsidenten zu Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine vom 20. April 2022 hinzuweisen. Darin heißt es unter Punkt 10:

„Wir sind fest entschlossen, keine Finanztransaktionen von Regierung zu Regierung mit Russland durchzuführen, einschließlich des freiwilligen Handels mit Sonderziehungsrechten, und rufen andere Länder auf, sich uns anzuschließen, um Russlands Möglichkeiten zur Finanzierung seines unprovokierten und ungerechtfertigten Krieges gegen die Ukraine weiter einzuschränken. Russland darf keine Finanzmittel von den internationalen Finanzinstitutionen, einschließlich des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank, erhalten. Wir begrüßen

55 *Sala/Plant*, [Finding Bigfoot: New Data Shows the Difficulty of Tracking IMF Special Drawing Rights](#), 17. Januar 2022.

56 Siehe ausführlicher auch zu den Implikationen hinsichtlich etwaiger Absichten Russlands, seine SZR umzutauschen: *Plant/Andrews/Sala*, Center for Global Development, [Can Russia Use Its SDRs? Yes and No](#), 7. März 2022.

57 Vgl. *Sachs*, in: Hocke/Sachs/Pelz, Außenwirtschaftsrecht, 2. Aufl. 2020, Ziff. IV, Rn. 275.

58 Dies sind beispielsweise die nationalen Zentralbanken oder die Europäische Zentralbank.

59 Vgl. die Erwägungen von *Sachs*, in: Hocke/Sachs/Pelz, Außenwirtschaftsrecht, 2. Aufl. 2020, Ziff. IV, Rn. 272, wonach es für die Eröffnung des Anwendungsbereichs bereits ausreichen könnte, dass ein für die Geschäftsabwicklung verwendeter E-Mail- oder Webserver in der EU steht.

60 Dies gilt beispielsweise auch für die Frage, ob der IWF selbst, sollte er jemals an einer entsprechenden Transaktion beteiligt sein, die (teilweise) auf EU-Gebiet abgewickelt würde, an das Transaktionsverbot gebunden wäre. Dies hinge zunächst davon ab, ob er als juristische Personen, Organisation oder Einrichtung i.S.v. Art. 13 Buchst. e VO (EU) 833/2014 einzustufen wäre. Sodann wären voraussichtlich die weitreichenden Immunitätsrechte des IWF zu relevant. Nach Art. IX Abschnitt 4 IWF-Übereinkommen genießen Vermögenswerte des Fonds unabhängig von ihrem Belegenheitsort Immunität vor jeglichem Zugriff durch Gesetzgebungsmaßnahmen. Soweit ersichtlich, haben die Gerichte der EU noch nicht zu diesen Fragen entschieden.

die Entscheidung der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, den Zugang Russlands und Weißrusslands zu ihren Mitteln auszusetzen.“⁶¹

Ohne eine vertiefte Prüfung des US-Rechts vorzunehmen, wird zudem auf den im Oktober 2022 erlassenen sog. „Russia and Belarus SDR Exchange Prohibition Act of 2022“ verwiesen.⁶² Wesentlicher Inhalt ist das an den US-Finanzminister gerichtete Verbot, Geschäfte zu tätigen, die den Umtausch von vom IFW ausgegebenen SZR betreffen, wenn diese von Russland oder Belarus gehalten werden.

3. Übernahme der EU-Sanktionsbestimmungen in Schweizer Sanktionsrecht

Wie bereits oben unter Ziff. 1 dargestellt, hat die Schweiz entschieden, die von der EU gegen Russland verabschiedeten Sanktionspakete zu übernehmen,⁶³ um deren Wirkung zu verstärken.⁶⁴

Rechtliche Grundlage für dieses Vorgehen ist das Embargogesetz der Schweiz (EmbG).⁶⁵ Nach Art. 1, 2 EmbG kann der Bundesrat Zwangsmassnahmen⁶⁶ erlassen, die von der Organisation der Vereinten Nationen (VN), der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) oder von den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz beschlossen wurden und die der Einhaltung des Völkerrechts dienen. Zu den wichtigsten Handelspartnern im Sinne der Vorschrift zählt namentlich die EU.⁶⁷ Während die Schweiz völkerrechtlich verpflichtet ist, VN-Sanktionen voll-

61 Vgl. Ziff. 10 [G7 Finance Ministers and Central Bank Governors' Statement on Russia's war of aggression against Ukraine Washington D.C.](#), 20 April 2022, [übersetzt mit Hilfe von www.DeepL.com/Translator] (im Original: „We are strongly committed to not conducting government-to-government financial transactions with Russia, including voluntary trading in Special Drawing Rights, and call upon other countries to join us in further limiting Russia's ability to finance its unprovoked and unjustifiable war of choice against Ukraine. Russia must not obtain financing from the international financial institutions, including the International Monetary Fund and the World Bank. We welcome the decision by the European Bank for Reconstruction and Development to suspend the access by Russia and Belarus to its resources“).

62 [Russia and Belarus SDR Exchange Prohibition Act of 2022](#) [Public Law 117–185].

63 Vgl. den zeitlichen Überblick der schrittweisen Übernahme der EU-Sanktionen bei: *Burckardt/Paka*, Die Russland-Sanktionen der Schweiz, RIW 5/2022, S. 266 (267).

64 Vgl. die [Informationsseite des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO](#).

65 Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen vom 22. März 2002 (Stand am 1. Juli 2023) [SR 946.231](#).

66 D.h. landesrechtliche Maßnahmen zur Durchsetzung internationaler Organisationen, vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen vom 20. Dezember 2000, [BBl 2001 1433](#), S. 1455.

67 Vgl. insoweit: Botschaft zum Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen vom 20. Dezember 2000, [BBl 2001 1433](#), S. 1452, 1455.

umfänglich umzusetzen bzw. anzuwenden, liegt die Übernahme von EU-Sanktionen im Ermessen der Schweiz, wobei hinsichtlich des Ob und Wie der Übernahme außenpolitische, außenwirtschaftspolitische und rechtliche Kriterien berücksichtigt werden.⁶⁸

Der Schweiz ist es neben der Übernahme internationaler Sanktionen auf Grundlage des EmbG gemäß Art. 184 Abs. 3 der Schweizer Bundesverfassung⁶⁹ auch möglich, rein unilaterale Sanktionen zu erlassen.⁷⁰ Wie bereits oben unter Ziff. 1. dargestellt, hat diese Ausarbeitung keine vertiefte Analyse des nationalen Schweizer Rechts zum Gegenstand und befasst sich insbesondere nicht mit etwaigen unilateralen, nationalen Sanktionen der Schweiz.

Im Folgenden wird vielmehr auf die Übernahme des Einfrierungsgebots, bestimmter sektoraler Sanktionen und des Transaktionsverbots in die Ukraine-Verordnung sowie auf deren Geltungsbereich eingegangen.

3.1. Einfrieren bzw. Sperrung privater Vermögenswerte

Eine Art. 2 VO (EU) 269/2014 entsprechende Bestimmung findet sich in **Art. 15 Ukraine-Verordnung** über die „Sperrung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen“. Auch sie bezweckt – wie das Einfrierungsgebot – lediglich die vorübergehende Zugriffsverweigerung ohne eine Änderung der Eigentumsverhältnisse.⁷¹

Nach Art. 15 Abs. 1 der Sanktionsverordnung sind – vorbehaltlich der Ausnahmebestimmungen aus Art. 15 Abs. 3 ff. Ukraine-Verordnung⁷² – Gelder und wirtschaftliche Ressourcen, die sich im

68 Vgl. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, [FAQ – Sanktionen gegen Russland](#), Frage 4; *Burckhardt/Paka*, Die Russland-Sanktionen der Schweiz, RIW 5/2022, S. 266; *Burckhardt/Paka*, Schweizer Sanktionsrecht: Ein Überblick über die Massnahmen der Schweiz im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine, UKuR 2022, S. 614, Ziff. 1-3.

69 Art. 184 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft ([SR 101](#)) lautet: „Wenn die Wahrung der Interessen des Landes es erfordert, kann der Bundesrat Verordnungen und Verfügungen erlassen. Verordnungen sind zu befristen“.

70 Vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen vom 20. Dezember 2000, [BBl 2001 1433](#), S. 1452.

71 Vgl. nur: *Burckhardt/Solms*, Die Vermögenssperre nach Schweizer Sanktionsregime, UKuR 2023, S. 60 (61, Ziff. 8) sowie Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, [FAQ – Sanktionen gegen Russland](#), Frage 14: „Die Vermögenssperre ist von der Einziehung zu unterscheiden, die Eigentumsrechte verbleiben gemäss Embargogesetz im ersten Fall bei der sanktionierten Person (Rechtsstaatlichkeit). Auch Häuser, Autos und Ähnliches sind gesperrt, sofern diese Personen gelistet sind. Konkret werden diese Vermögenswerte aber nicht eingezogen. Der Handel damit ist indes verboten. *Als Beispiel*: Ein Haus darf von einer sanktionierten Person bewohnt bleiben, aber es darf weder verkauft noch vermietet werden“.

72 Vgl. zu Abweichungen zwischen dem EU- und dem Schweizer Sanktionsrecht: *Burckhardt/Solms*, Die Vermögenssperre nach Schweizer Sanktionsregime, UKuR 2023, S. 60 (61, Ziff. 6 f.).

Eigentum oder der Kontrolle⁷³ von natürlichen Personen, Unternehmen und Organisationen nach **Anhang 8**⁷⁴ befinden, sowie von denjenigen, die im Namen oder auf Anweisung handeln der vorgenannten Personen handeln sowie schließlich von denjenigen, die sich im Eigentum oder unter Kontrolle der beiden vorgenannten Gruppen befinden, gesperrt. In den FAQ des Schweizer Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) zu den Russlandsanktionen der Schweiz heißt es, dass die „Schweizer Sanktionsliste gegenüber Russland [...] identisch mit derjenigen der EU“ sei.⁷⁵

Art. 1 Buchst. a Ukraine-Verordnung definiert Gelder wie folgt:

„finanzielle Vermögenswerte, einschliesslich Bargeld, Schecks, Geldforderungen, Wechsel, Geldanweisungen oder anderer Zahlungsmittel, Guthaben, Schulden und Schuldverpflichtungen, Wertpapieren und Schuldtiteln, Wertpapierzertifikaten, Obligationen, Schuldscheinen, Optionsscheinen, Pfandbriefen, Derivatens; Zinserträge, Dividenden oder andere Einkünfte oder Wertzuwächse aus Vermögenswerten; Kredite, Rechte auf Verrechnung, Bürgschaften, Vertragserfüllungsgarantien oder andere finanzielle Zusagen; Wertrechte; kryptobasierte Vermögenswerte; Akkreditive, Konnossemente, Sicherungsübereignungen, Dokumente zur Verbriefung von Anteilen an Fondsvermögen oder anderen Finanzressourcen und jedes andere Finanzierungsinstrument für Exporte“.

Wirtschaftliche Ressourcen sind nach Art. 1 Buchst. c Ukraine-Verordnung:

„Vermögenswerte jeder Art, unabhängig davon, ob sie materiell oder immateriell, beweglich oder unbeweglich sind, insbesondere Immobilien und Luxusgüter, mit Ausnahme von Geldern nach Buchstabe a“.

Als Sperrung von Geldern definiert Art. 1 Buchst. b Ukraine-Verordnung die

„Verhinderung jeder Handlung, welche die Verwaltung oder die Nutzung der Gelder ermöglicht, mit Ausnahme von normalen Verwaltungshandlungen von Finanzinstituten“.

Sperrung wirtschaftlicher Ressourcen ist nach Art. 1 Buchst. d Ukraine-Verordnung die

73 *Burckhardt/Solms*, Die Vermögenssperre nach Schweizer Sanktionsregime, UKuR 2023, S. 60 (61, Ziff. 5); *Burckhardt/Paka*, Schweizer Sanktionsrecht: Ein Überblick über die Massnahmen der Schweiz im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine, UKuR 2022, S. 614 (615, Ziff. 13) und *Burckhardt/Paka*, Die Russland-Sanktionen der Schweiz, RIW 5/2022, S. 266 (269 f.), zum unklaren Kontrollbegriff im Schweizer Recht.

74 Die Fassung vom 1. März 2024 geltende Fassung kann hier abgerufen werden: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/oc/2024/94/de/annexes>.

75 Vgl. dazu Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, [FAQ – Sanktionen gegen Russland](#), Frage 6, wo auch die Anzahl der sanktionierten Personen mit Stand 4. März 2024 abrufbar ist. In den FAQ wird darauf hingewiesen, dass die Schweiz nicht die von der EU über das Russland-Sanktionsregime hinausgehenden „thematischen Sanktionen“ übernommen habe, vgl. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, [FAQ – Sanktionen gegen Russland](#), Frage 6, 7. Vgl. zudem den Hinweis bei *Burckhardt/Solms*, Die Vermögenssperre nach Schweizer Sanktionsregime, UKuR 2023, S. 60 (Ziff. 4), wonach die Schweizer Sanktionsliste „fortlaufend und unabhängig vom Zeitpunkt der Übernahme der Sanktionsregelungen [...] aktualisiert wird“.

„Verhinderung der Verwendung wirtschaftlicher Ressourcen zum Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen, einschliesslich des Verkaufs, des Vermietens oder des Verpfändens solcher Ressourcen“.

3.2. Sektorale Sanktionen, insbesondere Immobilisierung von Vermögenswerten der russischen Zentralbank

Die Ukraine-Verordnung enthält diverse Finanzsanktionen, die im Wesentlichen den unter Ziff. 2.2. dargestellten Bestimmungen der VO (EU) 833/2014 entsprechen. So normiert Art. 20 Ukraine-Verordnung ein mit Art. 5b Abs. 1 und Abs. 2 VO (EU) 833/2014 vergleichbares Verbot der Entgegennahme von Einlagen über 100.000 Franken und von kryptobasierten Vermögenswerten. Art. 24a Ukraine-Verordnung enthält ein auf Art. 5aa VO (EU) 833/2014 beruhendes Verbot von Transaktionen mit staatseigenen Unternehmen. Art. 22 Ukraine-Verordnung verbietet Zentralverwahrern – wie entsprechend Art. 5e VO (EU) 833/2014 – die Erbringung von gewissen Dienstleistungen. Ein Art. 5f VO (EU) 833/2014 entsprechendes Wertpapierverkaufsverbot ist in Art. 23 Ukraine-Verordnung normiert. Das in Art. 27 Ukraine-Verordnung verankerte Verbot der Bereitstellung spezialisierter Nachrichtenübermittlungsdienste für den Zahlungsverkehr korrespondiert mit Art. 5h VO (EU) 833/2014. Das Banknoten betreffende Verbot aus Art. 28 Ukraine-Verordnung beruht offenbar auf Art. 5i VO (EU) 833/2014, das Verbot von Ratingdiensten aus Art. 5j VO (EU) 833/2014 korrespondiert mit Art. 28a Ukraine-Verordnung und Verbote betreffend Wirtschaftsprüfung (einschließlich Abschlussprüfung, Buchführung und Steuerberatung sowie Unternehmens- und Public-Relations-Beratung), wie sie in Art. 5n VO (EU) 833/2014 geregelt sind, wurden in Art. 28e Ukraine-Verordnung aufgenommen.

Besondere Relevanz für die vom Auftraggeber gestellte zweite Frage hat das in Art. 24 Ukraine-Verordnung normierte und Art. 5a Abs. 4 VO (EU) 833/2014 entsprechende „Verbot von Transaktionen mit der Zentralbank der Russischen Föderation“. **Art. 24 Abs. 1 Ukraine-Verordnung** wurde ursprünglich durch Verordnung vom **25. März 2022**⁷⁶ in die Ukraineverordnung eingefügt und lautet in der aktuell gültigen Fassung vom 29. März 2023⁷⁷:

„Transaktionen im Zusammenhang mit der Verwaltung von Reserven und Vermögenswerten der Zentralbank der Russischen Föderation sind verboten; dies schliesst Transaktionen mit Banken, Unternehmen und Organisationen ein, die im Namen oder auf Anweisung der Zentralbank der Russischen Föderation handeln, wie der russische Staatsfonds National Wealth Fund.“

Wie Art. 5a Abs. 4 VO (EU) 833/2014 unterscheidet sich auch Art. 24 Ukraine-Verordnung dadurch vom Einfrierungsgebot bzw. der Vermögenssperre aus Art. 2 Abs. 1 VO (EU) 269/2014 und Art. 15 Abs. 1 Ukraine-Verordnung, dass nicht unmittelbar die Blockade der jeweiligen Ver-

76 Schweizerischer Bundesrat, Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine – Änderung vom 25. März 2022, [AS 2022 198](#).

77 Schweizerischer Bundesrat, Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine – Änderung vom 29. März 2023, [AS 2023 168](#).

mögensgegenstände festgelegt, sondern auf diese Vermögenswerte bezogene Transaktionen verboten werden (vgl. schon oben Ziff. 2.2.). Statt – wie in der EU – von immobilisierten, spricht der Schweizer Bundesrat insofern von „bewegungsunfähigen Vermögenswerten“.⁷⁸ Lediglich klarstellend sei darauf hingewiesen, dass es zudem auch hier lediglich um die zeitlich grundsätzlich befristete und damit reversible Immobilisierung des Zentralbankvermögens geht.⁷⁹

Nach Art. 24 Abs. 2 Ukraine-Verordnung kann das SECO unter den dort konkretisierten Bedingungen Ausnahmen vom Transaktionsverbot bewilligen.

Anders als Art. 5a VO (EU) 833/2014 enthält Art. 24 Ukraineverordnung (noch) keine Klarstellung, dass Transaktionen im Rahmen des Bilanzmanagements weiterhin zulässig sind, und sieht auch (noch) keine Pflicht der Zentralverwahrer vor, bestimmte Barbestände gesondert zu verbuchen und zu verwalten (siehe Ziff. 2.2. zu den auf EU-Ebene insofern „zwischen dem 12. und 13. Sanktionspaket“ eingefügten Art. 5a Abs. 7, 8 VO (EU) 833/2014).

3.3. Geltungsbereich der Ukraine-Verordnung

Hinsichtlich des **räumlichen bzw. personellen Geltungsbereichs** der Ukraine-Verordnung ist festzustellen, dass weder in der Verordnung selbst noch im EmbG eine mit Art. 17 VO (EU) 269/2014 bzw. Art. 13 VO (EU) 833/2014 vergleichbare Norm enthalten ist, die den Anwendungsbereich der Schweizer Sanktionsbestimmungen gegen Russland ausdrücklich regeln würde. In der sog. Auslegungshilfe führt das SECO im Zusammenhang mit einer speziellen Sanktionsbestimmung zu Trusts (Art. 28d Ukraine-Verordnung, der Art. 5m VO (EU) 833/2014 entspricht) an, dass **„[a]lle in der Schweiz ansässigen natürlichen und juristischen Personen [...] verpflichtet [sind], die Verordnung einzuhalten**, unabhängig davon, wo der Trust und die beteiligten Parteien ihren eingetragenen Sitz haben.“ Diese allgemein auf die Ukraine-Verordnung bezogene Aussage entspricht einem **territorialen, auf die Schweiz bezogenen Geltungsbereich**.

Dieses Verständnis dürfte der im Schweizer Schrifttum vertretenen Auffassung entsprechen. Dieses geht offenbar davon aus, dass sich der Anwendungsbereich der Ukraine-Verordnung „nach dem im Verwaltungsrecht verankerten Territorialitätsprinzip richte“, also auf Sachverhalte beziehe, „welche sich in der Schweiz ereignet haben bzw. auf Handlungen, welche auf dem Staatsgebiet der Schweiz begangen wurden“.⁸⁰ Daraus schlussfolgern *Burckardt* und *Paka*, dass die Ukraine-Verordnung namentlich für Personen relevant sei, „welche in der Schweiz ansässig sind

78 Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundesrat: [7.4 Milliarden Franken der Zentralbank der Russischen Föderation in der Schweiz](#), 10. Mai 2023.

79 Vgl. skeptisch zu der Frage, ob darüber hinaus eine Beschlagnahme bzw. Einziehung dieser Vermögenswerte als Sanktionsmaßnahme zulässig sein könnte: SECO, Kommission für Rechtsfragen, 22-07 Sperrung und Konfiskation von Vermögenswerten: Grenzen der rechtlichen Rahmenbedingungen, SECO-471.1-32/4, 26. Oktober 2022, https://staticwozch-4f11.kxcdn.com/files/text/2023/Antwort%20RK-S_signe%CC%81e_0.pdf.

80 Vgl. m.w.N. *Burckardt/Paka*, Die Russland-Sanktionen der Schweiz, RIW 5/2022, S. 266 (267).

oder in der Schweiz (bzw. von der Schweiz aus) einer Geschäftstätigkeit nachgehen.⁸¹ Dazu gehörten etwa Finanzinstitute mit Sitz in der Schweiz, nicht aber deren Tochtergesellschaften mit Sitz im Ausland, wenn sie keine Geschäftstätigkeit in der Schweiz ausübten.⁸²

3.4. Ergebnis zu den auf EU-Sanktionen zurückgehenden Schweizer Sanktionen gegen Russland

Auf der Grundlage der vorstehenden Analyse der auf dem EU-Sanktionsregime gegen Russland aufbauenden Ukraine-Verordnung gilt hinsichtlich der vom Auftraggeber aufgeworfenen Fragen Folgendes:

3.4.1. Einfrieren bzw. Immobilisierung von Vermögenswerten russischer Personen und Institutionen in der Schweiz

Hinsichtlich der ersten vom Auftraggeber aufgeworfenen Frage, inwiefern Vermögenswerte russischer Personen und Institutionen (insbesondere der russischen Zentralbank), die in der Schweiz bei Schweizer Finanzinstituten und -institutionen gehalten werden, Gegenstand der Russlandsanktionen sind, sind insbesondere Art. 15 und Art. 24 Ukraine-Verordnung relevant.

In Anwendung des Territorialitätsprinzips, das für den Geltungsbereich der Ukraine-Verordnung maßgeblich sein dürfte (vgl. Ziff. 3.3.), folgt aus diesen Bestimmungen, dass in der Schweiz ansässige Finanzinstitute und -institutionen grundsätzlich (siehe zur BIZ noch Ziff. 3.4.2.) verpflichtet sind, die bei ihnen gehaltenen Vermögenswerte von nach Art. 15 i.V.m. Anhang 8 Ukraine-Verordnung sanktionierten Personen zu sperren. Darüber hinaus sind die in der Schweiz ansässigen natürlichen und juristischen Personen grundsätzlich verpflichtet, das Transaktionsverbot im Zusammenhang mit Vermögenswerten und Reserven der russischen Zentralbank einzuhalten.

Neben den für die vom Auftraggeber aufgeworfene Frage relevantesten Vorgaben aus Art. 15 und Art. 24 Ukraine-Verordnungen können weitere in der Ukraine-Verordnung normierte Finanzsanktionen Auswirkungen auf in der Schweiz gehaltene Vermögenswerte russischer Personen und Institutionen haben (siehe Ziff. 3.3.).

81 *Burckardt/Paka*, Schweizer Sanktionsrecht: Ein Überblick über die Massnahmen der Schweiz im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine, UKuR 2022, S. 614, Ziff. 4 f. und *Burckardt/Paka*, Die Russland-Sanktionen der Schweiz, RIW 5/2022, S. 266 (267 f.). Soweit die Autoren dem persönlichen Anwendungsbereich der Ukraine-Verordnung bzw. den Sanktionsadressaten auch die sanktionierten Personen selbst zurechnen, entspricht dies nicht der hier zugrunde gelegten Systematik, die zwischen (extraterritorialen) Sanktionsobjekten und Sanktionsverpflichteten unterscheidet, zu denen der sanktionierende Staat eine hinreichende Verbindung haben muss (vgl. Ziff. 2.2.).

82 Ebenda m.w.N. Vgl. auch die Ausführungen der Schweizer Bankiervereinigung, [Sanktionen](#), die dahin gehen, dass sich die Schweizer Sanktionen auf sämtliche Bankgeschäfte bezögen, die von den Banken in der Schweiz im Rahmen ihrer Schweizer Banklizenz getätigt werden. Bezüglich außerhalb der Schweiz gebuchter Geschäfte seien hingegen die Sanktionen der jeweiligen Länder maßgeblich.

3.4.2. Zur Geltungen der Ukraine-Verordnung für die BIZ

Hinsichtlich der weiteren Frage des Auftraggebers, ob sich aus den Schweizer Sanktionsbestimmungen gegen Russland auch Verpflichtungen für die BIZ ergeben, gilt Folgendes:

Für die Anwendbarkeit der Ukraine-Verordnung dürfte sprechen, dass die BIZ ihren Sitz in Basel in der Schweiz hat, sodass sie grundsätzlich dem territorialen Geltungsbereich des Schweizer Sanktionsrechts unterfällt. Fraglich ist aber, ob sich angesichts des besonderen rechtlichen Status der BIZ⁸³ und insbesondere angesichts der ihr gewährten Immunitätsrechte⁸⁴ etwas anderes ergibt. Insofern gilt, dass die BIZ nach Art. 55 der Statuten der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (die Statuten)⁸⁵ und nach Art. 4 des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich zur Regelung der rechtlichen Stellung der Bank in der Schweiz (Abkommen 1987)⁸⁶ nicht nur weitgehend davon freigestellt ist, vor Gerichten verklagt und Zwangsvollstreckungsmaßnahmen in ihr Eigentum und ihre Vermögenswerte unterworfen zu werden (worum es bei der Verpflichtung zur Beachtung gesetzlicher Sanktionsnormen nicht geht). Vielmehr bestimmen Art. 55 Abs. 3 der Statuten und sinngemäß auch Art. 4 Abs. 4 des Abkommens 1987 darüber hinaus, dass der

„Bank anvertraute Werte ebenso wie Ansprüche jeder Art gegen die Bank und von der Bank ausgegebene Aktien, gleichgültig wo und in wessen Händen sie sich befinden, [...] ohne ausdrückliche vorherige Zustimmung der Bank nicht mit Vollstreckungsmassnahmen belegt werden (insbesondere können sie nicht gepfändet, mit Arrest belegt, gesperrt oder mit anderen Zwangsvollstreckungs- oder Sicherungsmassnahmen belegt werden).“

Bereits Ziffer 10 des sog. Grundgesetzes der BIZ⁸⁷ bestimmt:

-
- 83 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand, Die historische Rolle der Bank für den Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) bei der Durchsetzung von Sanktionen, WD 1 - 3000 - 003/24, 9. Februar 2024, S. 4 f., zur Frage, ob es sich bei der BIZ um ein Völkerrechtssubjekt handelt.
- 84 Vgl. dazu: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand, Die historische Rolle der Bank für den Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) bei der Durchsetzung von Sanktionen, WD 1 - 3000 - 003/24, 9. Februar 2024, S. 5.
- 85 Statuten der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich vom 20. Januar 1930, i.d.F. vom 7. November 2016, abgedruckt in: Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (Hrsg.), [Grundlegende Texte](#), Basel, Januar 2019, S. 7 (30).
- 86 Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich zur Regelung der rechtlichen Stellung der Bank in der Schweiz, vom 10. Februar 1987, in der durch Briefwechsel vom 18. Dezember 2002 / 13. Januar 2003 mit Wirkung vom 1. Januar 2003 geänderten Fassung, abgedruckt in: Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (Hrsg.), [Grundlegende Texte](#), Basel, Januar 2019, S. 39 (41).
- 87 Grundgesetz der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich vom 20. Januar 1930, abgedruckt in: Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (Hrsg.), [Grundlegende Texte](#), Basel, Januar 2019, S. 3 (6).

„Die Bank, ihr Eigentum, ihre Aktiven sowie alle Einlagen und andere ihr anvertrauten Werte sind in Friedens- und Kriegszeiten ausgenommen von allen Maßnahmen, wie Enteignung, Requirierung, Beschlagnahme oder Einziehung, Verbot oder Beschränkung der Ausfuhr oder Einfuhr von Gold oder Devisen und von allen anderen ähnlichen Eingriffen.“

Im Ergebnis dürften juristische Fragen zur Anwendbarkeit der Ukraine-Verordnung auf die BIZ indes keine Rolle spielen. Insofern sei auf die Presseberichterstattung hingewiesen, nach der die BIZ in Folge der am 28. Februar 2022 auf G7-Ebene beschlossenen Sanktionierung der russischen Zentralbank bereits am 10. März 2022 – und damit vor Inkrafttreten des Transaktionsverbots mit der russischen Zentralbank aus Art. 24 Ukraine-Verordnung am 25. März 2022 – bekanntgab, den Zugang der russischen Zentralbank zu allen Dienstleistungen, Sitzungen und sonstigen Aktivitäten der BIZ ausgesetzt zu haben. Dies wurde offenbar damit begründet, dass sich die BIZ an die internationalen Sanktionen gegen die russische Zentralbank halte, soweit diese anwendbar seien und dass man keine Möglichkeit zur Umgehung von Sanktionen bieten wolle.⁸⁸ Auf der Internetseite der Ukrainischen Zentralbank (NBU) heißt es, dass die Entscheidung der BIZ, den Zugang der russischen Zentralbank zu allen BIZ-Sitzungen, -Dienstleistungen und -Aktivitäten zu sperren, erfolgt sei, nachdem die NBU um einen solchen Schritt gebeten habe.⁸⁹

3.4.3. Immobilisierung russischer SZR

Hinsichtlich der dritten vom Auftraggeber aufgeworfenen Frage, inwieweit russische SZR mit Sanktionsmaßnahmen belegt seien, gelten die Ausführungen zum EU-Sanktionsregime unter Ziff. 2.4.2. im Wesentlichen ebenso für das Schweizer Sanktionsrecht. Da der Geltungsbereich der Ukraine-Verordnung offenbar rein territorial bestimmt und damit noch einmal enger ist als der Geltungsbereich des EU-Sanktionsrechts mit seinen personellen Anknüpfungspunkten (Ziff. 3.3.), dürfte eine Verpflichtung des in den USA ansässigen IWF oder in Russland ansässiger Stellen von vornherein ausscheiden. Soweit hingegen im Rahmen eines etwaigen SZR-Umtauschs die Beteiligung von in der Schweiz ansässigen Instituten oder Institutionen in Rede stehen würde, sprechen sachliche Gründe dafür, dass entsprechende Transaktionen mit der russischen Zentralbank das Verbot aus Art. 24 Ukraine-Verordnung zu beachten hätten. Eine abschließende Entscheidung über diese Fragen ist indes den zuständigen Gerichten vorbehalten.

Fachbereich Europa

88 Die Presseberichterstattung gibt das Statement der BIZ wie folgt wieder: „The Bank for International Settlements is following international sanctions against the central bank of Russia, as applicable, and will not be an avenue for sanctions to be circumvented, a BIS spokeswoman said. The access of the central bank of Russia to all BIS services, meetings and other BIS activities, has been suspended.“ Vgl. hierzu und zum Hintergrund etwa: The Wall Street Journal, Russia Suspended From Bank for International Settlements, 11. März 2022, <https://www.wsj.com/livecoverage/russia-ukraine-latest-news-2022-03-11/card/russia-suspended-from-bank-for-international-settlements-gEiXwjvillkp9jSTV7sU>; New Money Review, BIS ditches neutrality over Russia, 12. März 2022, <https://newmoneyreview.com/index.php/2022/03/12/bis-ditches-neutrality-over-russia/>; Reuters, BIS suspends Russia central bank from all services, <https://www.reuters.com/article/idUSKCN2L71LZ/>.

89 National Bank of Ukraine, [Bank for International Settlements Suspends russian central bank's Access to BIS Services](#), 10. März 2022.