



Brüssel, den 21. Februar 2025  
(OR. en)

6449/25

COSCE 1  
COEST 167  
JAI 227  
COJUR 15  
RELEX 232

## ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2025) 42 final
Betr.:	Empfehlung für einen BESCHLUSS DES RATES zur Ermächtigung der Europäischen Kommission, im Namen der Union an den Verhandlungen über ein internationales Instrument zur Einrichtung einer Internationalen Kommission für Entschädigungsansprüche aus der Ukraine teilzunehmen

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2025) 42 final.

Anl.: COM(2025) 42 final

6449/25

RELEX 3

DE



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 4.2.2025  
COM(2025) 42 final

Empfehlung für einen

**BESCHLUSS DES RATES**

**zur Ermächtigung der Europäischen Kommission, im Namen der Union an den  
Verhandlungen über ein internationales Instrument zur Einrichtung einer  
Internationalen Kommission für Entschädigungsansprüche aus der Ukraine  
teilzunehmen**

DE

DE

## **BEGRÜNDUNG**

Mit dieser Empfehlung ersucht die Kommission den Rat um die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über das internationale Instrument zur Einrichtung der Internationalen Kommission für Entschädigungsansprüche aus der Ukraine (im Folgenden: „Instrument zur Einrichtung der Kommission für Entschädigungsansprüche“), die die im Schadensregister im Zusammenhang mit der Aggression der Russischen Föderation gegen die Ukraine eingetragenen Ansprüche überprüfen, bewerten bzw. über deren Berechtigung entscheiden und die jeweils fällige Entschädigung festlegen soll.

### **(1) KONTEXT DES VORSCHLAGS**

#### **• Gründe und Ziele des Vorschlags**

Am 14. November 2022 nahm die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Resolution ES-11/5<sup>1</sup> (im Folgenden „Resolution der VN-Generalversammlung“) mit dem Titel „Förderung von Rechtsschutz und Wiedergutmachung für die Aggression gegen die Ukraine“ an, in der die Generalversammlung anerkannt hat, dass die Russische Föderation für alle Verstöße gegen das Völkerrecht in der oder gegen die Ukraine, einschließlich ihrer Aggression unter Verstoß gegen die Charta der Vereinten Nationen, sowie für alle Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und die internationalen Menschenrechtsnormen zur Rechenschaft gezogen werden muss und dass sie die rechtlichen Folgen all ihrer völkerrechtswidrigen Handlungen zu tragen hat, wozu auch die Wiedergutmachung der durch solche Handlungen verursachten Schäden gehört.

In dieser Resolution wurde ferner anerkannt, dass in Zusammenarbeit mit der Ukraine ein internationaler Mechanismus für die Leistung von Reparationen für Schäden, Verluste oder Verletzungen, die infolge der völkerrechtswidrigen Handlungen der Russischen Föderation in oder gegen die Ukraine entstehen, geschaffen werden muss; es wurde empfohlen, dass die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Ukraine ein internationales Schadensregister einrichten, um Beweismittel und Informationen über Schäden, Verluste oder Verletzungen, die allen betroffenen natürlichen und juristischen Personen sowie dem Staat Ukraine durch völkerrechtswidrige Handlungen der Russischen Föderation in der oder gegen die Ukraine entstanden sind, zu dokumentieren und so die Beweiserhebung zu fördern und zu koordinieren.

Im Einklang mit der Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen haben die Staaten einen schrittweisen Ansatz gewählt und sich dafür entschieden, zunächst das Register und danach die anderen Elemente des Entschädigungsmechanismus einzurichten, d. h. eine Kommission für Entschädigungsansprüche und einen Entschädigungsfonds. Dieser Ansatz spiegelte sich in der Satzung des Registers wider, in der festgestellt wird, dass das Register, einschließlich seiner digitalen Plattform mit allen darin erfassten Daten über Ansprüche und Beweismittel, als erste Komponente des Entschädigungsmechanismus zu betrachten ist, der durch ein gesondertes internationales Instrument in Zusammenarbeit mit der Ukraine eingerichtet werden soll<sup>2</sup>.

Am 12. Mai 2023 nahm das Ministerkomitee des Europarats die Entschließung zum Erweiterten Teilabkommen über das Schadensregister im Zusammenhang mit der Aggression

---

<sup>1</sup> Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen A/RES/ES-11/5, OP2-OP4

<sup>2</sup> Anhang zur Entschließung CM(Res)(2023) vom 12. Mai 2023, Satzung des Schadensregisters im Zusammenhang mit der Aggression der Russischen Föderation gegen die Ukraine, Artikel 2.5.

der Russischen Föderation gegen die Ukraine an (im Folgenden: „Schadensregister“ oder „Register“)<sup>3</sup>.

Das Schadensregister, das auf dem 4. Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs des Europarats vom 16. bis 17. Mai 2023 in Reykjavik angekündigt wurde, dient der Dokumentation von Beweismaterial und Informationen über Schäden, Verluste und Verletzungen, die allen betroffenen natürlichen und juristischen Personen sowie dem Staat Ukraine seit dem 24. Februar 2022 im Hoheitsgebiet der Ukraine infolge der in der oder gegen die Ukraine begangenen völkerrechtswidrigen Handlungen der Russischen Föderation entstanden sind.

Die Union trat dem Erweiterten Teilabkommen über das Schadensregister durch einen Beschluss der Kommission, der am 11. Mai 2023 im Einklang mit Artikel 212 AEUV angenommen wurde, als assoziiertes Gründungsmitglied bei<sup>4</sup>. Am 22. Juli 2024 nahm der Rat den Beschluss über die Änderung des Status der Union vom assoziierten Mitglied zur Teilnehmerin an<sup>5</sup> und bekräftigte damit das klare Bekenntnis der Union für die Tätigkeiten des Registers, unter anderem durch die Zahlung des verpflichtenden jährlichen Beitrags.

Mit der Einrichtung des Schadensregisters haben der Europarat und die Gründer des Registers die Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen umgesetzt.

Auf der Ministerkonferenz zur Wiederherstellung der Gerechtigkeit für die Ukraine am 2. April 2024, mit der das Register offiziell seine Tätigkeit aufnahm, kamen interessierte Staaten überein, zu gegebener Zeit eine Tagung abzuhalten, um den Entwurf eines Instruments zur Einrichtung einer Kommission für Entschädigungsansprüche als nächsten Schritt auf dem Weg zu einem Entschädigungsmechanismus für die Ukraine zu erörtern.

Anschließend erstellte das Sekretariat des Schadensregisters einen Vorentwurf des Instruments zur Einrichtung der Kommission für Entschädigungsansprüche (im Folgenden: „Entwurf des Instruments“) und organisierte gemeinsam mit der Ukraine und den Niederlanden Vorbereitungssitzungen für einen ersten Meinungsaustausch über diesen Entwurf und seine weiteren überarbeiteten Fassungen (9./10. Juli 2024, 12./13. September 2024, 13. bis 15. November 2024 und 28. bis 30. Januar 2025). Zu diesen Sitzungen wurden die 94 Staaten, die für die oben genannte Resolution der VN-Generalversammlung gestimmt hatten, eingeladen. Bei den Treffen wurden die Delegationen aufgefordert, sich um ein Mandat für die Teilnahme an einer künftigen diplomatischen Konferenz zur Annahme und Unterzeichnung des Instruments zur Einrichtung der Kommission für Entschädigungsansprüche zu bemühen und dabei zu berücksichtigen, dass es die Form eines rechtsverbindlichen internationalen Instruments annehmen kann.

Im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen des Entwurfs des Instruments sollte die Kommission für Entschädigungsansprüche ein Verwaltungsorgan sein, das Ansprüche

---

<sup>3</sup> Entschließung CM/Res(2023)3 zum Erweiterten Teilabkommen über das Schadensregister im Zusammenhang mit der Aggression der Russischen Föderation gegen die Ukraine (vom Ministerkomitee des Europarats am 12. Mai 2023 in der 1466. Sitzung der Ministerdelegierten verabschiedet).

<sup>4</sup> C(2023) 3241 vom 11.5.2023.

<sup>5</sup> Beschluss (EU) 2024/2045 des Rates vom 22. Juli 2024 über den im Namen der Union in den Gremien des Europarats in Bezug auf den Status der Europäischen Union im Erweiterten Teilabkommen über das Schadensregister im Zusammenhang mit der Aggression der Russischen Föderation gegen die Ukraine zu vertretenden Standpunkt (ABl. L, 2024/2045, 24.7.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2024/2045/oj>).

überprüft, bewertet, über deren Berechtigung entscheidet und die Höhe der jeweils fälligen Entschädigung bestimmt. Zu diesem Zweck sieht der Entwurf des Instruments vor, dass die Arbeit des Registers sowie dessen Einrichtungen und Ressourcen für den administrativen Aufbau auf die Kommission für Entschädigungsansprüche übertragen werden soll.

Bei der Ausarbeitung des Entwurfs des Instruments wurde davon ausgegangen, dass noch kein Konsens über den institutionellen Rahmen der künftigen Kommission für Entschädigungsansprüche, ihre Funktionsweise und ihre Führungsstruktur besteht. In den bisherigen Vorbereitungssitzungen erörterten die teilnehmenden Staaten die folgenden Optionen für die Einrichtung der Kommission für Entschädigungsansprüche: i) unter der Schirmherrschaft des Europarats durch ein Übereinkommen des Europarats; ii) durch ein eigenständiges internationales Instrument zur Einrichtung der Kommission für Entschädigungsansprüche; iii) durch ein eigenständiges internationales Instrument zur Einrichtung der Kommission für Entschädigungsansprüche, dessen Sekretariatsarbeit jedoch vom Europarat unterstützt würde (das „Hybridmodell“). Die förmlichen Verhandlungen über das Instrument zur Einrichtung der Kommission für Entschädigungsansprüche werden voraussichtlich im März 2025 beginnen.

Ziel dieser Empfehlung ist es daher, für die rechtzeitige Beteiligung der Union an den bevorstehenden Verhandlungen über das Instrument zur Einrichtung der Kommission für Entschädigungsansprüche zu sorgen, in deren Verlauf die Art dieses Instruments, die Merkmale der Kommission für Entschädigungsansprüche und alle einschlägigen Vorschriften über ihren Rahmen, ihre Führungsstruktur und ihre Funktionsweise vereinbart werden.

- Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Die Teilnahme der Union an den Verhandlungen über das Instrument zur Einrichtung der Kommission für Entschädigungsansprüche steht im Einklang mit dem Bekenntnis der Union, dafür zu sorgen, dass Schäden, die durch die Aggression der Russischen Föderation gegen die Ukraine und andere Verstöße der Russischen Föderation gegen das Völkerrecht verursacht wurden, angemessen entschädigt werden. Dieses Bekenntnis wurde bereits durch die Beteiligung der Union – zunächst als assoziiertes Gründungsmitglied und dann als Teilnehmerin – am Erweiterten Teilabkommen über das Schadensregister zum Ausdruck gebracht.

Darüber hinaus ergänzt die Teilnahme an der Einrichtung der Kommission für Entschädigungsansprüche mehrere Initiativen, die seit Februar 2022 auf Unionsebene ergriffen wurden und mit denen sichergestellt werden soll, dass die Russische Föderation für ihren Angriffskrieg gegen die Ukraine zur Rechenschaft gezogen wird und dass Personen, die für in der und gegen die Ukraine begangene internationale Verbrechen verantwortlich sind, vor Gericht gestellt werden. Insbesondere hat die Union die Einrichtung des Internationalen Zentrums für die Strafverfolgung des Verbrechens der Aggression gegen die Ukraine (ICPA) bei Eurojust ermöglicht. Eurojust leistet den nationalen Behörden, die an der gemeinsamen Ermittlungsgruppe (GEG) und dem ICPA teilnehmen, maßgeschneiderte operative, technische, logistische und finanzielle Unterstützung, unter anderem mit seiner Datenbank für Beweismittel für Kernverbrechen des Völkerstrafrechts. Der vorliegende Vorschlag steht auch im Einklang mit der Beteiligung der Union an internationalen Foren und Strukturen, die darauf abzielen, die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden, die in der und gegen die Ukraine begangene internationale Verbrechen untersuchen, zu verbessern und dafür zu sorgen, dass solche Verbrechen nicht ungestraft bleiben. Zu diesen Foren gehören die Beratungsgruppe der USA, des Vereinigten Königreichs und der EU für Gräuelverbrechen – sie unterstützt die Generalstaatsanwaltschaft der Ukraine mit Fachleuten – sowie die Dialoggruppe, die als internationale Koordinierungsplattform für

Initiativen zur Unterstützung der Ermittlungs- und Strafverfolgungskapazitäten der Ukraine sowie von Maßnahmen internationaler Organisationen und zivilgesellschaftlicher Organisationen fungiert.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Die uneingeschränkte Unterstützung der Union für die Ukraine spiegelt das gemeinsame Bekenntnis zu demokratischen Grundsätzen sowie zur Wahrung einer regelbasierten internationalen Ordnung und des Friedens in Europa wider. Der vorliegende Vorschlag steht daher im Einklang mit anderen Strategien der Union, die darauf abzielen, die internationale Ordnung und den Frieden in Europa zu wahren, insbesondere angesichts des gegenwärtigen Angriffskriegs gegen die Ukraine. Der Beitritt der Union als vollwertige Teilnehmerin zum Schadensregister steht im Einklang mit ihrer langjährigen Zusammenarbeit mit dem Europarat in den Bereichen Menschenrechte und Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.

Um diese Ziele zu erreichen, zielt die auf der Grundlage von Artikel 212 AEUV angenommene Verordnung über die Fazilität für die Ukraine<sup>6</sup> darauf ab, „Initiativen, Einrichtungen und Organisationen zu unterstützen, die an der Unterstützung und Durchsetzung der Demokratie, internationalen Gerichtsbarkeit und Korruptionsbekämpfung in der Ukraine beteiligt sind“ (Artikel 3 Buchstabe i), und „die Einhaltung des Völkerrechts zu stärken“ (Artikel 3 Buchstabe h).

Schließlich hat die Union im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen, insbesondere im Hinblick auf die Wahrung des Friedens, die Verhütung von Konflikten und die Stärkung der internationalen Sicherheit, eine beispiellose Anzahl restriktiver Maßnahmen gegen die Russische Föderation erlassen, um die Kosten der Russischen Föderation für ihr rechtswidriges Handeln zu erhöhen und die Fortsetzung der russischen Aggression zu erschweren. Um die Durchsetzung der restriktiven Maßnahmen zu verbessern, hat die Union unter anderem die Taskforce „Freeze and Seize“ geschaffen und eine Richtlinie angenommen, mit der die Definition von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union ebenso wie diesbezügliche strafrechtliche Sanktionen harmonisiert werden<sup>7</sup>. Die Kommission hat zur Sicherstellung kontinuierlicher Gespräche auf hoher Ebene mit Drittländern einen EU-Sanktionsbeauftragten ernannt, damit diese Maßnahmen der Union, vor allem jene gegen Russland, nicht hintertrieben oder umgangen werden; zudem hat sie Leitlinien für nationale Behörden und private Wirtschaftsteilnehmer zur Auslegung der Unionsvorschriften in diesem Bereich veröffentlicht.

## (2) RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Nach Artikel 218 Absatz 3 AEUV legt die Kommission „dem Rat Empfehlungen vor; dieser erlässt einen Beschluss über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen und über die Benennung, je nach dem Gegenstand der geplanten Übereinkunft, des Verhandlungsführers oder des Leiters des Verhandlungsteams der Union.“

---

<sup>6</sup> Verordnung (EU) 2024/792 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Februar 2024 zur Einrichtung der Fazilität für die Ukraine (ABl. L, 2024/792, 29.2.2024).

<sup>7</sup> Richtlinie (EU) 2024/1226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2024 zur Definition von Straftatbeständen und Sanktionen bei Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/1673 (ABl. L, 2024/1226, 29.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1226/oj>).

Gemäß Artikel 218 Absatz 4 AEUV kann der Rat dem Verhandlungsführer Richtlinien erteilen und einen Sonderausschuss bestellen; die Verhandlungen sind im Benehmen mit diesem Ausschuss zu führen.

Nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs<sup>8</sup> hängt die materielle Rechtsgrundlage in erster Linie vom Ziel und Inhalt des vorgesehenen Rechtsakts ab. Liegt dem vorgesehenen Rechtsakt ein doppelter Zweck oder Gegenstand zugrunde und ist einer davon der wesentliche und der andere von untergeordneter Bedeutung, muss er auf eine einzige materielle Rechtsgrundlage gestützt werden, nämlich auf diejenige, die der wesentliche oder vorrangige Zweck oder Gegenstand verlangt. Mit der vorliegenden Empfehlung soll die Union ermächtigt werden, an den Verhandlungen über das Instrument zur Einrichtung der Kommission für Entschädigungsansprüche teilzunehmen.

Mit der Einrichtung der Kommission für Entschädigungsansprüche soll ein Drittland, nämlich die Ukraine, die erforderliche technische und finanzielle Unterstützung erhalten, um sicherzustellen, dass die Russische Föderation für ihren Angriffskrieg gegen die Ukraine uneingeschränkt zur Rechenschaft gezogen wird und dass alle Schäden, Verluste und Verletzungen, die den betroffenen natürlichen und juristischen Personen sowie dem Staat Ukraine, einschließlich seiner regionalen und lokalen Behörden, staatseigenen oder staatsnahen Einrichtungen, durch die völkerrechtswidrigen Handlungen der Russischen Föderation in oder gegen die Ukraine entstanden sind, angemessen entschädigt werden. Das wichtigste Ziel des Instruments zur Einrichtung der Kommission für Entschädigungsansprüche besteht daher darin, administrative, finanzielle, verfahrenstechnische, rechtliche und politische Fragen der Kommission für Entschädigungsansprüche zu klären, um sicherzustellen, dass die Russische Föderation vollständige Wiedergutmachung leistet, wie es im Mandat und in der Funktion der Kommission für Entschädigungsansprüche im Vorentwurf des internationalen Instruments vorgesehen ist und was dem Ziel nach Artikel 212 AEUV entspricht. Darüber hinaus stünde dies im Einklang mit der materiellen Rechtsgrundlage des auf der Grundlage von Artikel 212 AEUV angenommenen Beschlusses des Rates über die Änderung des Status der Union vom assoziierten Mitglied zur Teilnehmerin am Schadensregister sowie mit dem geplanten jährlichen Beitrag der Union zur Kommission für Entschädigungsansprüche gemäß der Verordnung zur Einrichtung der Fazilität für die Ukraine, die – ebenfalls auf der Grundlage von Artikel 212 AEUV – finanzielle Unterstützung vorsieht.

Auch zeigen der Kontext dieser Initiative und die Präambel des Vorentwurfs, dass die geplante Kommission für Entschädigungsansprüche das Ziel verfolgt, die Achtung des Völkerrechts zu gewährleisten und die Russische Föderation für ihre rechtswidrigen Handlungen zur Rechenschaft zu ziehen. Wie aus den Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen hervorgeht, auf die in der Präambel des Entwurfs des Instruments Bezug genommen wird, wird dieser Mechanismus als Reaktion auf das von der Russischen Föderation gegen die Ukraine unter offenkundiger Verletzung von Artikel 2 Absatz 4 der Charta der Vereinten Nationen begangene Verbrechen der Aggression eingerichtet. Die Einrichtung dieses Mechanismus wird somit auch Teil der Bemühungen der internationalen Gemeinschaft um die Erhaltung von Frieden und Sicherheit auf der Welt sein. Aus Sicht der EU entspricht die Beteiligung an diesem Mechanismus den in Artikel 21 Absatz 2 EUV festgelegten Zielen des auswärtigen Handelns der EU.

---

<sup>8</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 24. Juni 2014 (Große Kammer), Europäisches Parlament/Rat, C-658/11, Rn. 55-57, und Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-130/10, Europäisches Parlament/Rat, Rn. 80.

Diese Empfehlung stützt sich auf Artikel 212 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absätze 3 und 4 AEUV und sieht die Ernennung der Kommission zum Verhandlungsführer der Union vor.

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Gemäß Artikel 216 Absatz 1 AEUV fällt die Beteiligung der Union an den Verhandlungen über den Rechtsakt zur Einrichtung der Kommission für Entschädigungsansprüche in die Außenkompetenz der Union.

Artikel 212 Absatz 3 Unterabsatz 2 AEUV besagt, dass die Aushandlung eines internationalen Abkommens durch die Union nicht die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, in internationalen Gremien zu verhandeln und internationale Abkommen zu schließen, berührt. Angesichts des gemeinsamen Ziels der EU und ihrer Mitgliedstaaten, die Bezahlung von Kriegsschäden durch die Russische Föderation zu erwirken, sollten sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten, die dieses Ziel mittragen, an den Verhandlungen teilnehmen.

- **Verhältnismäßigkeit**

Die oben dargelegten Ziele der Union in Bezug auf diesen Vorschlag können nur durch die Beteiligung der Union an den Verhandlungen über das Instrument zur Einrichtung der Kommission für Entschädigungsansprüche erreicht werden.

- **Wahl des Instruments**

Die Teilnahme der Union an den Verhandlungen über das Instrument zur Einrichtung der Kommission für Entschädigungsansprüche muss durch einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen, die Benennung des Verhandlungsführers der Union und die Erteilung von Richtlinien an den Verhandlungsführer gemäß Artikel 218 Absätze 3 und 4 AEUV festgelegt werden.

**(3) ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG**

- **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

Entfällt.

- **Konsultation der Interessenträger**

Entfällt.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Entfällt.

- **Folgenabschätzung**

Entfällt.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Entfällt.

- **Grundrechte**

Die Aggression der Russischen Föderation gegen die Ukraine stellt eine schwere Verletzung des Völkerrechts dar, die der Ukraine und der ukrainischen Bevölkerung massiven Schaden

zufügt und bereits zugefügt hat. Mit dem vorliegenden Vorschlag soll die Zusage der Union untermauert werden, dafür zu sorgen, dass solche Schäden über die Kommission für Entschädigungsansprüche angemessen entschädigt werden können, einschließlich solcher, die sich aus der Verletzung von Grundrechten wie dem Recht auf Leben, auf Unversehrtheit der Person und auf Eigentum sowie dem Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe durch die Russische Föderation ergeben.

#### (4) AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Wie im Entwurf des Instruments vorgesehen, sollte die Russische Föderation im Einklang mit dem Völkerrecht die Kosten für die Arbeit der Kommission für Entschädigungsansprüche tragen. Im Entwurf des Instruments ist jedoch weiter festgelegt, dass die Kommission für Entschädigungsansprüche so lange durch die jährlichen Beiträge ihrer Mitglieder und freiwillige Beiträge finanziert werden sollte, bis die Russische Föderation ihre Verpflichtungen erfüllt. Diese Beiträge gelten als Vorauszahlungen auf von der Russischen Föderation nach dem Völkerrecht geschuldete und ihr gegenüber einforderbare Zahlungen. Insbesondere sollten die jährlichen Beiträge der Mitglieder vom Finanzausschuss der Versammlung auf der Grundlage des von den Vereinten Nationen für ihren ordentlichen Haushalt angenommenen Schemas festgelegt werden. Der Entwurf des Instruments sieht nicht vor, dass die Mitglieder zum Entschädigungsfonds beitragen, der zur Umsetzung der Entscheidungen der Kommission für Entschädigungsansprüche über die Gewährung von Entschädigungen eingerichtet wird.

Beabsichtigt die Union daher, sich als Mitglied an dem Instrument zur Einrichtung der Kommission für Entschädigungsansprüche zu beteiligen, muss sie einen jährlichen Beitrag leisten. Weitere Einzelheiten zu den finanziellen Auswirkungen für die Union sind dem Finanzbogen im Anhang zu diesem Vorschlag zu entnehmen.

Die Verordnung (EU) 2024/792 zur Einrichtung der Fazilität für die Ukraine bildet die Rechtsgrundlage für den Beitrag der Union zur Kommission für Entschädigungsansprüche bis 2027. Auf der Grundlage der in der Verordnung (EU) 2024/792 – insbesondere in Kapitel V – festgelegten Ziele sieht Artikel 34 Absatz 3 der genannten Verordnung vor, dass „[d]ie Hilfe nach diesem Kapitel ... auch der Stärkung der Kapazitäten für Konfliktverhütung und Friedenskonsolidierung sowie die Deckung des Bedarfs in der Zeit vor und nach Krisen, etwa durch vertrauensbildende Maßnahmen und Prozesse zur Förderung der Gerechtigkeit und der Wahrheitssuche, durch umfassende Konfliktachsorge zur Schaffung einer inklusiven und friedlichen Gesellschaft, sowie durch Erhebung von Beweisen für während des Krieges begangene Verbrechen [dient]. Im Rahmen dieses Kapitels können Mittel für Initiativen und Einrichtungen bereitgestellt werden, die an der Unterstützung und Durchsetzung der internationalen Gerichtsbarkeit in der Ukraine beteiligt sind.“ Da das Instrument zur Einrichtung der Kommission für Entschädigungsansprüche darauf abzielt, die internationale Gerichtsbarkeit in der Ukraine durchzusetzen, indem ein Beitrag zu einem Mechanismus geleistet wird, mit dem die der Ukraine und ihrer Bevölkerung durch die völkerrechtlichen Verstöße der Russischen Föderation entstandenen Schäden kompensiert werden, wird in Artikel 34 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2024/792 die geeignete Rechtsgrundlage geschaffen, damit die Union ihren Finanzbeitrag zur Kommission für Entschädigungsansprüche bis 2027 leisten kann.

Die Haushaltslinie, mit der diese Ausgaben gedeckt würden, wäre die Haushaltslinie 16 06 03 01 – Beitrittshilfe und andere Maßnahmen der Union –, wobei in den entsprechenden Erläuterungen im Haushaltsplan erklärt wird, dass dieser Posten „auch die

Unterstützung [...] sonstige[r] Maßnahmen, die die EU-Maßnahmen ergänzen, wie Rechenschaftsmechanismen im Zusammenhang mit dem Angriffskrieg Russlands [deckt]“.

In Bezug auf die Art des Haushaltsvollzugs gilt für den Beitrag der Union zur Kommission für Entschädigungsansprüche Artikel 245 der Verordnung (EU, Euratom) 2024/2509 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2024 über die Haushaltssordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union (Neufassung)<sup>9</sup>, der es der Union ermöglicht, Beiträge an Organisationen zu zahlen, denen die Union als Mitglied angehört.

## (5) WEITERE ANGABEN

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Was die Berichterstattungsmodalitäten betrifft, so kann der Rat einen Sonderausschuss im Sinne des Artikels 218 Absatz 4 AEUV bestellen, der zur Führung der Verhandlungen konsultiert werden sollte. Wird ein solcher Ausschuss bestellt, so sollte ihm die Kommission regelmäßig über die gemäß dem Beschluss des Rates ergriffenen Maßnahmen Bericht erstatten und ihn regelmäßig konsultieren.

Auf Ersuchen des Rates sollte die Kommission dem Rat – auch schriftlich – Bericht über den Verlauf und die Ergebnisse der Verhandlungen erstatten.

- **Erläuternde Dokumente (bei Richtlinien)**

Entfällt.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Artikel 1 enthält die Ermächtigung der Kommission, im Namen der Union an den Verhandlungen über ein internationales Abkommen zur Einrichtung einer Internationalen Kommission für Entschädigungsansprüche aus der Ukraine teilzunehmen. In Artikel 1 ist ferner festgelegt, dass die Verhandlungen auf der Grundlage der Verhandlungsrichtlinien des Rates im Anhang des Beschlusses geführt werden sollten.

Artikel 2 sieht die Benennung der Kommission als Verhandlungsführer der Union vor.

Artikel 3 sieht die Bestellung eines Sonderausschusses vor, der im Rahmen der Verhandlungen zu konsultieren ist.

Artikel 4 besagt, dass der Beschluss an die Kommission gerichtet ist.

Artikel 5 bestimmt das Inkrafttreten des Beschlusses.

---

<sup>9</sup> Verordnung (EU, Euratom) 2024/2509 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2024 über die Haushaltssordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union (Neufassung) (ABl. L 2024/2509, 26.9.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj>).

Empfehlung für einen

**BESCHLUSS DES RATES**

**zur Ermächtigung der Europäischen Kommission, im Namen der Union an den  
Verhandlungen über ein internationales Instrument zur Einrichtung einer  
Internationalen Kommission für Entschädigungsansprüche aus der Ukraine  
teilzunehmen**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 212 in Verbindung mit Artikel 218 Absätze 3 und 4,  
auf Empfehlung der Europäischen Kommission,  
in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Nach dem grundlosen und ungerechtfertigten Angriffskrieg der Russischen Föderation gegen die Ukraine<sup>10</sup> hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 14. November 2022 die Resolution ES-11/5 mit dem Titel „Förderung von Rechtsschutz und Wiedergutmachung für die Aggression gegen die Ukraine“<sup>11</sup> angenommen.
- (2) Die Generalversammlung erinnerte nicht nur an die Verpflichtungen der Staaten nach Artikel 2 der Charta der Vereinten Nationen, einschließlich der Verpflichtung, in ihren internationalen Beziehungen von der Androhung oder Anwendung von Gewalt gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates abzusehen, sondern brachte auch ihre ernste Besorgnis angesichts der Verluste an Menschenleben, der Vertreibung von Zivilpersonen, der Zerstörung von Infrastruktur und natürlichen Ressourcen, des Verlusts an öffentlichem und privatem Eigentum sowie der wirtschaftlichen Katastrophe, die durch die Aggression der Russischen Föderation gegen die Ukraine verursacht wurden, zum Ausdruck<sup>12</sup>.
- (3) Die Generalversammlung der Vereinten Nationen stellte fest, dass die Russische Föderation für alle gegen die Ukraine begangenen Verstöße gegen das Völkerrecht zur Rechenschaft gezogen werden muss. Darüber hinaus betonte sie, dass die Russische Föderation die Rechtsfolgen ihrer völkerrechtswidrigen Handlungen tragen muss, einschließlich der Wiedergutmachung der durch ihre rechtswidrigen Handlungen verursachten Verletzungen und Schäden<sup>13</sup>.
- (4) In diesem Rahmen betonte die Generalversammlung der Vereinten Nationen, dass in Zusammenarbeit mit der Ukraine ein internationaler Mechanismus zur Wiedergutmachung von Schäden, Verlusten oder Verletzungen, die sich aus völkerrechtswidrigen Handlungen der Russischen Föderation in der oder gegen die Ukraine ergeben, geschaffen werden muss<sup>14</sup>. Zu diesem Zweck empfahl die

---

<sup>10</sup> UN DOC A/ES-11/L.1.

<sup>11</sup> UN DOC A/RES/ES-11/5.

<sup>12</sup> Ebd., Erwägungsgründe 2 und 9.

<sup>13</sup> Ebenda, Rn. 2.

<sup>14</sup> Absatz 3 UN Doc A/RES/ES-11/5.

Generalversammlung die Einrichtung eines internationales Schadensregisters, das Beweismittel und Informationen über Schäden, Verluste oder Verletzungen, die allen betroffenen natürlichen und juristischen Personen sowie dem Staat Ukraine durch völkerrechtswidrige Handlungen der Russischen Föderation in der oder gegen die Ukraine entstanden sind, dokumentiert und so die Beweiserhebung fördert und koordiniert<sup>15</sup>.

- (5) Am 12. Mai 2023 nahm das Ministerkomitee des Europarats die Entschließung CM/Res(2023)3 zum Erweiterten Teilabkommen über das Schadensregister im Zusammenhang mit der Aggression der Russischen Föderation gegen die Ukraine an.
- (6) Um die Bemühungen um Rechenschaftspflicht im Hinblick auf die Einrichtung eines internationalen Mechanismus für die Leistung von Reparationen für Schäden, Verluste oder Verletzungen, die infolge der völkerrechtswidrigen Handlungen der Russischen Föderation in oder gegen die Ukraine entstehen, voranzutreiben, wählten die Staaten einen schrittweisen Ansatz und entschieden sich dafür, zunächst das Register und danach die anderen Elemente des Entschädigungsmechanismus, nämlich eine Kommission für Entschädigungsansprüche und einen Entschädigungsfonds, einzurichten. Dieser Ansatz spiegelte sich in der Satzung des Registers wider, in der festgestellt wird, dass das Register, einschließlich seiner digitalen Plattform mit allen darin erfassten Daten über Ansprüche und Beweismittel, als erste Komponente des Entschädigungsmechanismus zu betrachten ist, der durch ein gesondertes internationales Instrument in Zusammenarbeit mit der Ukraine und einschlägigen internationalen Organisationen und Gremien eingerichtet werden soll.
- (7) Nachdem die Union dem Schadensregister am 11. Mai 2023 durch eine Mitteilung an den Generalsekretär des Europarats als assoziiertes Gründungsmitglied beigetreten war, änderte sie am 22. Juli 2024 ihren Status in den einer Teilnehmerin.
- (8) Am 29. Februar 2024 nahmen das Europäische Parlament und der Rat die Verordnung (EU) 2024/792 zur Einrichtung der Fazilität für die Ukraine an, mit der die beiden gesetzgebenden Organe unter anderem die Rechtsgrundlage für die Unterstützung von Initiativen und Einrichtungen schufen, die an der Unterstützung und Durchsetzung der internationalen Gerichtsbarkeit in der Ukraine beteiligt sind, etwa durch die Deckung des Finanzbeitrags der Union zum Schadensregister.
- (9) Im Jahr 2024 haben das Büro des Präsidenten der Ukraine, das Ministerium für auswärtige Angelegenheiten der Ukraine, das Ministerium für auswärtige Angelegenheiten des Königreichs der Niederlande und das Schadensregister für die Ukraine die Staaten, die die Annahme der Resolution A/RES/ES-11/5 der Generalversammlung der Vereinten Nationen unterstützt haben, zu Vorbereitungssitzungen über ein internationales Instrument zur Einrichtung einer Kommission für Entschädigungsansprüche aus der Ukraine in Den Haag (Niederlande) eingeladen. Die erste förmliche Verhandlungsrunde wird voraussichtlich im März 2025 stattfinden.
- (10) Das Sekretariat des Schadensregisters hat einen Vorentwurf eines internationalen Instruments für die Einrichtung einer Kommission für Entschädigungsansprüche aus der Ukraine erstellt. Der Vorentwurf enthält Bestimmungen über folgende Aspekte der Kommission für Entschädigungsansprüche: Mandat, Funktion, rechtlicher Status,

---

<sup>15</sup>

Ebenda, Rn. 4.

Sitz, Mitgliedschaft und Teilnahme, Organisationsstruktur, Finanzierung und Budget sowie Verfahren für die Überprüfung von Ansprüchen, Mitgliedschaft der Russischen Föderation und Übertragung der Arbeit des Schadensregisters.

- (11) Die Union sollte an den Verhandlungen über das internationale Instrument zur Einrichtung der Kommission für Entschädigungsansprüche teilnehmen, denn es liegt im Interesse der Union, ihr Bekenntnis zu bekräftigen, dafür Sorge zu tragen, dass die Russische Föderation die Rechtsfolgen ihrer völkerrechtswidrigen Handlungen gegen die Ukraine trägt, einschließlich der Verpflichtung zur Leistung von Reparationen für alle dadurch entstandenen Schäden, Verluste oder Verletzungen.

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

*Artikel 1*

Die Kommission wird ermächtigt, im Namen der Union ein internationales Instrument zur Einrichtung einer Internationalen Kommission für Entschädigungsansprüche aus der Ukraine auszuhandeln.

*Artikel 2*

Die Verhandlungen werden auf der Grundlage der im Anhang dargelegten Verhandlungsrichtlinien geführt.

*Artikel 3*

Die Kommission wird als Verhandlungsführer der Union benannt.

*Artikel 4*

Die Teilnahme der Union an den in Artikel 1 genannten Verhandlungen erfolgt im Benehmen mit dem nach Artikel 218 Absatz 4 AEUV bestellten Sonderausschuss.

Die Kommission erstattet dem in Absatz 1 genannten Sonderausschuss regelmäßig über die gemäß diesem Beschluss unternommenen Schritte Bericht und konsultiert ihn regelmäßig.

*Artikel 5*

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates  
Der Präsident*