

BGE 151 III 553

Bundesgericht (BGE), 2025-01-01, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_151 III 553](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_151_III_553)

FR: ATF 151 III 553

IT: DTF 151 III 553

Regeste

Regeste Art. 44 SchKG; Art. 184 Abs. 3 BV; Art. 2 des Embargogesetzes; Art. 15 der Ukraine-Verordnung. Auf sanktionsrechtliche Vermögenssperren, die sich auf die Ukraine-Verordnung stützen, ist Art. 44 SchKG analog anwendbar (E. 3 und 4).

Erwägungen

E. 3

Umstritten ist das Verhältnis zwischen der Zwangsvollstreckung nach SchKG und der gestützt auf die Ukraine-Verordnung verfügten Sperre der Vermögenswerte. Die Beschwerdeführerin rügt, das Obergericht habe Art. 44 SchKG verletzt, indem es der Sperre Vorrang gegenüber dem Verfahren nach SchKG zuerkannt habe.

E. 3.1.1

Zwangsvollstreckungen, die auf eine Geldzahlung oder auf eine Sicherheitsleistung gerichtet sind, werden auf dem Wege der Schuldbetreibung durchgeführt (Art. 38 Abs. 1 SchKG). Art. 44 SchKG enthält hierzu einen Vorbehalt. Nach dieser Bestimmung geschieht die Verwertung von Gegenständen, welche aufgrund strafrechtlicher oder fiskalischer Gesetze oder aufgrund des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 2015 über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (SRVG; SR 196.1) mit Beschlag belegt sind, nach den zutreffenden eidgenössischen oder kantonalen Gesetzesbestimmungen. Obwohl das Gesetz nur von der Verwertung spricht, gilt dieser Vorbehalt auch für die Beschlagnahme als solche - einschliesslich ihrer Voraussetzungen, ihres Vollzugs und ihrer Wirkungen - und zwar selbst dann, wenn die betreffenden Gegenstände schon vorher in einen Arrest oder eine Pfändung einbezogen oder mit Konkursbeschlag belegt worden sind (BGE 131 III 652 E. 3.1; BGE 115 III 1 E. 3a; Urteil 5A_18/2024 vom 9. April 2024 E. 2.1). BGE 151 III 553 S. 556

E. 3.1.2

Die Ukraine-Verordnung hat der Bundesrat gestützt auf Art. 184 Abs. 3 BV und Art. 2 des Bundesgesetzes vom 22. März 2002 über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (Embargogesetz, EmbG; SR 946.231) beschlossen. Gemäss Art. 15 Abs. 1 dieser Verordnung sind Gelder und wirtschaftliche Ressourcen, die sich im Eigentum oder unter direkter oder indirekter Kontrolle bestimmter natürlicher Personen, Unternehmen oder Organisationen befinden, gesperrt. Das SECO kann ausnahmsweise Zahlungen aus gesperrten Konten, Übertragungen gesperrter Vermögenswerte sowie die Freigabe gesperrter wirtschaftlicher Ressourcen bewilligen (Art. 15 Abs. 5 Ukraine-Verordnung). Aufgrund von Art. 184 Abs. 3 BV kann der Bundesrat Verordnungen und Verfügungen erlassen, wenn die Wahrung der Interessen des Landes es erfordert. Verordnungen sind zu

befristen. Nach dem Embargogesetz kann der Bund Zwangsmassnahmen erlassen, um Sanktionen durchzusetzen, die von der Organisation der Vereinten Nationen, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa oder von den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz beschlossen worden sind und die der Einhaltung des Völkerrechts, namentlich der Respektierung der Menschenrechte, dienen (Art. 1 Abs. 1 EmbG). Vorbehalten bleiben Massnahmen des Bundesrates zur Wahrung der Interessen des Landes nach Art. 184 Abs. 3 BV . Für den Erlass der Zwangsmassnahmen ist der Bundesrat zuständig (Art. 2 Abs. 1 Satz 1 EmbG). Die Zwangsmassnahmen werden in Form von Verordnungen erlassen (Art. 2 Abs. 3 EmbG).

E. 3.2

Das Obergericht hat (wie bereits das Bezirksgericht) erwogen, Art. 44 SchKG sehe zwar keinen expliziten Vorbehalt für die Ukraine-Verordnung vor. Allerdings sei das Bundesgericht in BGE 131 III 652 zum Schluss gekommen, dass die in jenem Fall vom Bundesrat auf der Grundlage von Art. 184 Abs. 3 BV verfügte Sperre einem strafrechtlichen oder fiskalischen Gesetz gleichzustellen und Art. 44 SchKG per Analogie auf eine solche Verordnung anzuwenden sei. Der erwähnte Entscheid des Bundesgerichts habe die rechtshilfweise Einziehung von Geldern des Diktators Mobutu betroffen. Indessen ergebe sich daraus keine Einschränkung dahingehend, dass das Bundesgericht eine analoge Anwendung von Art. 44 SchKG nur für diesen Fall bejaht habe. Die Ausführungen des Bundesgerichts seien vielmehr allgemein gehalten. Zwar habe der Gesetzgeber (in der Folge) in Art. 44 SchKG explizit einen Vorbehalt für das BGE 151 III 553 S. 557 Bundesgesetz vom 1. Oktober 2010 über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (RuVG; AS 2011 275) eingefügt. Das schliesse aber die allgemein gehaltene Praxis des Bundesgerichts und deren Anwendung auf zeitlich nach dem RuVG erlassene Verordnungen nicht aus. Die Frage, ob sich Art. 15 der Ukraine-Verordnung auf Art. 184 Abs. 3 BV oder auf Art. 2 Abs. 3 EmbG stütze, könne letztlich offenbleiben. Das Embargogesetz sei nämlich ein Rahmengesetz, das die Kompetenz des Bundesrats, Verordnungen gestützt auf Art. 184 Abs. 3 BV zu erlassen, unberührt lasse. Bei einer gestützt auf das Embargogesetz erlassenen Verordnung handle es sich im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ebenfalls um eine Verordnung, die gewissermassen an die Stelle des Gesetzes trete. Sodann werde in der Literatur unter Verweis auf die Botschaft festgehalten, dass sich die Kompetenz zum Erlass der Sanktionsverordnungen letztlich weiterhin unmittelbar aus der Verfassung gestützt auf Art. 184 Abs. 3 BV ergebe.

E. 3.3

Die Beschwerdeführerin bringt vor, eine Ausdehnung von Art. 44 SchKG per Analogieschluss sei unzulässig. Der Gesetzeswortlaut sei klar und abschliessend. Es sei einzig ein Vorbehalt für die ausdrücklich genannten Fälle vorgesehen. Der Bundesgesetzgeber habe auf BGE 131 III 652 reagiert, indem er am 1. Oktober 2010 das RuVG erlassen und gleichzeitig Art. 44 SchKG angepasst habe. Damit habe er der Vermögensblockierung und -einziehung im Anwendungsbereich des RuVG einen Vorrang zulasten des SchKG gegeben. Keinen solchen Vorrang gebe es im Bereich des Embargogesetzes. Auch ein allgemeiner Vorrang zugunsten von Massnahmen gestützt auf Art. 184 Abs. 3 BV sei nicht vorgesehen. Als der vom 14. September 2005 datierende BGE 131 III 652 ergangen sei und der Gesetzgeber in Reaktion darauf das RuVG erlassen und Art. 44 SchKG punktuell ausgeweitet habe, hätten sowohl das Embargogesetz als auch Art.

184 Abs. 3 BV bereits bestanden. Trotzdem habe sich der Gesetzgeber darauf beschränkt, Vollstreckungsverfahren gemäss SchKG nur zugunsten von Vermögensblockierungen und -einziehungen gemäss RuVG einzuschränken. Vorbehalte für "Wirtschaftssanktionen" oder sich sonst auf Art. 184 Abs. 3 BV stützende Massnahmen seien nicht in Art. 44 SchKG aufgenommen worden. Auch im Embargogesetz selbst sei kein Vorrang vorgesehen. Ein entsprechender Vorbehalt sei auch nicht eingefügt worden, als Art. 44 SchKG im Jahr 2016 erneut revidiert worden sei. BGE 131 III 652 BGE 151 III 553 S. 558 habe eine spezielle Konstellation im Zusammenhang mit der rechtshilfweisen Einziehung von Geldern des Diktators Mobutu betroffen. Es habe verhindert werden sollen, dass blockierte Gelder des Mobutu-Regimes über den Weg der Zwangsvollstreckung abgezogen und danach dennoch wieder an dieses Regime fliessen würden. Eine vergleichbare Situation liege hier nicht vor. Die Beschwerdeführerin sei im Gegenteil eine unbeteiligte Gläubigerin, deren Forderung rechtskräftig zugesprochen worden sei. Auch sonst habe BGE 131 III 652 eine andere Situation betroffen. Der Entscheid sei in einer Zeit gefällt worden, bevor es ein Bundesgesetz betreffend die Einziehung von Potentatengeldern gegeben habe und sich der Bundesgesetzgeber mit dem Verhältnis zwischen solchen Massnahmen und dem SchKG befasst habe.

E. 3.4.1

Das Bundesgericht entschied in BGE 131 III 652 über die Frage, ob Art. 44 SchKG auf Sperren von Guthaben durch den Bundesrat gestützt auf Art. 184 Abs. 3 BV anwendbar ist. Der Entscheid bezog sich auf Art. 44 SchKG in der Fassung vom 11. April 1889 (AS 11 529). Diese lautete wie folgt: "Die Verwertung von Gegenständen, welche auf Grund strafrechtlicher oder fiskalischer Gesetze mit Beschlagnahme belegt sind, geschieht nach den zutreffenden eidgenössischen oder kantonalen Gesetzesbestimmungen" (vgl. BGE 131 III 652 E. 2). Das Bundesgericht erwog, die gestützt auf Art. 184 Abs. 3 BV erlassenen Verordnungen würden als selbständig qualifiziert, da sie ihre Grundlage unmittelbar in der Verfassung fänden. Die auf der Grundlage der erwähnten Verfassungsnorm erlassenen Massnahmen - Verordnungen oder Verfügungen - träten in gewisser Weise an die Stelle von Gesetzen. Um verfassungskonform zu sein, müssten sie daher notwendig und dringlich sein, ein überwiegendes öffentliches Interesse verfolgen und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahren (BGE 131 III 652 E. 2). Daraus zog das Bundesgericht den Schluss, dass eine vom Bundesrat gestützt auf Art. 184 Abs. 3 BV erlassene Verordnung, die eine Vermögenssperre vorsieht, einem strafrechtlichen oder fiskalischen Gesetz gleichgesetzt werden kann. Art. 44 SchKG sei auf eine solche Verordnung analog anzuwenden. Die Betreibungs- und Konkursämter hätten daher gestützt auf Art. 184 Abs. 3 BV "konfiszierte" Gegenstände gleich zu behandeln wie Gegenstände, die aufgrund von strafrechtlichen oder fiskalischen Gesetzen des Bundes oder der Kantone konfisziert worden sind (BGE 131 III 652 E. 2). BGE 151 III 553 S. 559

E. 3.4.2

Seit Erlass des erwähnten Urteils im Jahre 2005 hat sich die Rechtslage weiterentwickelt. Am 1. Februar 2011 trat das RuVG in Kraft. Art. 13 Ziff. 2 dieses Gesetzes sah eine Änderung von Art. 44 SchKG vor: Zusätzlich zum Vorbehalt strafrechtlicher und fiskalischer Gesetze des Bundes und der Kantone wurde ein Vorbehalt zugunsten von aufgrund des RuVG gesperrten Vermögenswerten eingefügt. Per 1. Juli 2016 wurde das RuVG aufgehoben und durch das SRVG ersetzt (vgl. Art. 31 Abs. 1 SRVG). Gleichzeitig wurde Art. 44 SchKG entsprechend angepasst (vgl. Art. 31 Abs. 2 Ziff. 2 SRVG; AS 2016

1803). Anstelle von Sperren aufgrund des RuVG werden in der seither gültigen Fassung nun Sperren nach dem SRVG vorbehalten.

E. 3.5

Zur Frage, ob die Rechtsprechung gemäss BGE 131 III 652 unter der aktuellen Fassung von Art. 44 SchKG noch gilt, hat sich das Bundesgericht bisher nicht geäussert. Im Urteil 5F_2/2011 vom 12. Mai 2011 E. 3.3.1 hielt es unter Hinweis auf BGE 131 III 652 E. 2 und 3.2 allerdings fest, die Verordnung vom 21. Februar 2011 über Massnahmen gegen gewisse Personen aus Libyen (AS 2011 869) sei ursprünglich gestützt auf Art. 184 Abs. 3 BV erlassen worden; im Rahmen der Zwangsvollstreckung handle es sich um eine Massnahme, die von Art. 271 ff. SchKG abweiche und dem Arrest vorgehe, selbst wenn er vorher vollstreckt worden sei. Diese Erwägungen würden ohne Zweifel auch für Sanktionen gelten, die in Anwendung der Verordnung vom 30. März 2011, die sich nun auf Art. 2 des Embargogesetzes stütze, erlassen worden seien. In der Lehre wird die Auffassung vertreten, die Rechtsprechung gemäss BGE 131 III 652 sei nach wie vor anwendbar (RIGOT, in: *Commentaire romand, Poursuite et faillite*, 2. Aufl. 2025, N. 19 zu Art. 44 SchKG ; ACOCELLA, in: *Basler Kommentar, Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs*, Bd. I, 3. Aufl. 2021, N. 3 zu Art. 44 SchKG ; CHABLAIS, in: *Droit suisse des sanctions et de la confiscation internationales*, Giroud/Rordorf-Braun [Hrsg.], 2020, S. 77 § 3 Rz. 227), insbesondere auch in Bezug auf die Ukraine-Verordnung: Auf Art. 184 Abs. 3 BV oder auf eine auf dem Embargogesetz beruhende Verordnung gestützte Vermögenssperren würden einem Arrestbeschluss vorgehen (vgl. PAHUD, *Le séquestre et la protection provisoire des créances pécuniaires*, 2018, Rz. 463, mit Hinweis auf das Urteil 5F_2/2011 vom 12. Mai 2011 E. 3.3.1; MEIER-DIETERLE/KELLER, *Der Arrestvollzug bei Banken*, ZZZ 2023 S. 153). BGE 151 III 553 S. 560

E. 3.6

Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerin ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber im Rahmen der beiden Revisionen von Art. 44 SchKG von der Rechtsprechung gemäss BGE 131 III 652 hätte abweichen und eine analoge Anwendung dieser Bestimmung ausschliessen wollen. Der Wortlaut von Art. 44 SchKG in der Fassung vom 11. April 1889 war zwar abschliessend formuliert, indem einzig der Beschlagnahme aufgrund strafrechtlicher oder fiskalischer Gesetze als Ausnahme von der Verwertung nach SchKG erwähnt wurde. Das Bundesgericht blieb in BGE 131 III 652 jedoch nicht beim Wortlaut stehen, sondern setzte die vom Bundesrat im betreffenden Fall gestützt auf Art. 184 Abs. 3 BV erlassene Verordnung einem strafrechtlichen oder fiskalischen Gesetz gleich. In der Botschaft vom 28. April 2010 zum Bundesgesetz über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (BBl 2010 3309) wurde ausgeführt, das RuVG erfordere in systematischer Hinsicht eine Änderung von Art. 44 SchKG. Es sei vorzusehen, dass die Verwertung beschlagnahmter Gegenstände auch aufgrund des RuVG in Übereinstimmung mit den Bestimmungen dieses Gesetzes erfolge. Mit dieser Gesetzesänderung werde für die Durchführung der Einziehungsverfügung ein Vorrecht für den Staat geschaffen. Damit könnten allfällige Ansprüche aufgrund des SchKG an den eingezogenen Vermögenswerten zurückgewiesen werden. Diese Lösung orientiere sich am geltenden Schweizer Recht für Einziehungsverfügungen nach den Art. 70 und 72 StGB und für das Rechtshilfeverfahren nach Art. 74a des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfegesetz, IRSG; SR 351.1). Mit ihr werde vermieden, dass allfällige Gläubiger, die nicht am

Einziehungsverfahren nach Art. 7 lit. b RuVG hätten teilnehmen können, im Anschluss die Durchführung der Einziehungsverfügung durch Bezug auf das SchKG behinderten (BBl 2010 3344 Ziff. 2.2 zu Art. 13). Im Parlament wurde Art. 13 Ziff. 2 RuVG, der die Anpassung von Art. 44 SchKG vorsah, diskussionslos angenommen (AB 2010 S 702; AB 2010 N 1198). Die Botschaft vom 21. Mai 2014 zum Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (BBl 2014 5265) hielt zur vorgesehenen Änderung von Art. 44 SchKG fest, infolge BGE 151 III 553 S. 561 Aufhebung des RuVG müsse in dieser Bestimmung neu das SRVG erwähnt werden (BBl 2014 5343 Ziff. 2.3.9 zu Art. 31). Die entsprechende Bestimmung wurde im Parlament wiederum diskussionslos angenommen (AB 2015 N 1019; AB 2015 S 1056). Mangels gegenteiliger Anhaltspunkte ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber an der Rechtslage, wie sie in BGE 131 III 652 festgehalten wurde, nichts ändern wollte. Entsprechend dieser Rechtsprechung ist Art. 44 SchKG daher auch in der aktuellen Fassung analog auf Vermögenssperren aufgrund einer vom Bundesrat gestützt auf Art. 184 Abs. 3 BV erlassenen Verordnung anzuwenden.

E. 3.7

Das Obergericht hat letztlich offengelassen, ob sich Art. 15 der Ukraine-Verordnung auf Art. 184 Abs. 3 BV oder auf Art. 2 Abs. 3 EmbG stützt. Zu prüfen bleibt daher, ob Art. 44 SchKG auch analog auf Verordnungen anwendbar ist, die sich auf das EmbG stützen. Der Erlass des EmbG als formelles Gesetz wurde nötig, weil Embargo-Verordnungen auch Bestimmungen zur Bearbeitung von Personendaten enthalten und weil für Verstösse auch Gefängnisstrafen angedroht werden sollten. Die sich direkt auf Art. 184 BV stützende Zuständigkeit des Bundesrates, in eigener Kompetenz über eine Teilnahme der Schweiz an internationalen Sanktionen zu befinden, bleibt von diesem Gesetz unberührt (Botschaft vom 20. Dezember 2000 zum Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen, BBl 2001 1434, 1436 Ziff. 1.1.2; Steingruber, Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen [Embargogesetz, EmbG], Kurzkomentar, 2023, N. 33 der Einführung). Seiner Rechtsprechung zur analogen Anwendung von Art. 44 SchKG legte das Bundesgericht auch die Überlegung zu Grunde, dass gestützt auf Art. 184 Abs. 3 BV erlassene Massnahmen in gewisser Weise an die Stelle von Gesetzen träten (BGE 131 III 652 E. 2). Mit Blick auf diese Rechtsprechung und den Zweck des Embargogesetzes sind gestützt darauf erlassene Vermögenssperren bezüglich des Vorrangs vor der Schuldbetreibung nach SchKG gleich zu behandeln wie gestützt auf Art. 184 Abs. 3 BV erlassene Massnahmen. Das Bundesgericht hat denn auch bereits festgehalten, die entsprechenden Erwägungen von BGE 131 III 652 würden ohne Zweifel auch für gestützt auf Art. 2 EmbG erlassene Sanktionen gelten (Urteil 5F_2/2011 vom 12. Mai 2011 E. 3.3.1).

E. 3.8

Zusammenfassend sind sowohl auf Art. 184 Abs. 3 BV als auch auf Art. 2 EmbG beruhende Verordnungen des Bundesrats den in BGE 151 III 553 S. 562 Art. 44 SchKG vorbehaltenen Gesetzen gleichzustellen. Auf diese Verordnungen gestützte Vermögenssperren gehen der Zwangsvollstreckung nach dem SchKG vor (vgl. RIGOT, a.a.O., N. 1 und 16 zu Art. 44 SchKG). Es ist daher nicht zu beanstanden, dass das Obergericht offengelassen hat, auf welcher der beiden Rechtsgrundlagen Art. 15 der Ukraine-Verordnung beruht, und den Schluss gezogen hat, dass Art. 44 SchKG analog auf diese Bestimmung anzuwenden ist.

E. 4

Die Beschwerdeführerin beanstandet, das Obergericht verletze auch Art. 190 sowie Art. 164 Abs. 1 und 2 BV, indem es der Ukraine-Verordnung Vorrang gegenüber dem als Bundesgesetz hierarchisch höherstehenden SchKG zuspreche. Gemäss Art. 190 BV gingen Bundesgesetze Verordnungen vor. Die Erwägung der Vorinstanz, dass es sich bei der Ukraine-Verordnung um eine hinreichende gesetzliche Grundlage handle, sei falsch. Zwar bilde Art. 184 Abs. 3 BV die verfassungsmässige Grundlage der Ukraine-Verordnung. Doch darauf habe der Bundesgesetzgeber primär das EmbG erlassen, auf das sich wiederum die Ukraine-Verordnung stütze. Die Ukraine-Verordnung trete nicht an die Stelle des EmbG oder eines anderen Bundesgesetzes. Sie sei und bleibe eine Verordnung. Selbst wenn sich die Vermögenssperre direkt aus dem EmbG ergeben würde, würde daraus kein Vorrang gegenüber dem SchKG folgen. Denn das EmbG statuiere keinen Vorrang von sanktionsrechtlichen Sperrungen gegenüber Vollstreckungsmassnahmen. Auch die Ukraine-Verordnung würde keinen Vorrang gegenüber dem SchKG vorsehen. Im Übrigen würde ein solcher Vorrang auch dem Zweck der Verordnung widersprechen. Es gehe nicht darum, nicht sanktionierte Gläubigerinnen und Gläubiger - wie vorliegend die Beschwerdeführerin - an der Durchsetzung von rechtskräftig zugesprochenen Forderungen zu hindern. Mit diesen Vorbringen übersieht die Beschwerdeführerin, dass sich der Vorrang von Art. 15 der Ukraine-Verordnung aus dem SchKG selbst, nämlich aus dessen Art. 44 ergibt (vgl. E. 3). Diese Bestimmung schliesst die Verwertung von Vermögenswerten nach SchKG aus, wenn sie aufgrund (en vertu, in virtù) - hier vorliegender - Regeln besonderer Art konfisziert wurden (RIGOT, a.a.O., N. 3 zu Art. 44 SchKG). Die Rüge der Verletzung von Art. 190 BV sowie von Art. 164 Abs. 1 und 2 BV erweist sich deshalb als unbegründet. Ob die Beschwerdeführerin als Gläubigerin sanktioniert ist, bleibt ohne Bedeutung für die Frage, ob die Vermögenssperre nach der BGE 151 III 553 S. 563 Ukraine-Verordnung der Zwangsvollstreckung nach dem SchKG vorgeht. Die Vermögenssperre knüpft nicht an die Person der Gläubigerin einer Forderung an (vgl. Art. 15 Abs. 1 der Ukraine-Verordnung). Im Übrigen ist das Betreibungsamt - unter Vorbehalt einer offensichtlichen Unzulässigkeit - nicht befugt, den von einer zuständigen Behörde getroffenen Entscheid über die Vermögensblockierung inhaltlich zu überprüfen (BGE 131 III 652 E. 3.1; Urteil 5A_18/2024 vom 9. April 2024 E. 2.3).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.