

Bundesgericht stellt klar: SchKG-Zwangsvollstreckung ausgeschlossen bei Vermögenswerten, welche aufgrund Ukraine-Verordnung (oder anderer Sanktionen) gesperrt sind – SECO kann Ausnahmen bewilligen

BGer 5A_802/2024 vom 28. August 2025 (publ. BGE 151 III 553)

— lic. iur. Dominik Baeriswyl, MAS, LL.M., Rechtsanwalt

I. Sachverhalt

Das Bezirksgericht Zürich bewilligte am 6. Juni 2023 auf Antrag der A. S.A. («*Beschwerdeführerin*») einen Arrest auf Vermögenswerten der B. Ltd. gestützt auf ein vollstreckbar erklärtes luxemburgisches Urteil. In der anschliessenden Betreibung wurden drei Konten bei der Bank C. AG gepfändet. Im Verwertungsverfahren liess die Bank C. wissen, dass die Vermögenswerte auf dem betroffenen Konto vom SECO gestützt auf die Ukraine-Verordnung blockiert sind. Zur Prüfung einer möglichen Ausnahmegenehmigung, die es ermöglichte, trotz Sperre gemäss Ukraine-Verordnung *in casu* eine SchKG-Zwangsvollstreckung zuzulassen, verlangte das SECO vom Betreibungsamt die Vorlage des luxemburgischen Urteils. Das Betreibungsamt forderte die Beschwerdeführerin zu dessen Einreichung auf. Da die Beschwerdeführerin der Aufforderung nicht Folge leistete, sistierte das Betreibungsamt mit Verfügung vom 30. Juli 2024 das Verwertungsverfahren. Die dagegen erhobenen Beschwerden wurden sowohl vom Bezirksgericht als auch vom Obergericht Zürich abgewiesen. Vor Bundesgericht verlangt die Beschwerdeführerin die Feststellung der Nichtigkeit beziehungsweise die Aufhebung der Sistierungsverfügung und eventualiter die Rückweisung der Sache an das Obergericht. Das Bundesgericht wies die Beschwerde mit Urteil vom 28. August 2025 ab.

II. Kernaussagen des Entscheids

1. Die wichtigsten Rechtsfragen, die im Entscheid zu beurteilen waren (E 3.1.1. f.)

Schwerpunkt des Entscheids ist das Verhältnis zwischen der Zwangsvollstreckung nach SchKG und einer Vermögenssperre aufgrund des von der Schweiz mitgetragenen Sanktionsregimes. Das Bundesgericht stellt dabei klar, dass Geldforderungen gemäss Art. 38 Abs. 1 SchKG grundsätzlich auf dem Weg der Schuldbetreibung zu vollstrecken sind und hierzu das in der Schweiz belegene Schuldnervermögen herangezogen werden kann. Als Ausnahme sehe Art. 44 SchKG aber vor, dass bestimmte öffentlich-rechtlich beschlagnahmte oder gesperrte Vermögenswerte dem Zugriff nach SchKG entzogen sind. Dieser Vorbehalt erfasst nach der Rechtsprechung nicht nur die eigentliche Verwertung, sondern bereits die Beschlagnahme, den Vollzug und die Wirkung solcher Massnahmen.

Die streitgegenständliche Kontosperre beruhte auf Art. 15 Abs. 1 der Ukraine-Verordnung, welche vom Bundesrat gestützt auf Art. 2 EmbG sowie Art. 184 Abs. 3 BV erlassen worden war. Da Art. 44 SchKG weder die Ukraine-Verordnung noch das Embargogesetz bzw. bundesrätliche Massnahmen gemäss Art. 184 Abs. 3 BV ausdrücklich erwähnt, war zu prüfen, ob die Bestimmung für Vorgehen im Sinne des Sanktionsregimes analog anwendbar ist. Das Bundesgericht knüpft zur Klärung dieser Fragen an seine mit BGE 131 III 652 eingeführte Praxis an.

2. Position der Beschwerdeführerin (E. 3.3.)

Die Beschwerdeführerin machte u.a. geltend, Sperren und Beschlagnahmen gemäss Ukraine-Verordnung fielen nicht unter Art. 44 SchKG; die fraglichen Bankguthaben könnten im Rahmen des SchKGs sehr wohl verwertet werden. Art. 44 SchKG sei abschliessend formuliert und erfasse weder Sperren nach dem Embargogesetz noch andere auf Art. 184 Abs. 3 BV gestützte Verordnungen.

Insbesondere spreche die gesetzgeberische Historie gegen eine ausdehnende Interpretation von Art. 44 SchKG. Obwohl Art. 44 SchKG nach BGE 131 III 652 beim Erlass des RuVG und später des SRVG ausdrücklich angepasst worden sei, habe der Gesetzgeber keine generelle Ausnahme für sanktionsrechtliche Vermögenssperren eingeführt.

BGE 131 III 652 habe zudem eine besondere Konstellation im Zusammenhang mit Guthaben eines früheren kongolesischen Machthabers betroffen. Vorliegend gehe es hingegen um eine nicht sanktionierte Gläubigerin mit einer rechtskräftig festgestellten Forderung.

Schliesslich zweifelte die Beschwerdeführerin an der ausreichenden gesetzlichen Grundlage der Sperre bzgl. der Guthaben bei der Bank C.

3. Heranziehung bisheriger Rechtsprechung (E. 3.4.1.; 3.5.)

Das Bundesgericht erörtert im Entscheid die mit BGE 131 III 652 eingeführte Rechtsprechung. Im damaligen Urteil hatte das höchste Gericht eine unmittelbar auf Art. 184 Abs. 3 BV gestützte Vermögenssperre den in Art. 44 SchKG ausdrücklich genannten «strafrechtlichen und fiskalischen Beschlagnahmen» gleichgestellt. Dies, weil solche Massnahmen des Bundesrats aufgrund ihrer verfassungsunmittelbaren Grundlage über eine gesetzvertretende Funktion verfügen. Daraus folge nach Ansicht des höchsten Gerichts, dass eine Vermögenssperre des Bundesrats einem Arrest oder einer Pfändung nach dem SchKG vorgeht, selbst wenn die Zwangsvollstreckungsmassnahme zeitlich früher vollzogen wurde. Im Ergebnis legte das Bundesgericht Art. 44 SchKG in BGE 131 III 652 also dahingehend aus, dass die dortige Aufzählung exemplarischer und nicht abschliessender Natur ist.

4. Fortgeltung von BGE 131 III 652 trotz Revisionen von Art. 44 SchKG (E. 3.6.)

Davon ausgehend verwirft das Bundesgericht die Argumentation der Beschwerdeführerin, wonach zwischenzeitliche Gesetzesneuerungen der bisherigen Rechtsprechung entgegenstünden. Aus den Revisionen von Art. 44 SchKG und den Gesetzesmaterialien ergebe sich nämlich gemäss höchstrichterlicher Auffassung keineswegs, dass der Gesetzgeber von der in BGE 131 III 652 entwickelten Rechtsprechung habe abrücken oder die analoge Anwendung auf andere Vermögenssperren des Bundesrates ausschliessen wollen.

Die punktuellen Ergänzungen von Art. 44 SchKG im Zusammenhang mit dem RuVG und später dem SRVG könnten daher nicht als qualifiziertes Schweigen verstanden werden. Die in BGE 131 III 652 eingeführte Praxis gelte daher auch unter der heutigen Fassung von Art. 44 SchKG weiter.

5. Ob sich Ukraine-Verordnung auf Art. 184 Abs. 3 BV oder das Embargogesetz abstützt, ist in Bezug auf Art. 44 SchKG ohne Belang (E. 3.7. f.)

Zum Einwand der Beschwerdeführerin betreffend die ausreichende gesetzliche Grundlage hielt das Bundesgericht fest, es sei zwischen Vermögenssperren, die unmittelbar auf Art. 184 Abs. 3 BV und solchen, die auf Art. 2 EmbG beruhen, zu unterscheiden. Für Erstere ergibt sich gemäss Bundesgericht die analoge Anwendung von Art. 44 SchKG bereits aus BGE 131 III 652.

Aber auch für Sperren nach dem Embargogesetz bejahte das Bundesgericht den Vorrang. Es bestehe kein sachlicher Grund für eine unterschiedliche Behandlung, da beide Arten von Massnahmen der Durchsetzung internationaler Sanktionen dienen und auf der aussenpolitischen Kompetenz des Bundesrats beruhen.

Damit konnte offenbleiben, auf welcher Grundlage Art. 15 der Ukraine-Verordnung im Einzelnen beruht. Art. 44 SchKG sei in beiden Fällen (analog) anwendbar.

6. Rechtsfolge: Vorrang der Vermögenssperre vor Arrest, Pfändung und Verwertung (E. 3.1.1.; 3.5.; 3.8.; 4.)

Aus der analogen Anwendung von Art. 44 SchKG folgt gemäss Bundesgericht, dass sanktionsrechtliche Vermögenssperren der Zwangsvollstreckung nach dem SchKG vorgehen. Ein bereits vollzogener Arrest oder eine Pfändung berechtigt daher nicht zur Verwertung gesperrter Vermögenswerte ohne vorgängige Freigabe durch das SECO.

Das höchste Gericht führt dazu weiter aus, die betriebsrechtlichen Massnahmen blieben zwar bestehen, ihre weitere Durchführung und insbesondere die Verwertung seien jedoch bis zur Freigabe durch das SECO blockiert. Das Verwertungsverfahren sei deshalb bis zum Entscheid des SECO zu sistieren.

7. Kein Verstoß gegen die Normenhierarchie (E. 4.)

Die Beschwerdeführerin rügte zusätzlich eine Verletzung von Art. 190 und 164 BV, da die Ukraine-Verordnung als untergeordnete Norm das SchKG, ein formelles Bundesgesetz, nicht verdrängen könne.

Das Bundesgericht verwarf diesen Einwand. Der Vorrang der sanktionsrechtlichen Sperre ergebe sich nicht aus der Ukraine-Verordnung, sondern aus der analogen Anwendung von Art. 44 SchKG selbst. Damit wird weder der Vorrang des Bundesgesetzes nach Art. 190 BG noch der Gesetzesvorbehalt nach Art. 164 BV verletzt.

8. Stellung der nicht sanktionierten Gläubigerin (E. 4.)

Dass die Beschwerdeführerin selbst nicht sanktioniert ist, ändere nach Auffassung des Bundesgerichts nichts. Entscheidend sei, ob die betroffenen Vermögenswerte einer sanktionierten Person oder Organisation gehören oder von ihr kontrolliert würden.

Auch eine unbeteiligte Gläubigerin mit rechtskräftig festgestellter Forderung könne daher keine Freigabe ausserhalb des vorgesehenen Ausnahmeverfahrens verlangen. Ihre Interessen seien vielmehr im Rahmen eines Gesuchs an das SECO nach Art. 15 Abs. 5 Ukraine-Verordnung geltend zu machen.

9. Begrenzte Prüfungsbefugnis des Betreibungsamtes (E. 4.)

Das Bundesgericht präzisierte, dass das Betreibungsamt, unter Vorbehalt einer offensichtlichen Unzulässigkeit, grundsätzlich nicht befugt sei, die materielle Rechtmässigkeit einer vom SECO angeordneten Vermögenssperre zu überprüfen.

Ob die Voraussetzungen von Art. 15 Abs. 5 der Ukraine-Verordnung erfüllt seien bzw. eine Ausnahme zu bewilligen ist, entscheide ebenfalls das SECO. Das Betreibungsamt war entsprechend befugt, das ausländische Urteil an das SECO weiterzuleiten und das Verwertungsverfahren bis zu dessen Entscheid zu sistieren.

III. Ergebnis (E. 3.6. ff.)

Das Bundesgericht kam aufgrund obiger Überlegungen zum Schluss, dass Vermögenssperren nach der Ukraine-Verordnung den in Art. 44 SchKG genannten Erscheinungsformen staatlicher Beschlagnahmen und Sperren gleichzustellen sind, dies unbeschaffen davon, ob sie sich nun auf Art. 184 Abs. 3 BV oder Art. 2 EmbG stützen.

Die analoge Anwendung von Art. 44 SchKG blieb dabei ungeachtet zweier Gesetzesrevisionen der vergangenen Jahre zulässig und verstösst gemäss Bundesgericht nicht gegen die Normenhierarchie: So ergebe sich der Vorbehalt bzgl. der SchKG-Zwangsvollstreckung aus Art. 44 SchKG selbst. Im Ergebnis wies das Bundesgericht die Beschwerde als unbegründet ab.

IV. Kommentar

Die im Entscheid BGer, 5A_802/2024 bestätigte, weite Auslegung des Vorbehalts in Art. 44 SchKG gewichtet das öffentliche Interesse an der Durchsetzung des Sanktionsregimes höher als den Gläubigerschutz, einem Partikularinteresse. Die Praxis, welche die analoge Anwendung von Art. 44 SchKG auf im Gesetz nicht explizit aufgeführte Spielarten behördlicher Beschlagnahmen mit sich bringt, ist im Grundsatz nicht zu beanstanden. Einerseits bestehen weder aufgrund des Gesetzeswortlauts noch mit Blick auf die Materialien Anhaltspunkte für einen abschliessenden Charakter des Art. 44 SchKG. Andererseits bestünde im Falle eines Vorrangs der SchKG-Zwangsvollstreckung gegenüber dem Sanktionsregime ein erhebliches Umgehungsrisiko: Zu denken wäre etwa an von sanktionierten Personen oder Entitäten gesteuerte Verfahren im In- oder Ausland, aufgrund derer Vollstreckungstitel für Strohmänner des Sanktionierten beschafft werden, und dergleichen. Überdies ist es in der Tat so, dass Art. 44 SchKG selber den entsprechenden Vorbehalt bereits auf Gesetzesstufe statuiert. Von ungenügender gesetzlicher Grundlage kann daher im vorliegenden Zusammenhang keine Rede sein. Insbesondere ist eine explizite Auflistung des Sanktionsregimes in Art. 44 SchKG nicht erforderlich, zumal keine strafrechtlichen Massnahmen zur Diskussion stehen, sondern bloss administrative Vorkehren.

Gleichzeitig argumentiert die Beschwerdeführerin *in casu* zu Recht, es sei widersinnig, wenn (nur) sie die nachteiligen Konsequenzen von Sanktionen zu tragen habe, die gar nicht ihr gegenüber verhängt wurden. Tatsächlich treffen in dieser Konstellation Sanktionen reflexweise Personen oder Entitäten, welche nicht Adressaten derselben sein sollten. Derartige Friktionen bergen Gefahr, die allgemeine Akzeptanz eines Sanktionsregimes im In- oder Ausland zu unterlaufen. Überdies können solche Reperkussionen u.U. erhebliche, volkswirtschaftlich negative Auswirkungen auslösen, zumal die reflexweise Betroffenen dadurch Ausfälle auf Forderungen zu vergegenwärtigen haben. Solches kann u.U. gar die Insolvenz von Nicht-Adressaten der Sanktionen nach sich ziehen. Gerade unter diesem Szenario würden die Sanktionen einem Sanktionierten gar in die Hände spielen: Die Sanktionen führten ja regelrecht dazu, dass der Sanktionierte von einer Inanspruchnahme befreit würde, da einer seiner Gläubiger nicht mehr existiert.

Zusammenfassend darf erwartet werden, dass das SECO von seiner Befugnis zur Erteilung von Ausnahmegenehmigungen i.S.v. Art. 15 Abs. 5 Ukraine-Verordnung tatsächlich Gebrauch macht, soweit ein Gläubiger über einen valablen Vollstreckungstitel verfügt und Missbrauch ausgeschlossen ist.