

Christoph Merk / Adrian Mühlematter

Die grundbuchliche Umsetzung der Ukraine-Verordnung

Gegenstand des vorliegenden Beitrags ist die konkrete Umsetzung der Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine durch die Grundbuchführung in der Schweiz. Der Beitrag behandelt die massgeblichen Bestimmungen der Ukraine-Verordnung, der Weisung des Eidgenössischen Amtes für Grundbuch- und Bodenrecht (EGBA) und die sich daraus ergebenden Handlungspflichten und deren Anwendung in der grundbuchlichen Praxis.

Beitragsart: Wissenschaftliche Beiträge

Rechtsgebiete: Besitz, Grundbuch, Aussenpolitik, Internationale Beziehungen

Zitiervorschlag: Christoph Merk / Adrian Mühlematter, Die grundbuchliche Umsetzung der Ukraine-Verordnung, in: Jusletter 6. März 2023

Inhaltsübersicht

1. Einleitung und Überblick
2. Betroffene Vermögenswerte
 - 2.1. Wirtschaftliche Ressourcen
 - 2.1.1. Definition
 - 2.1.2. Eigentum an Grundstücken
 - 2.1.3. Andere Rechte an Grundstücken
 - 2.2. Gelder
 - 2.3. Effekten
3. Von der Sperrung betroffener Personenkreis
 - 3.1. Sanktionierte Personen und ihre Vorschalteneinheiten
 - 3.2. Unabhängig von den sanktionierten Personen Verfügungsberechtigte
4. Verbotene Verfügungen
 - 4.1. Verhinderung der Nutzung zur Erlangung materieller Vorteile
 - 4.2. Verfügungen ohne Erlangung materieller Vorteile
 - 4.2.1. Zulässigkeit
 - 4.2.1.1. Begründung der Zulässigkeit
 - 4.2.1.1.1. Wortlaut
 - 4.2.1.1.2. Sinn und Zweck der Sanktionen
 - 4.2.1.1.3. Systematische Auslegung
 - 4.2.1.1.4. Grundrechtskonforme Auslegung
 - 4.2.1.1.5. Keine verbotene Erfüllung von Forderungen
 - 4.2.1.1.6. Schlussfolgerung
 - 4.2.1.2. Besonderheiten bei Grundpfandrechten
 - 4.2.2. Nichtvorliegen eines Vorteiles
 - 4.2.3. Errichtung von Eigentümerrechten
 - 4.2.3.1. Allgemeines
 - 4.2.3.2. Buchlich übertragbare Rechte
 - 4.2.3.3. Ausserbuchlich übertragbare Rechte
 - 4.2.3.4. Unübertragbare Rechte
 - 4.2.4. Vollzug von gerichtlichen und behördlichen Entscheidungen
 - 4.3. Unzulässigkeit von Umgehungsgeschäften
 - 4.4. Verfügungen mit Bewilligung des SECO
 - 4.4.1. Allgemeines
 - 4.4.2. Bedeutung im Zusammenhang mit behördlichen und gerichtlichen Entscheidungen
 - 4.4.2.1. Bewilligung zur Erfüllung bestehender Urteile und Entscheide
 - 4.4.2.2. Bewilligung zur Erfüllung bestehender Verträge
 - 4.4.2.3. Bewilligung zur Wahrung schweizerischer Interessen
 - 4.4.2.3.1. Allgemeines
 - 4.4.2.3.2. Urteile und Entscheide betreffend öffentlich-rechtliche Pflichten
 - 4.4.2.3.3. Urteile und Entscheide betreffend privatrechtliche Pflichten
 - 4.5. Besonderheiten beim Erbgang
 - 4.6. Besonderheiten bei der Neuerrichtung von Grundpfandrechten
 - 4.7. Rechtsfolgen der Sperrung
 - 4.7.1. Kein Verfügungsrecht
 - 4.7.2. Auswirkungen auf die Gültigkeit des Rechtsgrundes
 - 4.8. Vorgehen des Grundbuchamtes
5. Identifizierung und Meldung von entsprechenden Vermögenswerten
 - 5.1. Direkte, sachenrechtliche Berechtigung
 - 5.2. Indirekte, wirtschaftliche Berechtigung
 - 5.2.1. Auffinden möglicherweise betroffener Vermögenswerte

- 5.2.2. Entscheid über das Unterfallen unter die Sperrung
 - 5.3. Meldepflicht
 - 5.3.1. Meldepflichtiger
 - 5.3.2. Inhalt der Meldung
 - 5.3.2.1. Allgemeines
 - 5.3.2.2. Meldung des Wertes
 - 5.3.2.2.1. Keine Pflicht zur Wertermittlung
 - 5.3.2.2.2. Folgen für den Inhalt der Meldung der Grundbuchämter
6. Darstellung der Sperrung im Grundbuch
 - 6.1. Ausgangslage
 - 6.2. Unzulässigkeit der Anmerkung
 - 6.3. Rechtskonforme Lösung: Bemerkung
 - 6.4. Löschung von Amtes wegen
7. Anzeigepflicht
 - 7.1. Anzeigepflicht bei einer Anmerkung
 - 7.2. Anzeigepflicht bei einer Bemerkung
8. Neuerwerb durch sanktionierte Personen und Unternehmen
 - 8.1. Zulässigkeit
 - 8.1.1. Problematik
 - 8.1.2. Keine Verletzung der Sperrung
 - 8.1.3. Frage der Zurverfügungstellung wirtschaftlicher Ressourcen
 - 8.1.3.1. Ausgangslage
 - 8.1.3.2. Kein Verbot des Vermögenszuwachses
 - 8.1.3.3. Keine Möglichkeit zu rechtlichen Verfügungen
 - 8.1.3.4. Erträge des neuerworbenen Vermögenswertes
 - 8.1.3.5. Persönliche Nutzung des neuerworbenen Vermögenswertes
 - 8.1.3.6. Steigerung der Effektivität der Sperrung
 - 8.1.4. Keine verbotene Erfüllung von Forderungen
 - 8.1.5. Schlussfolgerungen
 - 8.2. Vorgehen des Grundbuchamtes
 - 8.2.1. Allgemeines
 - 8.2.2. Rückzug des Erwerbsgeschäfts
 - 8.2.3. Möglichkeit der Abweisung durch das Grundbuchamt
 - 8.3. Indirekter Neuerwerb
 - 8.3.1. Vorbemerkung
 - 8.3.2. Indirekter Neuerwerb mittels juristischer Personen im Anwendungsbereich des Bewilligungsgesetzes
 - 8.3.3. Andere Formen des indirekten Erwerbs im Anwendungsbereich des Bewilligungsgesetzes
 - 8.3.4. Indirekter Erwerb ausserhalb des Anwendungsbereiches des Bewilligungsgesetzes
 - 8.4. Meldepflicht
9. Sanktionen bei Verletzung der Pflichten
 - 9.1. Allgemeines
 - 9.2. Abweichende Schreibweisen
 - 9.3. Vornahme der Anzeige
10. Fazit
 - 10.1. Aktuelle Situation
 - 10.1.1. Rolle der Grundbuchämter bei der Umsetzung der Sanktionen
 - 10.1.2. Ergebnisse in rechtlicher Hinsicht
 - 10.2. Auswirkungen der landesweiten elektronischen Grundstücksuche und der Verwendung der AHV-Nummer
 - 10.3. Änderungsvorschläge
 - 10.3.1. Rechtsgrundlage für eine Anmerkung

- 10.3.2. Erweiterung der Bewilligungstatbestände und Zwangsverwaltung statt Sperrung
- 10.3.3. Ausführliche Verfahrensbestimmungen
 - 10.3.3.1. Ausgangslage
 - 10.3.3.2. Schaffung einer Beschlagnahmekompetenz
 - 10.3.3.3. Regelung des Verfahrens zur Klärung der Anwendbarkeit der Sperrung
- 10.3.4. Echte Verfügungssperre?

1. Einleitung und Überblick

[1] Am 24. Februar 2022, nachdem Russland bereits ab Sommer 2021 in erheblichem Umfang Truppen an der ukrainischen Grenze hatte aufmarschieren lassen, begann der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine.^{1,2}

[2] Am 28. Februar 2022 hat der Bundesrat angesichts der fortschreitenden Angriffe Russlands in der Ukraine beschlossen, die Sanktionspakete der Europäischen Union vom 23. und 25. Februar 2022³ zu übernehmen.⁴ Dabei handelt es sich primär um Güter- und Finanzsanktionen. Die Vermögen der im Anhang der Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine⁵ aufgeführten Personen und Unternehmen sind mit ihrer Inkraftsetzung gesperrt.⁶

[3] Das Eidgenössische Amt für Grundbuch- und Bodenrecht (EGBA) erliess am 1. März 2022 zuhanden der kantonalen Aufsichtsbehörden über das Grundbuch eine Weisung über die grundbuchliche Behandlung der «Sanktionen gegen Russland».⁷ Am 11. Oktober 2022 hat das EGBA zudem ein Informationsschreiben zu einzelnen aus der Praxis aufgeworfenen Fragen verfasst.⁸

[4] Gegenstand des vorliegenden Beitrags ist die konkrete Umsetzung der Ukraine-Verordnung im Grundbuch. Dabei soll ein Überblick über die für die Grundbuchführung massgeblichen Bestimmungen und deren Anwendung in der Praxis gegeben werden. Zuerst sollen die einschlägigen Bestimmungen der Ukraine-Verordnung hinsichtlich des sachlichen und persönlichen Umfangs der Beschränkungen jeweils mit Blick auf ihre Wirkung auf die Grundbuchführung kurz

¹ Für die gewissenhafte Durchsicht des Textes danken die Autoren Herrn Alex Kipfer, Rechtsanwalt, MLE, wissenschaftlicher Assistent am Zivilistischen Seminar der Universität Bern. Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung der Autoren wieder und stellt keine amtliche Stellungnahme dar.

² Bis zum Februar 2022 wurde hauptsächlich der Begriff Ukraine-Konflikt verwendet, der seinen Anfang Ende Februar 2014 durch die russische Annexion der ukrainischen Halbinsel Krim und den Krieg im Donbass nahm. S. dazu etwa Medienmitteilung des Bundesrats vom 23. Februar 2022 (<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-87316.html>, zuletzt besucht am 2. Februar 2023).

³ Vgl. ABl. L 042I vom 23. Februar 2022 und ABl. L 49 vom 25. Februar 2022.

⁴ Vgl. Medienmitteilung des Bundesrats vom 28. Februar 2022 (<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-87386.html>, zuletzt besucht am 2. Februar 2023).

⁵ Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine vom 4. März 2022 (SR 946.231.176.72); in der Folge zit. «Ukraine-Verordnung». Mit ihrer Inkraftsetzung wurde die Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine vom 27. August 2014 aufgehoben (vgl. Art. 34 Ukraine-Verordnung).

⁶ Die erste Fassung des Anhang 3 zur Ukraine-Verordnung enthielt 130 Seiten mit natürlichen Personen und 27 Seiten mit juristischen Personen.

⁷ EGBA, Weisung, Sanktionen gegen Russland vom 1. März 2022.

⁸ EGBA, Informationsschreiben. Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (SRVG; SR 196.1) und Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (Embargogesetz, EmbG; SR 946.231) vom 11. Oktober 2022.

dargestellt werden.⁹ Dann sind die einzelnen Handlungspflichten und deren Verletzung zu analysieren.¹⁰ Den Abschluss bildet ein Fazit zu den Problemen und möglichen Lösungen in Bezug auf künftige derartige Sanktionsverordnungen.¹¹

2. Betroffene Vermögenswerte

2.1. Wirtschaftliche Ressourcen

2.1.1. Definition

[5] Nach Art. 1 Bst. c *Ukraine-Verordnung* sind wirtschaftliche Ressourcen Vermögenswerte jeder Art, unabhängig davon, ob sie materiell oder immateriell, beweglich oder unbeweglich sind (insbesondere aber Immobilien und Luxusgüter).

[6] Erfasst sind somit rechtlich geschützte Positionen aller Art, soweit sie einen wirtschaftlichen Wert darstellen. Das Kriterium des wirtschaftlichen Wertes ergibt sich auch aus dem Zusammenspiel mit Art. 1 Bst. d *Ukraine-Verordnung*, nach dem mit der Sperrung deren Einsatz zur Erlangung von Geldern, Waren oder Dienstleistungen, abstrakt ausgedrückt also von materiellen Vorteilen, verboten ist. Ausgenommen vom umfassenden Begriff der wirtschaftlichen Ressourcen sind einzig Gelder nach Art. 1 Bst. a *Ukraine-Verordnung* (vgl. Art. 1 Bst. c *Ukraine-Verordnung*).

2.1.2. Eigentum an Grundstücken

[7] Nach der in Ziff. 2.1.1. dargestellten Definition fallen unter den Begriff der wirtschaftlichen Ressourcen im Zusammenhang mit dem Grundbuch zunächst die Grundstücke, d.h. die Liegenschaften, die in das Grundbuch aufgenommenen selbständigen und dauernden Rechte, die Bergwerke sowie die Miteigentumsanteile an Grundstücken (vgl. Art. 655 Abs. 2 ZGB¹²) bzw. das Eigentum an diesen.¹³

[8] Erfasst sind diese Grundstücke mit allen ihren Bestandteilen und mit ihnen zusammenhängenden Berechtigungen. Weil, wenn ein Grundstück mit einem anderen Grundstück derart verknüpft ist, der jeweilige Eigentümer des Hauptgrundstücks auch Eigentümer des dazugehörigen Grundstücks ist (vgl. Art. 655a ZGB), dieses verknüpfte Grundstück also das rechtliche Schicksal des Hauptgrundstücks teilt, sind auch die subjektiv-dinglich verknüpften Grundstücke unmittelbar miterfasst. Gleiches gilt für Grunddienstbarkeiten, Realgrundlasten und Berechtigungen aus Realvormerkungen.

[9] Weiter kommen auch kantonrechtliche, den Grundstücken gleichgestellte Rechte in Frage.¹⁴

⁹ Vgl. dazu Ziff. 2. zu den betroffenen Vermögenswerten, Ziff. 3. zu den von der Sperrung betroffenen Personen und Stellen, Ziff. 4. zu den verbotenen Verfügungen und Ziff. 8. zur Problematik des Neuerwerbs.

¹⁰ Zur Identifizierung von betroffenen Vermögenswerten vgl. Ziff. 5.1. und Ziff. 5.2.; zur Identifizierung und Meldung der betroffenen Grundstücke vgl. Ziff. 5.3.; zur Kenntlichmachung der Sperrung vgl. Ziff. 6; zur Anzeigepflicht der Grundbuchführung vgl. Ziff. 7; zu den Sanktionen bei Verletzung einer sich aus den Sanktionsverordnungen ergebenden Pflichten vgl. Ziff. 9.

¹¹ Vgl. dazu Ziff. 10.

¹² Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210).

¹³ EGBA (Fn. 8), S. 2.

¹⁴ Z.B. im Kanton Bern die Kuhrechte, vgl. zu diesen JÜRIG FLÜCK, Das bernische Seybuch und seine Informatisierung, BN 2003, S. 12.

2.1.3. Andere Rechte an Grundstücken

[10] Nebst den Grundstücken fallen unter den Begriff der wirtschaftlichen Ressourcen sodann auch die Personaldienstbarkeiten.¹⁵ Allenfalls können auch einige mit Vormerkungen gesicherte Rechte (insbesondere Vormerkungen von persönlichen Rechten) betroffen sein.¹⁶ Voraussetzung ist in beiden Fällen, dass die betreffenden Rechte einen wirtschaftlichen Wert darstellen.¹⁷ Entscheidend ist dabei, dass sie überhaupt übertragbar sind.¹⁸ Andernfalls sind ohnehin keine von der Sperrung betroffenen Verfügungen möglich.

[11] Nicht als eigenständige wirtschaftliche Ressourcen sind hingegen Grundpfandverschreibungen, welche keine Schuld (mehr) sichern, anzusehen. Sie können nämlich nur durch eine erneute vom Grundeigentümer zu bewilligende grundbuchliche Operation, nämlich die eintragungsbedürftige Auswechslung der gesicherten Forderung¹⁹ wirtschaftlich verwertet und übertragen werden. Damit unterscheidet sich eine solche Wiederverwendung einer Grundpfandverschreibung nicht wesentlich von einer Neuerrichtung. Der Vorteil des so erreichten Rangerhaltes fällt im Hinblick auf den für die Qualifikation als wirtschaftliche Ressource massgebenden wirtschaftlichen Wert²⁰ nicht ins Gewicht. Der wirtschaftliche Wert, der umgesetzt wird, ist nicht sie, sondern das Grundstück selbst bzw. das Eigentum an diesem. Entsprechend gelten für die Wiederverwendung getilgter Grundpfandverschreibungen ebenso wie für die gleichgelagerte Verwendung von leeren Pfandstellen und vorbehaltenen Vorrängen die Grundsätze über die Neuerrichtung von Grundpfandrechten.

2.2. Gelder

[12] Keine wirtschaftlichen Ressourcen im Sinne von Art. 1 Bst. c *Ukraine-Verordnung* sind dagegen Grundpfandverschreibungen an fremden Grundstücken. Diese stellen keinen selbstständigen Vermögenswert dar, sondern dienen nur der Sicherung einer Forderung. Wirtschaftlicher Wert ist damit die Forderung. Diese fällt nicht unter Art. 1 Bst. c *Ukraine-Verordnung*, sondern ist Geld im Sinne von Art. 1 Bst. a *Ukraine-Verordnung*.

[13] Ebenfalls Gelder sind Schuldbriefe (unabhängig davon, auf wen sie lauten). Papier-Schuldbriefe fallen als Wertpapiere gemäss dessen ausdrücklichem Wortlaut unter Art. 1 Bst. a *Ukraine-Verordnung*. Register-Schuldbriefe sind zwar Wertrechte, welche von Art. 1 Bst. a *Ukraine-Verordnung* anders als von Art. 1 Bst. g *Ukraine-Verordnung* nicht speziell erwähnt werden. Sie können jedoch ohne Weiteres unter die dort erwähnten Schuldtitel subsumiert werden. Soweit sie in der heute gängigen Art zur Sicherung einer Schuld verwendet werden, handelt es sich zudem um eine ebenfalls genannte Sicherungsübereignung. Die verbrieftete Forderung ist in jedem Fall ei-

¹⁵ EGBA (Fn. 8), S. 2.

¹⁶ EGBA (Fn. 8), S. 2.

¹⁷ Vgl. Ziff. 2.1.1.

¹⁸ Vgl. auch Ziff. 4.2.3. zu den Eigentümerrechten.

¹⁹ Zu deren Eintragungsbedürftigkeit vgl. PAUL-HENRI STEINAUER, *Les droits réels*, Tome III: Servitudes personnelles, charges foncières, droits de gage immobiliers, droits de gage mobiliers, 5. Aufl., Bern 2021, N 4354; HANS LEEMANN, *Berner Kommentar zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch*, Band IV, Sachenrecht, II. Abteilung, Art. 730–918, Bern 1925, Art. 825 ZGB N 17; *Entscheid des OGer LU vom 6. März 1995 E. e*, LGVE 1995 I Nr. 18, S. 32 ff.; *Beschluss des RR OW vom 30. Januar 2001 E. 2*, ZBGR 2002, S. 210 ff.; *Entscheid der Aufsichtsbehörde über das Grundbuch FR vom 14. März 1958 E. 2*, ZGBR 1958, S. 54 ff.

²⁰ Vgl. dazu Ziff. 2.1.1.

ne Schuld nach dieser Bestimmung (wenn auch, bei Eigentümerschuldbriefen, nur eine virtuelle). Ausserdem sind die Register-Schuldbriefe Rechte, welche ebenso wie die anderen in Art. 1 Bst. a *Ukraine-Verordnung* genannten Finanzinstrumente einfach übertragen werden können und primär dem Geldverkehr dienen. Damit ist ihre Qualifikation als finanzieller Vermögenswert nach dieser Bestimmung gerechtfertigt.

2.3. Effekten

[14] Die einzigen im Zusammenhang mit dem Grundbuch stehenden Rechte, welche als Effekten qualifiziert werden können, sind Anleihenitel, für die ein Grundpfandrecht bestellt wird (vgl. Art. 875 ZGB). Nur diese erfüllen die Anforderung von Art. 1 Bst. g *Ukraine-Verordnung*, wonach die fraglichen Rechte auf dem Kapitalmarkt gehandelt werden können müssen.

[15] Mangels praktischer Bedeutung soll auf diese Rechtskategorie nicht näher eingegangen werden. Als Besonderheit ist diesbezüglich jedoch zu erwähnen, dass die Unterstützung bei der Ausgabe von Effekten nach Art. 18 *Ukraine-Verordnung* verboten ist, sofern die Emittenten in dieser Bestimmung bzw. den dort genannten Anhängen aufgeführt sind. Da auch die Eintragung der Grundpfandrechte als Unterstützung bei der Ausgabe anzusehen ist, ist dem Grundbuch eine solche bei einem entsprechend sanktionierten Emittenten, unabhängig von den nachstehend diskutierten Voraussetzungen, untersagt.²¹

3. Von der Sperrung betroffener Personenkreis

3.1. Sanktionierte Personen und ihre Vorschaltseinheiten

[16] Gemäss Art. 15 Abs. 1 Bst. a *Ukraine-Verordnung* sind Gelder und wirtschaftliche Ressourcen, die sich im Eigentum oder unter direkter oder indirekter Kontrolle natürlicher Personen, Unternehmen und Organisationen nach Anhang 8 der *Ukraine-Verordnung* befinden, gesperrt. Mit direkter oder indirekter Kontrolle sind Sachverhalte angesprochen, welche nachfolgend (unabhängig davon, ob es sich um die Kontrolle durch die sanktionierte Person selbst oder um eine Vorschaltseinrichtung handelt), unter indirekter, wirtschaftlicher Berechtigung zusammengefasst werden.²²

[17] Daneben fallen gemäss Art. 15 Abs. 1 Bst. b und Bst. c *Ukraine-Verordnung* auch alle Konstrukte, die es mit sich bringen, dass natürlichen Personen, Unternehmen und Organisationen, im Namen oder auf Anweisung der natürlichen Personen, Unternehmen und Organisationen nach Art. 15 Abs. 1 Bst. a *Ukraine-Verordnung* handeln sowie Unternehmen und Organisationen, die sich im Eigentum oder unter Kontrolle der natürlichen Personen, Unternehmen und Organisationen nach Art. 15 Abs. 1 Bst. a oder Bst. b *Ukraine-Verordnung* befinden.

[18] Es kann also eine (direkte) sachenrechtliche Berechtigung der sanktionierten Person (insbesondere Eigentum an einem Grundstück oder eine Berechtigung an einer Dienstbarkeit)²³ oder eine (indirekte) wirtschaftliche Berechtigung (z. B. über eine Finanzierung oder eine Mehrheits-

²¹ Zu den besonders für Grundpfandrechte geltenden Beschränkungen vgl. auch Ziff. 4.6.

²² Vgl. Ziff. 5.2. und Ziff. 8.3.

²³ Vgl. Ziff. 5.1. und Ziff. 8.1.

beteiligung an einer im Übrigen sonst nicht von den Massnahmen betroffenen Unternehmung, die Eigentümerin eines Grundstücks ist)²⁴ eines sanktionierten Subjekts vorhanden sein.

3.2. Unabhängig von den sanktionierten Personen Verfügungsberechtigte

[19] Die Verfügung muss nicht zwingend durch die sanktionierte Person oder die Einheit, über welche sie die Vermögenswerte kontrolliert, selbst erfolgen. Wie sich aus den Fällen der Bewilligungstatbestände von Art. 15 Abs. 5 *Ukraine-Verordnung* – insbesondere aus Art. 15 Abs. 5 Bst. c *Ukraine-Verordnung*, der eine Bewilligungspflicht für die Verwendung wirtschaftlicher Ressourcen und Geldern für die Erfüllung von gerichtlichen Urteilen und Entscheidungen von Verwaltungsbehörden vorsieht – ergibt, kommt es nicht darauf an, ob die Verfügung durch die sanktionierte Person selbst oder eine gesetzlich ermächtigte andere Person bzw. Stelle vorgenommen wird. Damit sind auch Zugriffe auf gesperrte wirtschaftliche Ressourcen im Rahmen der Zwangsvollstreckung oder von Enteignungsverfahren grundsätzlich²⁵ nicht ohne Bewilligung des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO)²⁶ möglich.

4. Verbotene Verfügungen

4.1. Verhinderung der Nutzung zur Erlangung materieller Vorteile

[20] Art. 1 Bst. d *Ukraine-Verordnung* erläutert, was unter Sperrung wirtschaftlicher Ressourcen zu verstehen ist. Darunter fällt die Verhinderung der Verwendung wirtschaftlicher Ressourcen zum Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen, einschliesslich des Verkaufs, des Vermietens oder des Verpfändens solcher Ressourcen.

[21] Erfasst ist also jegliche Art von Verfügung über die betroffenen Ressourcen, durch welche deren wirtschaftlicher Wert zum Vorteil der sanktionierten Person realisiert wird.

[22] Dies entspricht dem Ziel der Sanktionen, die sanktionierten Personen aufgrund ihrer Unterstützung der russischen Kriegspolitik Nachteile erleiden zu lassen und auf diese Weise auf ihre Willensbildung im Sinne einer Einhaltung der Vorgaben des internationalen Rechts sowie einer Beendigung der russischen Aggression einzuwirken.²⁷

²⁴ Vgl. Ziff. 5.2. und Ziff. 8.3.

²⁵ Zu den sich aus der Nichtanwendbarkeit der Sperrung wegen Nichterlangung von Vorteilen ergebenden Ausnahmen vgl. Ziff. 4.2.4.

²⁶ Vgl. dazu Ziff. 4.4.

²⁷ Zu den Zielen internationaler Sanktionen im Allgemeinen und denen der EU im Zusammenhang mit der Ukraine (vor dem russischen Angriff im Jahr 2022) vgl. MARIA LUDWICZAK GLASSEY, Rz. 31 und Rz. 36, in: Sandrine Giroud/Héloïse Rordorf-Braun (Hrsg.), *Droit suisse des sanctions et de la confiscation internationales*, Basel 2020.

4.2. Verfügungen ohne Erlangung materieller Vorteile

4.2.1. Zulässigkeit

4.2.1.1. Begründung der Zulässigkeit

4.2.1.1.1. Wortlaut

[23] Vom Wortlaut von Art. 1 Bst. d Ukraine-Verordnung nicht erfasst sind Verfügungen über wirtschaftliche Ressourcen, mit welchen keine oder zumindest keine materiellen Vorteile verbunden sind.²⁸ Angesprochen sind damit namentlich reine Schenkungen und der Verzicht auf die bzw. die Vernichtung der wirtschaftlichen Ressourcen.²⁹ Auch die im letzten Satzteil genannten Beispiele des Verkaufs, Vermietens und Verpfändens beziehen sich ausschliesslich auf Verfügungen, mit denen die verfügende Person eine wie auch immer geartete Gegenleistung erlangt.

4.2.1.1.2. Sinn und Zweck der Sanktionen

[24] Dies steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Zweck der Sanktionen. Einerseits ist mit dem Verbot der Verwendung zur Erlangung von Vorteilen dem Zweck der Zufügung von Nachteilen und der Einwirkung auf die Willensbildung³⁰ genüge getan. Einer Untersagung von für die sanktionierten Personen vorteilslosen Verfügungen bedarf es hierzu nicht. Andererseits könnten die Sanktionen auch dazu dienen, das gesperrte Vermögen für eine spätere Einziehung, z.B. im Rahmen des SRVG³¹, sicherzustellen. In diesem Fall würden auch unentgeltliche Verfügungen dem Sanktionszweck zuwiderlaufen.

[25] Weder aus dem EmbG³² (der Grundlage der Ukraine-Verordnung) noch aus dieser selbst ergibt sich jedoch ein solcher Zweck. Im Gegenteil erwähnt Art. 1 Abs. 1 EmbG nur die Herbeiführung der Einhaltung des Völkerrechtes. Als Zwangsmassnahmen werden ebenfalls nur Beschränkungen des Verfügungsrechtes über das Eigentum, nicht aber Konfiskationen oder ähnliche Massnahmen genannt (vgl. Art. 1 Abs. 3 EmbG).³³ Der Bundesrat als Verordnungsgeber hat

²⁸ Wie der Verordnungstext (allgemein zur Sperrung wirtschaftlicher Ressourcen im Rahmen von Sanktionen) ROBERT ZIMMERMANN, Rz. 184, in: Giroud/Rordorf-Braun (Hrsg.) (Fn. 27); unklar PETER BURCKHARDT/NINA LUMENGO PAKA, Die Russland-Sanktionen der Schweiz, Recht der internationalen Wirtschaft 2022, S. 269, die nur von Verwendung der wirtschaftlichen Ressourcen sprechen; a. M. zum EU-Recht, allerdings ohne auf das Kriterium der Verhinderung der Verwendung zum Erwerb anderer Güter und auf die Frage vorteilsloser Verfügungen einzugehen DANIEL WIEDMANN/ANDREAS WILL, Die Russland-Sanktionen der EU, Recht der internationalen Wirtschaft 2022, S. 177 (Entzug aller Verfügungsgewalt).

²⁹ Z. B. durch Verzicht oder Dereliktion.

³⁰ Vgl. Ziff. 4.1.

³¹ Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen vom 18. Dezember 2015 (SRVG; SR 196.1).

³² Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen vom 22. März 2002 (Embargogesetz, EmbG; SR 946.231).

³³ Art. 32 Abs. 3 Ukraine-Verordnung bezieht sich nur auf Einziehungen im Rahmen von Strafverfahren wegen Verletzungen der Sanktionen und ermöglicht keine Einziehung von rechtskonform blockierten Vermögenswerten. Art. 13 EmbG erlaubt zwar eine Einziehung ausserhalb von Strafverfahren, setzt aber voraus, dass auch nach Aufhebung der Sanktionen keine legale Nutzung der Vermögenswerte mehr gewährleistet ist (vgl. ZIMMERMANN, Rz. 412, in: Giroud/Rordorf-Braun [Hrsg.] [Fn. 27]). Dies kann aber nicht generell, sondern nur im konkreten Einzelfall beurteilt werden. Ausserdem ermöglicht es keinen Rückschluss auf den Zweck der Sperrung an sich, da nur ein besonderer Fall des Endes der Sanktionen angesprochen wird. Im Übrigen setzt die Bedingung, dass nach Aufhebung der Sanktionen keine rechtskonforme Nutzung gewährleistet ist, voraus, dass die Sperrung grundsätzlich durch Freigabe der Vermögenswerte endet, da bei einer ohnehin beabsichtigten Einziehung ein Abstellen auf die zukünftige Verwendung keinen Sinn macht.

sich im Zusammenhang mit dem Erlass der Sanktionen auch nicht in diesem Sinne geäussert.³⁴ Vielmehr hat er kürzlich klargestellt, dass für eine entschädigungslose Enteignung der gesperrten Vermögenswerte von Privaten keine gesetzliche Grundlage besteht und eine solche verfassungsgewiss sowie völkerrechtswidrig wäre.³⁵

[26] Vor diesem Hintergrund kann nicht davon ausgegangen werden, dass aufgrund einer teleologischen Auslegung auch Verfügungen über wirtschaftliche Ressourcen, mit denen für die sanktionierten Personen keine Vorteile verbunden sind, untersagt sind.

4.2.1.1.3. Systematische Auslegung

[27] Ferner spricht auch die systematische Auslegung der Ukraine-Verordnung selbst für dieses Ergebnis. Art. 1 Bst. b Ukraine-Verordnung betreffend die gesperrten Gelder ist nämlich explizit weiter gefasst. Dort wird jede Verwaltung und Nutzung mit Ausnahme der üblichen Verwaltungshandlungen von Finanzinstituten (nicht nur der Einsatz zum Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen) verboten. Der Ordnungsgeber hat hinsichtlich des Sperrungsregimes bewusst zwischen Geldern und (anderen) wirtschaftlichen Ressourcen differenziert.

[28] Schliesslich bietet auch die Regelung der EU, deren Sanktionen die Schweiz durch Erlass der Ukraine-Verordnung übernommen hat, keinen Anhaltspunkt dafür, dass auch vorteilslose Verfügungen durch die Sperrung untersagt sind.³⁶

4.2.1.1.4. Grundrechtskonforme Auslegung

[29] Schliesslich ergibt sich dies aus einer grundrechtskonformen Auslegung der Ukraine-Verordnung. Die Sperrung der wirtschaftlichen Ressourcen stellt einen schweren Eingriff in das verfassungsmässig geschützte Eigentumsrecht (vgl. Art. 26 BV³⁷) dar. Für einen solchen ist eine klare gesetzliche Grundlage notwendig.³⁸ Die Formulierung von Art. 1 Bst. d Ukraine-Verordnung erfüllt diese Anforderung hinsichtlich eines Verbotes von Verfügungen ohne Erlangung von Vorteilen nicht.

³⁴ Die kürzlich getätigten Äusserungen von Bundesrat Ignazio Cassis über die Möglichkeit einer Konfiskation (vgl. Interview im Thuner Tagblatt vom 20. Januar 2023, S. 10 f.) vermögen keinen Aufschluss über das (bislang) verfolgte Ziel der Sperrung zu geben, da sie lange nach Erlass der Sanktionen erfolgten. Zudem anerkannte er ausdrücklich, dass es sich um eine Änderung des bisherigen Sanktionsregimes handelt, welche einen noch nicht einmal angelaufenen Gesetzgebungsprozess mit ungewissem Ausgang voraussetzt.

³⁵ Vgl. Medienmitteilung «Bundesrat hat Rechtsfragen zu gesperrten russischen Vermögenswerten geklärt» vom 15. Februar 2023 (abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/aktuell/mm.msg-id-93089.html>; zuletzt besucht am 21. Februar 2023).

³⁶ Vgl. Art. 1 Bst. e 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, dessen Wortlaut, soweit vorliegend relevant, nicht von dem von Art. 1 Bst. d Ukraine-Verordnung abweicht.

³⁷ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

³⁸ Zur Bedeutung der Schwere des Grundrechtseingriffs für die Anforderungen an die Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage vgl. BGE 132 I 49 E. 6.2.

4.2.1.1.5. Keine verbotene Erfüllung von Forderungen

[30] Bei dieser Ausgangslage verhindert auch Art. 30 *Ukraine-Verordnung* die Durchführung vorteilsloser Verfügungen nicht. Da sie, wie gezeigt,³⁹ zulässig sind, können die ihnen zugrundeliegenden Rechtsgeschäfte nicht als durch die *Ukraine-Verordnung* verhindert oder beeinträchtigt angesehen werden.

4.2.1.1.6. Schlussfolgerung

[31] Somit sind Verfügungen der sanktionierten Person über wirtschaftliche Ressourcen, mit welchen für sie weder direkt noch indirekt Vorteile oder zumindest keine materiellen Vorteile⁴⁰ verbunden sind, von der Sperrung nicht untersagt.

4.2.1.2. Besonderheiten bei Grundpfandrechten

[32] Für das Grundbuch ist der Unterschied im Regime der Sperrung zwischen Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen⁴¹ bei einer effektiven Schuld sichernden Grundpfandverschreibungen an fremden Grundstücken und Schuldbriefen relevant. Solche Rechte sind Gelder.⁴² In Bezug auf sie sind also alle Verwaltungs- und Nutzungshandlungen verboten (vgl. Art. 1 Bst. b *Ukraine-Verordnung*).

[33] Als Nutzung ist auch die Verfügung ohne Erlangung eines Vorteils und die Zerstörung anzusehen. Mit diesen Handlungen macht die sanktionierte Person von ihrem Recht an den Geldern Gebrauch und verschafft ihrem entsprechenden Willen Nachachtung. Sie nutzt also die aus ihrer Rechtsposition fließende Berechtigung.

[34] Deshalb darf auch keine Löschung solcher Grundpfandrechte vorgenommen werden, auch nicht wenn die fragliche Schuld (bei Grundpfandverschreibungen nach Inkrafttreten der Sanktionen⁴³) getilgt wurde. Dies wäre im Übrigen seinerseits eine nach Art. 15 Abs. 1 *Ukraine-Verordnung* i.V.m. Art. 1 Bst. b *Ukraine-Verordnung* unzulässige und damit unbeachtliche Nutzung der Schuld. Weiter würde die Rückzahlung gegen das Verbot der Zurverfügungstellung von wirtschaftlichen Ressourcen und Geldern nach Art. 15 Abs. 2 *Ukraine-Verordnung* verstossen.

4.2.2. Nichtvorliegen eines Vorteiles

[35] Mit der Verfügung dürfen allerdings keinerlei materielle Vorteile (wozu auch Dienstleistungen aller Art zählen) verbunden sein (vgl. den Wortlaut von Art. 1 Bst. d *Ukraine-Verordnung*).

[36] Wegen des Einschlusses von Dienstleistungen sind insbesondere Zuwendungen im Rahmen von Sponsoring oder solche, die nach dem Schenkungsvertrag zu einer öffentlichen Erwähnung der sanktionierten Person als Spenderin führen, verboten. Der Vorteil besteht hier in der Schaffung eines positiven Bildes in der Öffentlichkeit. Wegen der Verpflichtung zur Erbringung einer

³⁹ Vgl. Ziff. 4.2.1.1.1 bis Ziff. 4.2.1.1.4.

⁴⁰ Zu den Anforderungen an die Vorteilslosigkeit vgl. Ziff. 4.2.2.

⁴¹ Vgl. Ziff. 4.2.1.1.3.

⁴² Vgl. Ziff. 2.2.

⁴³ Sonst liegt eine keine Schuld sichernde Grundpfandverschreibung vor, die weder als Geld noch als wirtschaftliche Ressource anzusehen ist; vgl. Ziff. 2.1.3. Hier ist die Löschung also möglich (vgl. Ziff. 4.2.).

Dienstleistung nicht zulässig sind ebenfalls Zuwendungen an religiöse Institutionen zur Lesung von Seelenmessen oder Ähnliches.

[37] Zulässig sind also (neben blossen Verzichten, wie z.B. einer Dereliktion) nur reine Schenkungen ohne Regelung zur Öffentlichkeitswirksamkeit und ohne, dass irgendwelche für die sanktionierte Person in irgendeiner Form positive Aktionen seitens der begünstigten Person oder Einrichtung erfolgen.

4.2.3. Errichtung von Eigentümerrechten

4.2.3.1. Allgemeines

[38] Ein im Immobiliarsachenrecht relevanter Fall der Verfügung, mit der nicht unmittelbar ein Vorteil verbunden ist, ist die Errichtung von Eigentümerrechten. Diese stellen sich nur als eine Umorganisation der vorbestehenden Rechte der sanktionierten Person dar. Weder die Nutzungsmöglichkeiten noch der Umfang ihrer Rechte verändern sich. Damit liegt kein von Art. 1 Bst. d Ukraine-Verordnung erfasster Vorgang vor.⁴⁴ Nichtsdestoweniger ist die Errichtung von Eigentümerrechten im Hinblick auf die Sanktionen nicht ohne Weiteres unproblematisch.

4.2.3.2. Buchlich übertragbare Rechte

[39] Bei Rechten, deren Übertragung oder Belastung einen Grundbucheintrag voraussetzt (z.B. als Grundstücke in das Grundbuch aufgenommene selbstständige und dauernde Rechte), ergeben sich durch die Eigentümerrechte keine zusätzlichen Möglichkeiten für die sanktionierte Person.

[40] Es entsteht auch keine Umgehungsgefahr. Die sanktionierte Person kann den wirtschaftlichen Wert des Eigentümerrechts nur durch dessen Übertragung oder Belastung realisieren und diese bedarf eines Eintrages im Grundbuch, kann also vom Grundbuchamt ohne Weiteres verhindert werden.

[41] Die Ziele der Sanktionen vermögen also keine weitergehende Beschränkung zu rechtfertigen, weshalb die Errichtung nur buchlich übertragbarer Eigentümerrechte zulässig ist.

4.2.3.3. Ausserbuchlich übertragbare Rechte

[42] Bei Rechten, welche auch ausserbuchlich übertragen oder belastet werden können (z.B. gewöhnliche übertragbare Personaldienstbarkeiten), stellt sich die Situation dagegen anders dar. Hier ergibt sich durch die Errichtung der Eigentümerrechte das Risiko einer Umgehung der Sanktionen, indem die sanktionierte Person nachträglich über die Eigentümerrechte verfügt, was vom Grundbuchamt (mangels erforderlicher Beteiligung an der Übertragung) nicht mehr verhindert werden kann.

[43] Solche Verfügungen sind zwar wegen Verstosses gegen die Sanktionen rechtswidrig und damit nichtig. Nichtsdestoweniger besteht die Gefahr, dass sie z.B. durch Täuschungen oder bei Ge-

⁴⁴ Anders verhält es sich bei Eigentümerschuldbriefen, die als Gelder zu qualifizieren sind (vgl. Ziff. 2.2.). Da für diese jede Verwaltung und Nutzung, unabhängig von einem Vorteil, verboten ist (vgl. auch Ziff. 4.2.1.2.), ist auch eine Neuerrichtung von Eigentümerschuldbriefen verboten. Diese zählt zu den Handlungen, welche die Verwaltung und Nutzung dieser Art von Geld ermöglicht (vgl. Art. 1 Bst. b Ukraine-Verordnung), indem sie es überhaupt erst schafft.

schäften mit unerfahrenen Gegenparteien zur unerlaubten Erlangung von Vorteilen (vgl. Art. 1 Bst. d Ukraine-Verordnung) eingesetzt werden.

[44] Zwar könnte die sanktionierte Person die Eigentümerrechte auch für zulässige Verwendungen einsetzen, insbesondere für Verfügungen ohne Vorteil.⁴⁵ Allerdings könnte sie diese genauso gut durch direkte Errichtung zugunsten der betreffenden Person vornehmen. Sie hat kein schutzwürdiges Interesse an der vorhergehenden Errichtung eines Eigentümerrechtes.

[45] Damit ist die Errichtung ausserbuchlich übertragbarer Eigentümerrechte generell als Umgehung der Sperrung⁴⁶ und damit als unzulässige Verfügung anzusehen.

4.2.3.4. Unübertragbare Rechte

[46] Bei unübertragbaren Rechten (z.B. bei einer Eigentümergebrauchszwecknutzung) besteht keine Gefahr des Versuchs der Umgehung der Sanktionen durch vom Grundbuchamt nicht mehr kontrollierbare Handlungen.⁴⁷ Vorteile können den sanktionierten Personen einzig bei einer allfälligen Zwangsverwertung des Eigentums entstehen, wenn keine rechtliche Grundlage besteht, in diesem Fall das Eigentümerrecht löschen zu lassen. Da die Sanktionen der Ukraine-Verordnung aber nicht der Sicherung der gesperrten Vermögenswerte im Hinblick auf eine Konfiskation oder Einziehung dienen,⁴⁸ rechtfertigt diese Problematik keine weitere Beschränkung des Eigentümers.

[47] Somit ergeben sich für die Begründung von unübertragbaren Eigentümerrechten keine Einschränkungen.⁴⁹

4.2.4. Vollzug von gerichtlichen und behördlichen Entscheidungen

[48] Ein weiterer praktischer Anwendungsfall sind gerichtliche und behördliche Entscheide. Grundsätzlich ist auch deren Vollzug nicht bzw. nur mit einer Bewilligung zulässig.⁵⁰ Sofern aber die damit durchgesetzte Verpflichtung keinen Vorteil, insbesondere keine Gegenleistung (oder die Rückerstattung einer solchen bei der Rückabwicklung gescheiterter Verträge), zugunsten der sanktionierten Person zur Folge hat, greift die Sperrung nicht.⁵¹

[49] Dies ist regelmässig bei Verfügungen über öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen ohne Enteignungscharakter gegeben. Im Bereich der Entscheide über privatrechtliche Pflichten stehen Urteile über Grundbuchberichtigungsklagen im Vordergrund (sofern keine Rückleistung seitens der sanktionierten Person erfolgen muss und diese auch keine anderweitigen Ansprüche in diesem Zusammenhang geltend machen kann).

⁴⁵ Vgl. Ziff. 4.2.1.

⁴⁶ Vgl. dazu allgemein Ziff. 4.3.

⁴⁷ Rein obligatorische Übertragungen der Nutzungsmöglichkeiten sind zwar untersagt (vgl. Art. 1 Bst. d Ukraine-Verordnung), diesbezüglich ergeben sich aber bei Eigentümerrechten keine zusätzlichen Gefahren. Die Eingehung der fraglichen Vereinbarungen sind der sanktionierten Person bereits vor der Begründung des Eigentümerrechtes möglich und verboten. Für das Grundbuchamt sind sie, unabhängig davon, ob es ein Eigentümerrecht gibt oder nicht, ohnehin nicht zu kontrollieren.

⁴⁸ Vgl. Ziff. 4.2.1.1.2.

⁴⁹ Vgl. auch Ziff. 2.1.3. dazu, dass unübertragbare Rechte keine wirtschaftlichen Ressourcen sind.

⁵⁰ Vgl. Ziff. 3.2. und Ziff. 4.4.2.

⁵¹ Vgl. Ziff. 4.2.1.1.

[50] Ein weiterer Fall einer vorteilslosen Verfügung ist die Anordnung einer Grundbuchsperrung als vorsorgliche Massnahme im Zivilprozess nach Art. 262 Bst. c ZPO⁵² (vgl. Art. 56 Bst. b GBV⁵³). Die Grundbuchsperrung blockiert nur das Grundbuch und verhindert neue Eintragungen. Dadurch entstehen dem Begünstigten keine konkreten Vorteile. Anders als bei vorgemerkten Verfügungsbeschränkungen und vorläufigen Eintragungen (vgl. Art. 960 Abs. 1 Ziff. 1 und Abs. 2 ZGB; Art. 961 Abs. 1 Ziff. 1 und Abs. 2 ZGB) sichert sie keine bestimmte Rechtsposition mit rangwahrender Wirkung. Ausserdem widerspricht eine Grundbuchsperrung nicht dem Ziel der Sperrung, die ja selbst wie eine solche wirkt.⁵⁴ Sie verstärkt diese damit im Gegenteil. Schliesslich ist auf diese Weise der vorsorgliche Rechtsschutz gegen sanktionierte Personen gewährleistet.⁵⁵

[51] Aber auch im Rahmen der betriebsrechtlichen Zwangsverwertung kann die Zulässigkeit vorteilsloser Verfügungen von Relevanz sein. Dabei kommt es auf die durchzusetzende Forderung an. Hat die fragliche Anspruchsgrundlage keine Vorteile für die sanktionierte Person zur Folge, so ist die Erfüllung der entsprechenden Forderung zulässig, auch wenn sie im Wege der Zwangsvollstreckung erfolgt. Dies ist namentlich bei den Ansprüchen aus unerlaubter Handlung der Fall. Hier geht es um den Ausgleich von Schäden, welche die sanktionierte Person einem Dritten zugefügt hat. Dadurch ergeben sich für die sanktionierte Person keine Vorteile. Umgekehrt ist es nicht Sinn und Zweck der Ukraine-Verordnung, die sanktionierten Personen ihrer Haftung zu entziehen und damit unbeteiligten Dritten (den Geschädigten) durch die Nichtdurchsetzbarkeit ihrer Schadensersatzansprüche Nachteile zuzufügen.

4.3. Unzulässigkeit von Umgehungsgeschäften

[52] Selbstverständlich sind auch Verfügungen, die zwar auf den ersten Blick keine Erlangung von Vorteilen zur Folge haben, in Wirklichkeit aber ein Umgehungsgeschäft darstellen und wirtschaftlich doch einen materiellen Vorteil mit sich bringen, untersagt. Für das Grundbuchamt sind solche Umgehungen aber meist nicht erkennbar.

[53] Immerhin besteht aber bei Schenkungen an nahestehende Personen, insbesondere nahe Verwandte, und bei sonstigen Verfügungen (z.B. Verzicht auf ein Nutznießungsrecht), welche solchen Personen zugutekommen, regelmässig der begründete Verdacht, dass eine Umgehung beabsichtigt ist. Aufgrund der engen Beziehung der Beteiligten muss hier vermutet werden, dass die sanktionierte Person faktisch weiterhin (und nunmehr ohne Einschränkung durch die Sanktionen) Zugriff auf die entsprechenden wirtschaftlichen Ressourcen hat. Gleiches gilt auch, wenn nicht zugunsten der nahestehenden Person selbst verfügt wird, aber eine Zuwendung an eine Drittperson mit einer Auflage zu ihrem Vorteil versehen wird.

⁵² Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272).

⁵³ Grundbuchverordnung vom 23. September 2011 (GBV; SR 211.432.1).

⁵⁴ Vgl. Ziff. 4. und Ziff. 10.3.1.

⁵⁵ Probleme ergeben sich nur, wenn zum Schutz des fraglichen Rechtes einzig die Vormerkung vorgesehen ist und bei fristgebundenen Eintragungen, wie z.B. dem Bauhandwerkerpfandrecht (vgl. Art. 839 Abs. 2 ZGB). Ersterem Problem liesse sich durch die ausnahmsweise Zulassung einer Grundbuchsperrung in diesen Fällen begegnen (schliesslich ist eine Vormerkung ja effektiv unzulässig; vgl. Art. 56 Bst. b GBV). Letzteres Problem ist als Folge des Sanktionsregimes hinzunehmen. Sofern keine Bewilligung erhältlich ist, dürfte es sich im Übrigen meist ohnehin um Vorgänge handeln, welche durch die Sanktionen verhindert werden sollen. Immerhin hat das SECO beim Entscheid über Bewilligungsgesuche die zeitliche Dringlichkeit zu beachten.

[54] In diesen Fällen ist das Grundbuchamt berechtigt, eine Feststellungsverfügung des SECO über die Zulässigkeit zu verlangen.⁵⁶

4.4. Verfügungen mit Bewilligung des SECO

4.4.1. Allgemeines

[55] Von der Sperrung erfasste Verfügungen über die fraglichen Vermögenswerte werden durch diese nicht unter allen Umständen verunmöglicht. Neben den im Zusammenhang mit dem Grundbuch nicht relevanten Ausnahmen von Art. 15 Abs. 3 und Abs. 3^{bis} Ukraine-Verordnung enthalten Art. 15 Abs. 4 bis Abs. 9^{ter} Ukraine-Verordnung verschiedene Fälle, in denen eine Freigabe durch das SECO bewilligt werden kann.

[56] Im Vordergrund stehen dabei die Erfüllung bestehender, also bereits vor der Sperrung entstandener Verpflichtungen bzw. Entscheide (Art. 15 Abs. 5 Bst. b und Bst. c Ukraine-Verordnung), die Beendigung bestehender Vertragsverhältnisse (Art. 15 Abs. 7 bis Abs. 8 Ukraine-Verordnung) und die Veräusserung von Vermögenswerten an nichtsanktionierte Personen unter Sperrung des Erlöses (Art. 15 Abs. 5^{bis} Ukraine-Verordnung). Unter den Bewilligungsgründen, welche den Abschluss neuer, nicht nur die Abwicklung bestehender Rechtsgeschäfte ermöglichen, sind im Hinblick auf Grundstücke Art. 15 Abs. 5 Bst. a und Bst. e Ukraine-Verordnung von Bedeutung. Erstere Bestimmung erlaubt Bewilligungen zur Vermeidung von Härtefällen, letztere solche zur Wahrung schweizerischer Interessen.

[57] Da in diesen Fällen die fraglichen Verfügungen durch die Ukraine-Verordnung ausdrücklich zugelassen werden, sind die entsprechenden Rechtsgeschäfte nicht als durch diese beeinträchtigt oder verhindert anzusehen (vgl. Art. 30 Ukraine-Verordnung). Dies würde dem Sinn und Zweck der Ausnahmen bzw. Bewilligungstatbestände widersprechen. Die Erfüllung der entsprechenden Forderungen ist also gestattet.

4.4.2. Bedeutung im Zusammenhang mit behördlichen und gerichtlichen Entscheiden

4.4.2.1. Bewilligung zur Erfüllung bestehender Urteile und Entscheide

[58] Von der Sperrung erfasste Verfügungen sind auch dann nicht bzw. nur mit Bewilligung des SECO zulässig, wenn sie auf behördlichen oder gerichtlichen Entscheiden beruhen.⁵⁷ Bewilligungen des SECO sind nur für die Erfüllung bestehender, also schon vor der Sperrung gefällter Entscheide vorgesehen (Art. 15 Abs. 5 Bst. c Ukraine-Verordnung). Daraus ergibt sich ohne Weiteres, dass gerichtliche und behördliche Entscheide, welche erst nach diesem Zeitpunkt ergangen sind, von diesem Bewilligungsgrund nicht erfasst werden. Sie können daher gegen gesperrte Vermögenswerte nicht bzw. nur aufgrund eines anderen Bewilligungsgrundes vollzogen werden.⁵⁸

⁵⁶ Vgl. Ziff. 4.8.

⁵⁷ Vgl. Ziff. 3.2.

⁵⁸ Zur Nichtanwendbarkeit der Sperrung bei Entscheiden, welche keine Vorteile für die sanktionierte Person zur Folge haben, vgl. Ziff. 4.2.

4.4.2.2. Bewilligung zur Erfüllung bestehender Verträge

[59] Als Bewilligungsgrund für nach Inkrafttreten der Sperrung ergangene Entscheide kommt zunächst Art. 15 Abs. 5 Bst. b *Ukraine-Verordnung* in Frage, nach dem Verfügungen zur Erfüllung bestehender Verträge bewilligt werden können. Ergeht also ein Urteil in einem Verfahren, mit dem ein vor Inkrafttreten der Sperrung geschlossener Vertrag durchgesetzt werden soll, erst nach diesem Zeitpunkt, so sind die Verfügungen zu dessen Erfüllung dennoch bewilligungsfähig. Zwar spricht Art. 15 Abs. 5 Bst. c *Ukraine-Verordnung* nur von der Erfüllung von bestehenden gerichtlichen oder behördlichen Entscheidungen, wenn Art. 15 Abs. 5 Bst. b *Ukraine-Verordnung* jedoch die Erfüllung bestehender Verträge zulässt, kann es nicht darauf ankommen, ob diese Erfüllung freiwillig erfolgt oder eingeklagt werden muss. Andernfalls würde die Erfüllung faktisch ins Belieben der sanktionierten Personen gestellt. Dies widerspricht aber dem Sinn und Zweck der *Ukraine-Verordnung*, welche die wirtschaftlichen Möglichkeiten der sanktionierten Personen einschränken (und nicht erweitern) will und grundsätzlich nicht auf die Benachteiligung nicht-sanktionierter Dritter abzielt. Auch differenziert der Wortlaut von Art. 15 Abs. 5 Bst. b *Ukraine-Verordnung* nicht zwischen freiwilliger und gerichtlich erzwungener Erfüllung.

4.4.2.3. Bewilligung zur Wahrung schweizerischer Interessen

4.4.2.3.1. Allgemeines

[60] Die Beschränkung von Art. 15 Abs. 5 Bst. c *Ukraine-Verordnung* auf bestehende Urteile und Entscheide bleibt dagegen für solche Forderungen, welche nicht vertraglichen Ursprungs sind, von Relevanz. Für diese und für Urteile bzw. Entscheide betreffend erst nach Inkrafttreten der Sperrung entstandene Verpflichtungen kommt als Bewilligungsgrund (abgesehen von Spezialfällen) nur die Wahrung schweizerischer Interessen in Frage (Art. 15 Abs. 5 Bst. e *Ukraine-Verordnung*).

4.4.2.3.2. Urteile und Entscheide betreffend öffentlich-rechtliche Pflichten

[61] Diese Voraussetzung der Wahrung schweizerischer Interessen ist namentlich dann gegeben, wenn öffentlich-rechtliche Pflichten (unabhängig von ihrem Entstehungsgrund und -zeitpunkt) erfüllt werden sollen und eine allfällige Gegenleistung (z.B. eine Enteignungsentschädigung) nicht zur freien Verfügung der sanktionierten Person gestellt, sondern ihrerseits gesperrt wird.

[62] Die Einhaltung der Vorgaben des schweizerischen öffentlichen Rechtes ist ohne Zweifel im schweizerischen Interesse, schützen sie doch vom Gesetzgeber als wichtig erachtete Rechtsgüter und Interessen. Die Sanktionen nach der *Ukraine-Verordnung* bezwecken auch nicht, das Funktionieren des schweizerischen Rechtslebens zu beeinträchtigen. Von der Nichtdurchsetzbarkeit öffentlich-rechtlicher Pflichten würde im Übrigen primär die sanktionierte Person profitieren, die (zumindest vorläufig) nicht mit deren Erfüllung belastet wäre. Bleibt eine allfällige Gegenleistung für die öffentlich-rechtliche Pflicht gesperrt, erwachsen ihr durch die Vollstreckung der entsprechenden Entscheide und Urteile auch keinerlei Vorteile.

[63] Wegen der regelmässig zwingenden Natur öffentlich-rechtlicher Pflichten kommt es dabei ferner nicht auf den Zeitpunkt der Entstehung der Verpflichtung an. Diese kann die sanktionierte Person ja nicht beeinflussen, so dass auch kein Missbrauchspotential besteht. Anders kann es sich einzig bei mitwirkungsbedürftigen Verfügungen und öffentlich-rechtlichen Verträgen nach

Inkrafttreten der Sanktionen⁵⁹ verhalten, mit denen Pflichten begründet werden, welche die entsprechende Behörde nicht auch ohne Mitwirkung der sanktionierten Person erreichen könnte. Soweit in diesen Fällen der sanktionierten Person Vorteile entstehen, welche nicht durch die Sperrung der Gegenleistung neutralisiert werden können, ist eine Abwägung zwischen dem konkreten öffentlichen Interesse an der Begründung der fraglichen Pflicht und demjenigen an der Vermeidung der fraglichen Vorteile (also der Umsetzung der Sanktionierung) erforderlich.

[64] Im Bereich der sanktionierten Grundstücke sind in diesem Zusammenhang insbesondere Enteignung, z.B. für Strassenkorrekturen, relevant. Diesbezüglich ist zu beachten, dass nicht nur die eigentliche Enteignung bewilligungsfähig ist, sondern auch eine rechtsgeschäftliche Vereinbarung, wenn eine Enteignung möglich wäre.⁶⁰ Auch und gerade die gütliche Umsetzung der schweizerischen Rechtsordnung und der öffentlich-rechtlichen Pflichten entspricht schweizerischen Interessen. Ebenfalls in Frage kommt die Anmerkung öffentlich-rechtlicher Pflichten.⁶¹ Diese dürften allerdings in den meisten Fällen nicht zu einem Vorteil zugunsten der sanktionierten Person führen und sind damit auch ohne Bewilligung zulässig.⁶²

[65] In jedem der aufgeführten Fälle der Bewilligung zur Wahrung schweizerischer Interessen kann sich aber eine andere Beurteilung ergeben, wenn die Durchführung der Verfügung zu einer Beeinträchtigung der Beziehungen zu dem von den Sanktionen geschützten Staat führen würde und das Interesse an deren Vermeidung überwiegt.⁶³

4.4.2.3.3. Urteile und Entscheide betreffend privatrechtliche Pflichten

[66] Grundsätzlich gelten die Überlegungen in Ziff. 4.4.2.3.2. betreffend das schweizerische Interesse an der Durchsetzung der Rechtsordnung auch für privatrechtliche Pflichten. Allerdings geht es hier grundsätzlich eben nicht um öffentliche, sondern um private Interessen. Ausserdem ist das Missbrauchspotential, namentlich durch die Fingierung von Ansprüchen, die in einem Prozess unter Mitwirkung des sanktionierten Beklagten durchgesetzt werden, zur Umgehung der Massnahmen grösser. Deshalb ist hier in jedem Fall eine Abwägung der konkreten Interessen mit Untersuchung der effektiven Sach- und Rechtslage durch das SECO erforderlich.

[67] Als Richtlinie kann dabei gelten, dass bei (tatsächlich bestehenden) Ansprüchen aus der Zeit vor Inkrafttreten der Sanktionen die schweizerischen Interessen regelmässig einen Vollzug des Urteils erfordern. Bei vor Inkrafttreten der Sanktionen entstandenen (nichtvertraglichen⁶⁴) Verpflichtungen dürften das Missbrauchspotential in der Regel eher gering und kaum noch Vorteile für die sanktionierte Person ausstehend sein. Bei nach Inkrafttreten der Sanktionen geschlossenen

⁵⁹ Sonst greift Art. 15 Abs. 5 Bst. b Ukraine-Verordnung.

⁶⁰ Vgl. auch die vergleichbare Situation nach Art. 59 Bst. c Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991 (BGBB; SR 211.412.11), wo sowohl die Enteignung als auch der freihändige Verkauf unter Enteignungsdrohung als bewilligungsfrei erklärt werden.

⁶¹ Darauf, dass bei der Anmerkung die fragliche Pflicht unabhängig vom Grundbucheintrag besteht (vgl. BSK ZGB II-JÜRIG SCHMID, Art. 946 N 71; CR CC II-MICHEL MOOSER, Art. 962 N 1), kommt es für die Notwendigkeit der Prüfung der Zulässigkeit nach der Ukraine-Verordnung durch das Grundbuchamt nicht an. Ihre (in diesen Fällen eben ausserbuchliche) gültige Begründung ist immer Voraussetzung für die Grundbucheinschreibung (zu deklaratorischen Eintragungen vgl. Ziff. 4.7.1.).

⁶² Vgl. Ziff. 4.2.

⁶³ Zur Berücksichtigung der Beziehungen zum von Sperrungen geschützten Staat (betreffend das SRVG) ALAIN CHABLAIS, Rz. 292 in: Giroud/Rordorf-Braun (Hrsg.) (Fn. 27).

⁶⁴ Zu den vertraglichen Verpflichtungen vgl. Ziff. 4.4.2.2.

Verträgen dürfte meist kein besonderes schweizerisches Interesse an einer Erfüllung durch die sanktionierte Person vorhanden sein,⁶⁵ sofern nicht schon für den Vertrag selbst Bewilligungsgründe vorliegen.⁶⁶ Bei anderen Anspruchsgrundlagen (z.B. ungerechtfertigte Bereicherung, erb- und ehgüterrechtliche Ansprüche) können keinerlei allgemeine Aussagen getroffen werden.⁶⁷

4.5. Besonderheiten beim Erbgang

[68] Der Erbgang ist keine Verfügung der sanktionierten Person, vielmehr tritt er ohne Weiteres als Folge ihres Todes ein. Er hat für sie weiter keine Vorteile zur Folge, selbst wenn sowohl Vermögen als auch Schulden auf die Erben übergehen.⁶⁸

[69] Entscheidend ist aber, dass die Sperrung nach Ukraine-Verordnung eine personenbezogene Massnahme ist,⁶⁹ der durch den Tod der sanktionierten Person die Grundlage entzogen wird. Lebt sie nicht mehr, können ihr weder Nachteile zugefügt noch auf ihre Willensbildung eingewirkt werden.⁷⁰ Wegen der gravierenden Nachteile für die sanktionierte Person kann, unabhängig vom Grund des Hinschiedes, auch kein Umgehungsgeschäft angenommen werden.⁷¹ Dementsprechend sind die Erben einer sanktionierten Person unter den allgemeinen Voraussetzungen im Grundbuch einzutragen.

[70] Diese erhalten die vererbten Vermögenswerte frei von Verfügungsbeschränkungen.⁷² Ob sie weiterhin einer Sperrung unterliegen, beurteilt sich danach, ob die Erben selbst sanktioniert sind. Dies ergibt sich aus der personenbezogenen Natur der Sanktionen.⁷³ Da die Sperrung nicht der Sicherstellung im Hinblick auf eine Konfiskation oder Einziehung dient,⁷⁴ beeinträchtigt ihr Wegfall im Erbgang auch nicht deren Ziele.

4.6. Besonderheiten bei der Neuerrichtung von Grundpfandrechten

[71] Für die Neuerrichtung von Grundpfandrechten gelten weitergehende Beschränkungen.⁷⁵ Art. 19 Ukraine-Verordnung verbietet die Gewährung von Darlehen an verschiedene in Art. 18 Ukraine-Verordnung aufgeführte Empfänger generell. Ebenso sind nach Art. 25 Abs. 1 Ukraine-Verordnung die Gewährung von Darlehen und Krediten an Unternehmen und Organisationen in

⁶⁵ Zur Erfüllung seitens der nichtsanktionierten Partei vgl. Ziff. 8.1. zur Zulässigkeit des Neuerwerbes.

⁶⁶ Dafür kommen praktisch nicht nur die Wahrung schweizerischer Interessen (vgl. Art. 15 Abs. 5 Bst. e Ukraine-Verordnung), sondern auch die anderen Bewilligungsgründe von Art. 15 Abs. 4 bis Abs. 9^{ter} Ukraine-Verordnung in Frage.

⁶⁷ Auch in diesen Fällen ist weiter ein Nichtunterfallen unter die Sperrung wegen Nichterlangung eines Vorteiles (vgl. Ziff. 4.2.) denkbar, zu beachten ist aber das Verbot von Umgehungsgeschäften (vgl. Ziff. 4.3.).

⁶⁸ Zur Zulässigkeit von vorteilslosen Verfügungen vgl. Ziff. 4.2.

⁶⁹ Vgl. Ziff. 6.4.

⁷⁰ Zu den Zielen der Sanktionen vgl. Ziff. 4.2.1.1.2.

⁷¹ Zu den Umgehungsgeschäften vgl. Ziff. 4.3. Denkbar sind nur Betrugsversuche durch die Vortäuschung des Todes.

⁷² Zur Löschung der An- oder Bemerkung in diesem Fall vgl. Ziff. 6.4.

⁷³ Vgl. Ziff. 6.4.

⁷⁴ Vgl. Ziff. 4.2.1.1.2.

⁷⁵ Vgl. auch zu den sich aus der Qualifikation eines Grossteils der Grundpfandrechte als Gelder ergebenden Besonderheiten Ziff. 4.2.1.2.

den in Anhang 6 bezeichneten Gebieten sowie die Beteiligung an der Vergabe solcher Darlehen und Kredite verboten.

[72] Damit ist zunächst ein anderer, sehr viel weiterer Personenkreis als nach Art. 15 Ukraine-Verordnung sanktioniert. Von Bedeutung ist weiter, dass die Ausnahmen für diese Verbote in Art. 19 Abs. 3 bis Abs. 6 Ukraine-Verordnung und Art. 25 Abs. 5 Ukraine-Verordnung abweichend von den Ausnahmen nach Art. 15 Ukraine-Verordnung definiert werden und keine Fälle der Bewilligung durch das SECO vorgesehen sind.

[73] Als Verfügungsgeschäfte im Rahmen der Darlehensgebung sind auch die Errichtungen der entsprechenden Grundpfandrechte rechtswidrig und damit nichtig (Art. 20 Abs. 1 OR⁷⁶). Für die Grundbuchämter bedeutet dies praktisch, dass, vorbehaltlich der Ausnahmen, Grundpfanderrichtungen abzuweisen sind, wenn nach Art. 19 Ukraine-Verordnung i.V.m. Art. 18 Ukraine-Verordnung und Art. 25 Ukraine-Verordnung sanktionierte Personen Schuldner⁷⁷ der zu sichernden Schuld sind. Etwas anderes gilt nur dann, wenn nachgewiesen wird, dass nur nachträgliche, eine Sicherheit für eine vor Inkrafttreten der Sanktion bestehende (also zulässige) Schuld bestellt wird. Dann liegt keine Darlehensgewährung, sondern nur eine erhöhte Sicherung eines umfangmässig unveränderten Darlehens vor. Dadurch fliessen den sanktionierten Personen aber keine neuen Mittel zu, was allein durch Art. 19 Ukraine-Verordnung und Art. 25 Ukraine-Verordnung verhindert werden soll.

[74] Bei Unklarheiten hierüber oder über das Vorliegen von Ausnahmen kann eine entsprechende Feststellungsverfügung des SECO verlangt werden.⁷⁸ Gleich verhält es sich, wenn Anzeichen für, aber keine Sicherheit über eine verbotene Darlehensgewährung bestehen (z.B. wenn es um im Namen oder auf Anweisung von Personen, welche keine Darlehen empfangen dürfen, handelnde Subjekte geht; vgl. Art. 18 Abs. 1 Bst. c Ukraine-Verordnung) oder ein Umgehungsgeschäft⁷⁹ zu vermuten ist (z.B. bei der Errichtung eines Eigentümerpfandrechtes durch eine Person, welche keine Darlehen empfangen darf).

4.7. Rechtsfolgen der Sperrung

4.7.1. Kein Verfügungsrecht

[75] Die Sperrung nach der Ukraine-Verordnung führt dazu, dass der sanktionierten Person die Verfügungsmacht hinsichtlich der betroffenen Vermögenswerte entzogen wird. Die Sperrung richtet sich gegen bestimmte Personen als solche und soll verhindern, dass diese ihre wirtschaftlichen Ressourcen verwenden bzw. Gelder verwalten und nutzen (vgl. Art. 1 Bst. b und Bst. d

⁷⁶ Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (OR; SR 220).

⁷⁷ Darauf, wer Eigentümer des mit dem Pfandrecht zu belastenden Grundstückes ist, kommt es hingegen nicht an. Die Errichtung von Drittpfandrechten zu Lasten von nach Art. 19 und Art. 25 Ukraine-Verordnung sanktionierten Personen ist zulässig. Diese Bestimmungen verbieten die Darlehensgewährung an die dort sanktionierten Personen, sie statuieren aber keine Sperre von deren Vermögen. Eine solche kann sich aber aus Art. 15 Ukraine-Verordnung ergeben, soweit sich der Kreis der sanktionierten Personen überschneidet. Ausserdem ist die Errichtung eines Drittpfandrechts zu Lasten eines Grundstückes einer nach Art. 19 und Art. 25 Ukraine-Verordnung sanktionierten Person ein Verdachtsmoment für ein Umgehungsgeschäft (vgl. dazu Ziff. 4.3.).

⁷⁸ Vgl. Ziff. 4.8.

⁷⁹ Vgl. Ziff. 4.3.

Ukraine-Verordnung). Damit sind die Eigentümer bzw. Berechtigten selbst und nicht nur bestimmte Rechtsgeschäfte angesprochen. Es fehlt also schon am Verfügungsrecht.

[76] Dabei kommt es nicht darauf an, ob der Grundbucheintrag konstitutiv oder deklaratorisch ist. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass selbst Dritte, welche gewöhnlich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten an Stelle der Eigentümer bzw. Berechtigten über Vermögenswerte verfügen können (z.B. Enteignungsbehörden, Betreibungsämter), hierzu im Rahmen der Sperrung nach der Ukraine-Verordnung grundsätzlich nur mit Bewilligung des SECO in der Lage sind.⁸⁰

4.7.2. Auswirkungen auf die Gültigkeit des Rechtsgrundes

[77] Dass ein Rechtsgeschäft auf eine von der Ukraine-Verordnung erfasste Verfügung abzielt, bedeutet noch nicht automatisch, dass es (vollständig) rechtswidrig und damit nichtig ist (Art. 20 Abs. 1 OR).

[78] Die Ukraine-Verordnung zielt darauf, den sanktionierten Personen den Genuss ihres Vermögens zu nehmen. Hierfür genügt es, ihnen die Verfügung über dieses zu verunmöglichen. Hingegen ist es nicht notwendig, sie auch am Abschluss von Verpflichtungsgeschäften zu hindern. Es besteht kein Anlass und findet sich auch in der Ukraine-Verordnung kein Anhaltspunkt, dass die Handlungsfähigkeit der sanktionierten Personen allgemein beschränkt werden sollte.

[79] Dafür spricht auch der Wortlaut von Art. 1 Bst. b und Bst. d Ukraine-Verordnung, in denen nur Handlungen der Verfügung über gesperrte Vermögenswerte aufgeführt sind.

[80] Im Übrigen sind nach der Ukraine-Verordnung untersagte Verfügungen keineswegs zwingend für alle Zeiten verboten. Bei einer allfälligen Aufhebung der Sanktionen wird die Erfüllung der entsprechenden Verpflichtungen möglich sein.⁸¹ Rechtswidrig ist einzig der Teilaspekt der Bezahlung bzw. des Übergangs des Nutzens vor Ende der Sanktionen.⁸²

[81] Schliesslich ist noch zu beachten, dass eine Nichtigkeit von Rechtsgeschäften über gesperrte Vermögenswerte keineswegs diejenige Rechtsfolge wäre, welche die Wirksamkeit der Sanktionen am besten gewährleistet.⁸³

4.8. Vorgehen des Grundbuchamtes

[82] Das Grundbuchamt hat Geschäfte, mit denen nach der Ukraine-Verordnung untersagte Verfügungen beantragt werden, abzuweisen.

[83] Kann der Nachweis, dass die fragliche Verfügung nicht unter die Sperrung fällt, insbesondere, dass sie keinerlei Vorteil zugunsten der sanktionierten Person zur Folge hat,⁸⁴ nicht mit den im Grundbuchverfahren zulässigen Beweismitteln zweifelfrei erbracht werden oder besteht der be-

⁸⁰ Vgl. Ziff. 4.4.; zu den Ausnahmen vgl. Ziff. 4.2. und Ziff. 4.4.1.

⁸¹ Eine Einziehung, welche diese verunmöglichen würde, ist für die Sanktionen nach EmbG und Ukraine-Verordnung nicht vorgesehen (vgl. Ziff. 4.2.1.1.2.).

⁸² Vgl. dazu ausführlich Ziff. 8.1.3.5. und Ziff. 8.1.4.

⁸³ Vgl. dazu ausführlich Ziff. 8.1.3.6.

⁸⁴ Vgl. dazu Ziff. 4.1.

gründete Verdacht eines Umgehungsgeschäftes,⁸⁵ ist eine entsprechende Feststellungsverfügung des SECO beizubringen.

5. Identifizierung und Meldung von entsprechenden Vermögenswerten

5.1. Direkte, sachenrechtliche Berechtigung

[84] Bei direkter, sachenrechtlicher Berechtigung (z.B. Eigentum an einem Grundstück oder Berechtigung an einer Dienstbarkeit) bringt die Identifizierung entsprechender Vermögenswerte grundsätzlich keine besonderen Probleme mit sich. Das Grundbuchamt kann mittels Eigentümer- bzw. Berechtigensuche allfällig betroffenen Grundstücke bzw. Rechte ermitteln.

[85] Eine Herausforderung kann sich hierbei allenfalls durch die verschiedenen, für Nichtlinguisten nicht vorhersehbaren Schreibweisen bei Namen und Firmen aus anderen Alphabeten ergeben.⁸⁶ Hier bedarf es für die Grundbuchführung einer Zurverfügungstellung der möglichen Schreibweisen durch das SECO. Andernfalls bleibt einzig die Möglichkeit, über die im Grundbuch hinterlegte Adresse oder allenfalls bei natürlichen Personen über das Geburtsdatum das entsprechende sanktionierte Subjekt ausfindig zu machen. Die (noch nicht abgeschlossene) Einführung der AHV-Nummer als Personenidentifikator wird hier Abhilfe schaffen.⁸⁷

5.2. Indirekte, wirtschaftliche Berechtigung

5.2.1. Auffinden möglicherweise betroffener Vermögenswerte

[86] Es ist aber auch denkbar, dass sanktionierte Personen nur wirtschaftlich, also indirekt an Grundstücken bzw. Rechten an solchen berechtigt sind. Im Vordergrund stehen hier über Strohleute bzw. Treuhänder gehaltene Immobilien, solche, die juristischen Personen gehören, sowie Einflussnahme über Finanzierungen. Nach Art. 15 Abs. 1 Bst. b und Bst. c *Ukraine-Verordnung* unterliegen auch solche Vermögenswerte der Sperrung.

[87] Das Grundbuchamt kennt aber systembedingt solche indirekt, wirtschaftlich Berechtigten nicht. Es verfügt über die entsprechenden Informationen grundsätzlich nicht.⁸⁸ Die anwendbaren Rechtsgrundlagen des Grundbuch- und Sanktionsrechts geben ihm auch nicht die Mittel, diese zu beschaffen. Selbst für die Identifikation der durch sanktionierte Personen beherrschten Einheiten (Art. 15 Abs. 1 Bst. c *Ukraine-Verordnung*) sind recht umfassende Kenntnisse der wirt-

⁸⁵ Vgl. dazu Ziff. 4.3.

⁸⁶ Ähnliche Probleme treten bei Sanktions-Verordnungen immer wieder auf, z.B. bei der Verordnung über Massnahmen gegenüber bestimmten Personen in Zusammenhang mit dem Attentat auf Rafik Hariri vom 21. Dezember 2005 (SR 946.231.10) (Transkription aus der arabischen Schrift), bei der Verordnung über Massnahmen gegenüber der Demokratischen Volksrepublik Korea vom 18. Mai 2016 (SR 946.231.127.6) (Transkription aus der koreanischen Schrift) oder bei der Verordnung über Massnahmen gegenüber Myanmar vom 17. Oktober 2018 (SR 946.231.157.5) (Transkription aus der birmanischen Schrift).

⁸⁷ Vgl. dazu Ziff. 10.2.

⁸⁸ Anders ist dies bis zu einem gewissen Grad nur, wenn die sanktionierte Person ihre Berechtigung über unter ihrem Namen im Grundbuch eingetragene Rechte (z. B. Dienstbarkeiten, Grundpfandrechte) absichert. Dann kann das Grundbuchamt diese Rechte (nicht aber das dahinterstehende weitere Rechtsverhältnis) identifizieren. Es kann hierfür auf Ziff. 2.1.3. und Ziff. 5.1. verwiesen werden.

schaftlichen Verflechtungen der Beteiligten erforderlich, die von den Grundbuchämtern nicht verlangt werden können.⁸⁹

[88] Hinzu kommt, dass seitens des SECO keine einzelnen, abstrakten Kriterien festgelegt wurden, nach denen potentielle betroffene Grundstücke für eine weitere Überprüfung identifiziert werden könnten. Selbst wenn solche bestünden, wäre eine elektronische Suche nicht möglich. Die von den Grundbuchämtern verwendete Rechtsinformatik lässt eine solche für die in Frage kommenden Kriterien (z.B. Aussagen in den Kaufverträgen zur Zahlung des Kaufpreises) nicht zu. Eine manuelle Überprüfung aller Grundstücke auf Verdachtsmomente ist im Hinblick auf deren grosse Zahl und die beschränkten Ressourcen der Grundbuchämter nicht machbar.

[89] Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass angesichts der Staatsangehörigkeit der sanktionierten Personen in vielen dieser Fälle die indirekte, wirtschaftliche Berechtigung an schweizerischen Grundstücken zugleich eine Verletzung des BewG⁹⁰ sein wird.⁹¹ Das Auffinden solcher nach BewG unzulässiger Berechtigungen ist auch ausserhalb des Bereichs der Ukraine-Verordnung schwierig. Die nach BewG zuständigen Behörden prüfen zwar bei Neuerwerben systematisch, ob diese zulässig sind und stellen sicher, dass Auflagen für die Bewilligungen bzw. Voraussetzungen für den bewilligungsfreien Erwerb (z.B. die Wohnsitznahme in der Schweiz) effektiv erfüllt werden. Das BewG sieht aber ebenso wenig wie die Ukraine-Verordnung und das EmbG eine periodische, verdachtsunabhängige Prüfung aller Grundstücke vor; eine solche wäre im Übrigen nicht nur kaum umsetzbar, sondern würde auch nicht auf das Verständnis der zahlreichen unproblematischen Überprüften stossen. Im Bereich der Bestandsimmobilien erfolgt eine Kontrolle durch die BewG-Behörden dementsprechend nur auf Verdacht hin. Sie sind also auf Hinweise von Dritten angewiesen, denen eine mögliche Verletzung des BewG auffällt (z.B. von Gemeinden, Steuerbehörden).

[90] In Bezug auf die Ukraine-Verordnung bedeutet dies, dass aufgrund ihrer beschränkten rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten weder die Grundbuchämter noch die BewG-Behörden einen grösseren Beitrag zur Auffindung von Bestandsimmobilien⁹² leisten können, an denen sanktionierte Personen nur indirekt, wirtschaftlich berechtigt sind. Sie sind im Gegenteil für ihre Aufgaben im Bereich des BewG selbst auf Meldungen von Dritten angewiesen.

[91] Bei solchen indirekten, wirtschaftlichen Berechtigungen trifft deshalb die Pflicht zur Auffindung und Meldung diejenigen Personen, welche die wirtschaftlichen Hintergründe kennen (vgl. Art. 16 Abs. 1 Ukraine-Verordnung). In Frage kommen hier insbesondere die Steuerverwaltungen, Handelsregisterämter, Banken, Vermögensverwaltungsinstitute sowie allenfalls das Notariat.⁹³

⁸⁹ Die Suchmaschine des SECO unter https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/sanktionen-embargos/sanktionsmassnahmen/suche_sanktionsadressaten.html (zuletzt besucht am 2. Februar 2023) hilft hier nicht immer weiter. Erforderlich ist zunächst ein Verdacht, der sich nicht immer ergeben dürfte, namentlich bei Gesellschaften mit unverdächtigter Firma.

⁹⁰ Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vom 16. Dezember 1983 (BewG; SR 211.412.41).

⁹¹ Vgl. zum BewG im Kontext der Sanktionen auch Ziff. 8.3.

⁹² Zu Neuerwerben vgl. Ziff. 8.

⁹³ Zur Problematik des Berufsgeheimnisses im Zusammenhang mit den Ukraine Sanktion vgl. aus der Perspektiv des Anwaltsgeheimnisses MARCEL ALEXANDER NIGGLI, Sanktionen nach Embargogesetz, Ukraine-Verordnung und Anwaltsgeheimnis, Sind Anwälte und Anwältinnen, die dem BGFA unterstehen zur Auskunft nach Art. 16 der Ukraine-Verordnung verpflichtet? (abrufbar unter https://www.sav-fsa.ch/documents/672183/2025869/Gutachten_Sanktionen+nach+Embargogesetz+und+Anwaltsgeheimnis.pdf/d341ef2a-49bd-87dc-0468-734a909066a4?t=1652689920625; zuletzt besucht am 2. Februar 2023); MARCEL ALEXANDER NIGGLI, Stellungnahme

5.2.2. Entscheid über das Unterfallen unter die Sperrung

[92] Der Entscheid, ob die Voraussetzungen zur Sperrung erfüllt sind, hat bei indirekten, wirtschaftlichen Berechtigungen durch das SECO zu erfolgen.

[93] Dem Grundbuchamt kommt diesbezüglich keine Zuständigkeit zu. Ihm stehen weder ein geeignetes Verfahren noch die notwendigen Informationen⁹⁴ zur Verfügung.

[94] Eine Sperrung auf blossen Verdacht hin (soweit das Grundbuchamt einen solchen überhaupt haben kann⁹⁵), ohne weitere Abklärungen und (ausserhalb des Bereichs der Grundstücke) ggf. auch noch durch private Stellen ist angesichts der Schwere des damit verbundenen Grundrechtseingriffes nicht mit den Grundsätzen eines rechtsstaatlichen Verfahrens zu vereinbaren.

[95] Während bei direkt gehaltenen Berechtigungen und solchen, bei denen der direkt Berechtigte die sanktionierte Person gegenüber der entsprechenden Stelle selbst als wirtschaftlich Berechtigten angegeben hat, bloss ein Abgleich mit der Liste der sanktionierten Personen nötig ist und damit (abgehen von Verwechslungen) die Rechte der Beteiligten genügen gewahrt sind,⁹⁶ stellen sich bei den sonstigen indirekten, wirtschaftlichen Berechtigungen immer weitergehende Fragen. Zu klären ist, ob die Voraussetzungen von Art. 15 Abs. 1 Bst. b und Bst. c *Ukraine-Verordnung* vorliegen, also ob überhaupt eine massgebliche Berechtigung und damit ein Vermögenswert einer sanktionierten Person vorliegt. Ob eine Einheit im Namen oder auf Anweisung einer sanktionierten Person handelt bzw. in deren Eigentum steht oder von ihr kontrolliert wird, ist weit komplexer als ein reiner Abgleich mit einer Liste. Die diesbezüglichen tatsächlichen und rechtlichen Fragen können nur in einem geordneten Verwaltungsverfahren beantwortet werden. Namentlich bei juristischen Personen ist auch zu beachten, dass der Verordnungsgeber diese auch selbst auf die Liste der sanktionierten Personen hätte setzen können.

[96] Für die Beurteilung dieser Fragen ist ausserdem eine vertiefte Abklärung des Sachverhaltens mit Mitteln zur Beschaffung von Auskünften bis hin zu Zwangsmassnahmen erforderlich, die nur in einem ordentlichen Verwaltungsverfahren zur Verfügung stehen.

[97] Dementsprechend braucht es bei indirekten, wirtschaftlichen Berechtigungen eine formelle Feststellung des Vorliegens der Voraussetzungen der Sperrung betreffend einen bestimmten Vermögenswert.⁹⁷ Da der Gesetzes- bzw. Verordnungsgeber kein entsprechendes Verfahren vorgesehen hat, ist dieses im Wege der Lückenfüllung (vgl. Art. 1 Abs. 2 ZGB) zu ergänzen.⁹⁸

[98] Die einzige Behörde, welche hierfür in Frage kommt, ist das SECO. Ihm obliegt die Überwachung der Sanktionen in dieser Hinsicht (vgl. Art. 31 Abs. 1 *Ukraine-Verordnung*). Deshalb

zu den Sanktionen gegenüber Russland im Zusammenhang mit der Lage in der Ukraine, insbesondere auch zur Verordnung 2022/1904 des Rates der EU vom 6. Oktober 2022 zur «Änderung der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 über restriktive Massnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren» (abrufbar unter https://www.sav-fsa.ch/documents/672183/2025869/Gutachte_Niggli_zu_8.Sanktionenpaket_der_EU.pdf/a7d836f0-9354-dbec-5cdf-4d0bffb68f3a?t=1669216908476; zuletzt besucht am 2. Februar 2023); SANDRINE GIROUD/GRÉGOIRE MANGEAT, *Sanctions et secret professionnel de l'avocat*, SJZ 2022, S. 1222 ff.

⁹⁴ Vgl. Ziff. 5.2.1.

⁹⁵ Vgl. dazu Ziff. 5.2.1.

⁹⁶ Zu den Schutzmöglichkeiten der Beteiligten in diesen Fällen vgl. Ziff. 7.; zu den Möglichkeiten sich gegen die Sanktionierung als solche zur Wehr zu setzen vgl. BGE 139 II 384; ZIMMERMANN, Rz. 193 ff. in: Giroud/Rordorf-Braun (Hrsg.) (Fn. 27).

⁹⁷ Vgl. ergänzend auch die Ausführungen zu den Vorschlägen de lege ferenda in Ziff. 10.3.3.3.

⁹⁸ Dieses Verfahren zur Abklärung, ob ein Vermögenswert einer sanktionierten Person zusteht, ist zu unterscheiden vom Rechtsschutz gegen die Sanktionierung einer Person als solche (Delisting-Verfahren); zu diesem vgl. BGE 139 II 384; ZIMMERMANN, Rz. 193 ff. in: Giroud/Rordorf-Braun (Hrsg.) (Fn. 27).

kommt ihm auch die Zuständigkeit zu, in Zweifelsfällen zu entscheiden, ob ein Vermögenswert tatsächlich einer sanktionierten Person zusteht und der Sperrung unterliegt. Das SECO verfügt zudem mit der Auskunfts- und Meldepflicht (vgl. Art. 3 EmbG; Art. 16 Ukraine-Verordnung) und der Kompetenz zur Anwendung weitreichender Zwangsmassnahmen zu deren Durchsetzung (vgl. Art. 4 EmbG) über die nötigen Ermittlungsmöglichkeiten.

5.3. Meldepflicht

5.3.1. Meldepflichtiger

[99] Art. 16 Ukraine-Verordnung sieht vor, dass Personen und Institutionen, die von wirtschaftlichen Ressourcen wissen, von denen anzunehmen ist, dass sie unter die Sperrung nach dieser Verordnung fallen, verpflichtet sind, diese unter Angabe des Namens des Berechtigten sowie Art und Wert derselben dem SECO zu melden (vgl. auch Art. 3 EmbG).

[100] Dieser Meldepflicht unterstehen auch die Grundbuchämter.⁹⁹ Soweit sie also auf die in Ziff. 5 dargestellte Weise der Sperrung selbst unterfallende Grundstücke bzw. Rechte an solchen ermittelt haben, müssen sie das SECO darüber informieren. Damit sind die Grundbuchämter nur betreffend direkte sachenrechtliche Berechtigungen¹⁰⁰ meldepflichtig, mangels Verfügbarkeit der nötigen Informationen i.d.R. aber nicht bei indirekten, wirtschaftlichen Berechtigungen.¹⁰¹ Dort sind es andere Stellen, welche die massgeblichen Informationen¹⁰² und daher die Meldung vorzunehmen haben.

5.3.2. Inhalt der Meldung

5.3.2.1. Allgemeines

[101] Die Meldung muss den Namen des sanktionierten Berechtigten, die grundbuchliche Bezeichnung des Grundstückes sowie die Art des betroffenen Rechtes (Eigentum, Dienstbarkeit, Grundlast, Grundpfandrecht oder Vormerkung) mit Angabe des Stichwortes im Grundbuch enthalten (vgl. Art. 16 Abs. 2 Ukraine-Verordnung).

5.3.2.2. Meldung des Wertes

5.3.2.2.1. Keine Pflicht zur Wertermittlung

[102] Schwierigkeiten ergeben sich für die Grundbuchämter aus der in Art. 16 Abs. 2 Ukraine-Verordnung geforderten Angabe des Wertes. Dieser ist ihnen nämlich meist nicht bekannt. Die Ukraine-Verordnung verpflichtet die Informationsinhaber zwar zur Meldung an das SECO, nicht aber zu einer eigentlichen Schätzung der wirtschaftlichen Ressourcen, von welchen sie Kenntnis haben. Sie gibt ihnen auch nicht die hierfür notwendigen Mittel an die Hand. Insgesamt ist die Vorschrift zur Wertmeldung auf solche Stellen zugeschnitten, welche Vermögenswerte verwalten

⁹⁹ Vgl. dazu auch EBG (Fn. 7), S. 2; EGBA (Fn. 8), S. 3.

¹⁰⁰ Vgl. Ziff. 5.1.

¹⁰¹ Vgl. Ziff. 5.2.1.

¹⁰² Vgl. Ziff. 5.2.1.

bzw. Informationen über einfach zu bewertende Vermögenswerte (z. B. börsenkotierte Wertschriften, Geld) haben. Dies ist aber bei den Grundbuchämtern nicht der Fall. Sie verfügen von Haus aus zudem über keinerlei Instrumentarium zur Bewertung von Grundstücken und Rechten.

[103] Art. 16 Abs. 2 *Ukraine-Verordnung* ist daher so auszulegen, dass die Meldungspflichtigen alle ihnen bekannten Informationen zum Wert mitzuteilen haben, aber nicht zu weiteren Abklärungen verpflichtet sind.

[104] Dies ist auch sachgerecht, ist doch das SECO im Bedarfsfall genauso gut, ja sogar besser in der Lage, die erforderliche Schätzung bzw. die notwendigen weiteren Abklärungen selbst vorzunehmen. Für die Durchführung der Sperrung selbst ist die Information über den Wert nicht erforderlich. Für deren Zweck ist sie nur eingeschränkt, nämlich in statistischer Hinsicht von Bedeutung.

5.3.2.2.2. Folgen für den Inhalt der Meldung der Grundbuchämter

[105] Praktisch bedeutet dies, dass die Grundbuchämter bei denjenigen Rechten, bei denen Rückschlüsse auf den Wert der betreffenden Rechte möglich sind und soweit im Grundbuch vermerkt, den Steuerwert der entsprechenden Grundstücke melden muss. Zusätzlich ist die Gegenleistung für den letzten entgeltlichen Erwerb anzugeben, sofern dieser noch eine gewisse Aktualität aufweist (also in den letzten 10 Jahren erfolgte). Beide Information haben praktisch nur beim Eigentum Aussagegehalt über den Wert der Rechte.¹⁰³

[106] Bei Grundpfandrechten und Grundlasten sind die Pfandsumme und der Maximalzinsfuss bzw. der im Grundbuch eingetragene Gesamtwert mitzuteilen, da diese Angaben zumindest gewisse Rückschlüsse auf den (Maximal-) Wert der betreffenden Rechte zulassen.

[107] Für die anderen erfassten Rechte verfügt das Grundbuchamt nicht über Informationen, welche für die Wertermittlung aussagekräftig sind.

6. Darstellung der Sperrung im Grundbuch

6.1. Ausgangslage

[108] Gemäss Ziff. 1 der Weisung des EGBA vom 1. März 2022, welche dieses im Rahmen seiner Oberaufsicht über die schweizerischen Grundbuchämter (vgl. Art. 956 Abs. 2 ZGB; Art. 6 Abs. 1 und Abs. 3 Bst. a GBV) erlassen hat, sind die Grundbuchämter der Kantone gehalten, bei gemäss der Ukraine-Verordnung gesperrten Rechten an Grundstücken die Sperrung von Amtes wegen als Grundbuchsperrung im Grundbuch anzumerken.¹⁰⁴

[109] Mit den Anmerkungen werden im Grundbuch Rechtsverhältnisse oder rechtlich bedeutende Tatsachen zum Ausdruck gebracht, welche unabhängig vom Grundbucheintrag bestehen.

¹⁰³ Nutzniessungen und Wohnrechte, für welche dies ebenfalls zutreffen könnte, fallen als nicht übertragbare Rechte nicht unter die Sperrung (vgl. Ziff. 2.1.3.) und damit auch nicht unter die Meldepflicht.

¹⁰⁴ Vgl. dazu EGBA (Fn. 7), S. 1; EGBA (Fn. 8), S. 2 f. und S. 3 f.; ebenso das SECO in seinem Merkblatt *Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine* (SR 946.231.176.72): Rolle der Kantone vom 1. April 2022, Ziff. 6; unklar ZIMMERMANN, Rz. 191 in: Giroud/Rordorf-Braun (Hrsg.) (Fn. 27), der davon spricht, dass SECO könne die Einschreibung einer Anmerkung anordnen, dabei aber auf Art. 2 Abs. 3 *EmbG* verweist, der die Verordnungskompetenz des Bundesrates in Bezug auf konkrete Sanktionen regelt.

Ihre Hauptfunktion besteht in der Information des Publikums, sie hat aber auch die Eigenschaft, den guten Glauben des Erwerbers des betreffenden Grundstücks zu zerstören.¹⁰⁵

[110] Eine Grundbuchsperrung bewirkt, dass keine Grundbucheintragungen mehr vorgenommen werden dürfen, jedenfalls keine, welche dem Inhalt der Sperrung widersprechen.¹⁰⁶ Mit diesem Stichwort ist die Wirkung der Sperrung nach der Ukraine-Verordnung¹⁰⁷ daher grundsätzlich zutreffend wiedergegeben.

6.2. Unzulässigkeit der Anmerkung

[111] Die Einschreibung einer Anmerkung im Grundbuch setzt eine entsprechende gesetzliche Grundlage voraus.¹⁰⁸

[112] Eine solche ist aber für die Beschränkungen nach der Ukraine-Verordnung nicht ersichtlich. Das schweizerische Recht kennt folgende Fälle der Anmerkung von Grundbuchsperrungen: Vorsorgliche Massnahme im Zivilprozess nach Art. 262 Bst. c ZPO (vgl. Art. 56 Bst. b GBV), eherechtliche Grundbuchsperrung nach Art. 178 ZGB (nach Art. 55 Abs. 1 GBV eigentlich bundesrechtliche Verfügungsbeschränkung), Beschlagnahme im Strafverfahren oder Verwaltungsstrafverfahren nach Art. 266 Abs. 3 StPO¹⁰⁹ bzw. Art. 46 VStr¹¹⁰ (Art. 56 Bst. a GBV), vorsorgliche Massnahme nach Art. 23 BewG (Art. 56 Bst. c GBV), vorsorgliche Massnahme nach kantonalem Recht (Art. 56 Bst. d GBV). Weder die Ukraine-Verordnung noch das EmbG noch die GBV (vgl. Art. 56 GBV) sehen hingegen eine solche vor.

[113] Auch Art. 962 ZGB bietet keine gesetzliche Grundlage für die Anmerkung der Sperrung nach der Ukraine-Verordnung oder andere vergleichbare Sperrungen nach EmbG oder SRVG. Diese Bestimmung sieht ausdrücklich nur die Anmerkung von grundstücksbezogenen Beschränkungen, also solchen, die den jeweiligen Eigentümer des belasteten Grundstückes (unabhängig von seiner Person) treffen und somit das Grundeigentum als solches beschränken, vor (vgl. Art. 962 Abs. 1 ZGB).¹¹¹ Dies ist bei den hier in Frage stehenden Beschränkungen aber gerade nicht der Fall, sie richten sich gegen bestimmte Personen und nicht gegen das Grundstück selbst. Ausserdem gilt Art. 962 ZGB nur für Rechtsbeschränkungen des kantonalen Rechts.¹¹²

[114] Eine füllungsbedürftige Lücke liegt ebenfalls nicht vor, da die Anmerkung zur Umsetzung der Sanktionen nicht notwendig und selbst das Problem eines möglichen Übersehens gesperrter Grundstücke anderweitig lösbar ist.¹¹³

[115] Die Weisung des EGBA als reine Verwaltungsanordnung stellt keine gesetzliche Grundlage dar und kann die bestehende Gesetzeslage auch nicht ändern.¹¹⁴ Dass eine Anmerkung geeignet

¹⁰⁵ Vgl. dazu ADRIAN MÜHLEMATTER/STEPHAN STUCKI, Grundbuchrecht für die Praxis, 2. Aufl., Zürich 2017, S. 139.

¹⁰⁶ Vgl. MÜHLEMATTER/STUCKI (Fn. 105), S. 132 und S. 140.

¹⁰⁷ Vgl. zu den Wirkungen der Sperrung Ziff. 4.

¹⁰⁸ BSK ZGB II-JÜRGEN SCHMID, Art. 962 N 11; BSK ZGB II-JÜRGEN SCHMID, Art. 946 N 48.

¹⁰⁹ Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0).

¹¹⁰ Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht vom 22. März 1974 (VStrR; SR 313.0).

¹¹¹ BSK ZGB II-JÜRGEN SCHMID, Art. 962 N 4; CR CC II-MICHEL MOOSER, Art. 962 N 5 und N 8.

¹¹² BSK ZGB II-JÜRGEN SCHMID, Art. 962 N 11.

¹¹³ Vgl. dazu Ziff. 6.3.

¹¹⁴ PIERRE TSCHANNEN/MARKUS MÜLLER/MARKUS KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 1116; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 84 und Rz. 92.

und verhältnismässig ist¹¹⁵ oder einfach nur irgendwie praktisch wäre, vermag eine gesetzliche Grundlage nicht zu ersetzen, dies unabhängig davon, dass das EGBA damit offenbar das Prüfprogramm für die Einschränkung von verfassungsmässigen Rechten anspricht, um welche es aber bei der Einschreibung der Anmerkung (anders als bei den materiellen Beschränkungen selbst) nicht geht. Abgesehen davon muss die Verhältnismässigkeit in Frage gestellt werden, wenn eine genauso effiziente (rechtskonforme) Alternativlösung existiert.¹¹⁶ Dafür, dass die Sperrung auch ohne Anmerkung wirkt und die Anmerkung nur einen ausserbuchlich bestehenden Rechtszustand zur Kenntnis bringt,¹¹⁷ gilt dasselbe. Im Gegenteil, wenn die Vermögenswerte ohnehin gesperrt sind, besteht eigentlich gar kein Bedarf nach Konkretisierung, den das EGBA als Rechtfertigung für die Eintragung einer Anmerkung vorbringt.¹¹⁸ Ausserdem muss eine Konkretisierung im Einklang mit dem geltenden Recht erfolgen, was wie gezeigt bei der Lösung mit Anmerkung nicht der Fall ist. Art. 2 Ukraine-Verordnung 2016¹¹⁹ ist wie die gesamte Verordnung vorliegend nicht anwendbar.¹²⁰ Daran vermag auch der Umstand, dass es dort ebenfalls irgendwie um die Ukraine geht, nichts zu ändern. Dass in jener Verordnung eine gesetzliche Grundlage für eine Anmerkung besteht, zeigt vielmehr, dass eine solche vom Ordnungsgeber bei der Ukraine-Verordnung nicht gewollt war. Selbst die vom EGBA wohl postulierte analoge Anwendung im Rahmen einer (wie gesagt nicht notwendigen) Lückenfüllung¹²¹ würde entsprechend der Regelung in Art. 2 Ukraine-Verordnung 2016 nur dazu führen, dass auf Anordnung des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) im konkreten Fall Anmerkungen eingeschrieben werden könnten, nicht aber generell ohne Einzelfallentscheidung. Gleiches gilt für die vom EGBA vorgebrachten Argumente im Zusammenhang mit der Verordnung zu den Sanktionen gegen Belarus.¹²²

[116] Aufgrund des Grundsatzes der Gesetzmässigkeit sind die Grundbuchämter bei einer rechtswidrigen Weisung des EGBA gehalten, diese nicht zu beachten.¹²³ Konkret heisst das, dass die Grundbuchämter die verlangte Anmerkung nicht einschreiben dürfen, nicht aber, dass die Sperrung der Vermögenswerte nicht zu beachten wäre. Diese Massnahme ist gesetzeskonform. Die Unzulässigkeit der Weisung bezieht sich nur auf die Einschreibung einer Anmerkung.

¹¹⁵ EGBA (Fn. 8), S. 3.

¹¹⁶ Vgl. zu dieser Ziff. 6.3.

¹¹⁷ EGBA (Fn. 8), S. 3.

¹¹⁸ EGBA (Fn. 8), S. 3.

¹¹⁹ Verordnung über die Sperrung von Vermögenswerten im Zusammenhang mit der Ukraine vom 25. Mai 2016 (Ukraine-Verordnung 2016; SR 196.127.67).

¹²⁰ Diese Verordnung stützt sich auf das SRVG. Sie regelt die Sperrung von Vermögenswerten politisch exponierter Personen und ihnen nahestehende Personen im Hinblick auf die Rechtshilfeszusammenarbeit mit der Ukraine. Sie wurde im Nachgang zur Maidan-Revolution erlassen, betrifft führende Mitglieder der durch diese gestürzten Regierung sowie ihnen nahestehende Personen und soll die Rückerstattung von durch diese unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten vorbereiten (vgl. Art. 1 SRVG). Sie ist von den Sanktionen gemäss Ukraine-Verordnung unabhängig.

¹²¹ EGBA (Fn. 8), S. 3.

¹²² EGBA (Fn. 8), S. 3.

¹²³ Zur generell fehlenden Verbindlichkeit von Weisung des EGBA im Bereich der Rechtsanwendung gegenüber den Kantonen vgl. BSK ZGB II-JÜRIG SCHMID, Art. 955 N 10, Art. 956 N 8; Bundesamt für Justiz, Vernehmlassung an das Bundesgericht vom 17. März 1980, ZBGR 1982, S. 285 (betreffend eine Streitigkeit über das Recht zur Grundbucheinsicht der Islamischen Republik Iran gegen den früheren Schah).

6.3. Rechtskonforme Lösung: Bemerkung

[117] Statt mittels einer Anmerkung ist die Sperrung im Rahmen der Ukraine-Verordnung mittels einer von Amtes wegen einzuschreibenden Bemerkung kenntlich zu machen. Diese ist in Art. 89 Abs. 4 GBV sowie Art. 130 GBV vorgesehen und hat keinen abschliessend definierten Anwendungsbereich. Nach Art. 130 GBV handelt es sich um Hinweise auf besondere rechtserhebliche Umstände. Dies trifft auch auf die hier in Frage stehende Sperrung der Grundstücke zu. Die Einschreibung einer Bemerkung drängt sich umso mehr auf, als bereits ein anderer Fall des Verlustes der Verfügungsmacht so kenntlich gemacht wird, nämlich die Pfändung von Gesamthandanteilen (vgl. Art. 6 Abs. 1 VVAG¹²⁴).¹²⁵ Die Bemerkung erweist sich damit als rechtskonformes und zielführendes Instrument, um die Sperrung nach der Ukraine-Verordnung kenntlich zu machen und deren Übersehen im Tagesgeschäft des Grundbuchamtes zu verhindern.

6.4. Löschung von Amtes wegen

[118] Das Grundbuchamt hat zweifelsfrei bedeutungslose Eintragungen von Amtes wegen zu löschen (vgl. Art. 976 ZGB). Bei der An- bzw. Bemerkung der Sperrung nach der Ukraine-Verordnung ist dies dann der Fall, wenn keine sanktionierte Person mehr Eigentümerin des bzw. Berechtigte am fraglichen Grundstück ist. Die Sperrung nach Ukraine-Verordnung ist eine personenbezogene, keine grundstücksbezogene Massnahme. Gesperrt wird das Vermögen gewisser Personen, nicht bestimmte Vermögenswerte unabhängig vom jeweiligen Berechtigten (vgl. Art. 15 Abs. 1 Ukraine-Verordnung). Fällt also die Eigentümer- bzw. Berechtigtenstellung der sanktionierten Person dahin, ist das Grundstück nicht mehr von ihr betroffen und die An- bzw. Bemerkung gegenstandslos.

7. Anzeigepflicht

7.1. Anzeigepflicht bei einer Anmerkung

[119] Das Grundbuchamt hat den beteiligten Personen von grundbuchlichen Verfügungen, die ohne ihr Wissen erfolgen, Anzeige zu machen (vgl. Art. 969 Abs. 1 ZGB). Die Anzeigepflicht besteht auch bei der Vornahme einer Anmerkung, wie es die Grundbuchsperrung ist.¹²⁶ Dabei handelt es sich ebenfalls um eine grundbuchliche Verfügung. Die Anzeige bildet einen wesentlichen Teil einer ordnungsgemässen Grundbuchführung und vermittelt den beteiligten Personen notwendige Entscheidungsgrundlagen für weitere Rechtsschritte. Die Verletzung der Anzeigepflicht kann die Haftung aus Grundbuchführung (vgl. Art. 955 ZGB) auslösen.

¹²⁴ Verordnung über die Pfändung und Verwertung von Anteilen an Gemeinschaftsvermögen vom 17. Januar 1923 (VVAG; SR 281.41).

¹²⁵ Vgl. Grundbuchämter des Kantons Bern, Handbuch für den Verkehr mit den Grundbuchämtern und die Grundbuchführung vom 1. April 2022, Ziff. 6.1.2.6.

¹²⁶ Zur Anzeigepflicht bei Anmerkungen BSK ZGB II-JÜRIG SCHMID, Art. 969 N 21; CR CC II-MICHEL MOOSER, Art. 969 N 19; a. M. EGBA (Fn. 8), S. 4, das für eine Anzeigepflicht eine Grundbuchwirkung oder eine Wirkung der Anmerkung selbst gegenüber dem betreffenden Grundeigentümer voraussetzt. Zumindest letzteres ist allerdings bei Anmerkungen nie der Fall (vgl. MÜHLEMATTER/STUCKI (Fn. 105), S. 139).

[120] Weder der Ukraine-Verordnung oder dem EmbG noch der entsprechenden Weisung des EGBA lässt sich ein Mitteilungsverbot entnehmen. Ein solches wäre mit Blick auf die Öffentlichkeit des Grundbuchs nach Art. 970 ZGB und diejenige der Ukraine-Verordnung selbst, welche die Namen der sanktionierten Personen und den Umfang der Sanktionen enthält, ohnehin zwecklos. Durch die Anzeige des Grundbuchamtes erfährt der Eigentümer nichts, was er nicht auch aus öffentlich zugänglichen Quellen und seinem Vorwissen (über seine Eigentümerstellung) hätte erfahren können. Im Gegenteil, die Anzeige fördert die Wirksamkeit der Sanktionen, weil den sanktionierten Personen so deutlich gemacht wird, dass die Sanktionen effektiv umgesetzt werden. Auch unabhängig davon kann die Geheimhaltung einer Grundbuchsperrung nur den Sinn haben, den Eigentümer nicht vom Versuch einer Verfügung abzuhalten, deren effektiven Vollzug aber dann doch zu verhindern. Dies mag bei strafrechtlichen Ermittlungen im Einzelfall eine Rolle spielen, bei den Sanktionen nach EmbG und SRVG aber nicht. Sie erfordern keine Geheimhaltung. Bei ihnen geht es darum, das Vermögen der sanktionierten Personen im Hinblick auf eine allfällige Entziehung zu sichern und/oder durch die mit der Sperrung verbundenen Nachteile auf deren Willensbildung einzuwirken. Ersterer Zweck wird durch die Kenntnis der sanktionierten Personen um die bereits vollzogene Sperrung nicht behindert, für letzteren ist sie sogar Voraussetzung. Soweit die Anmerkung aufgrund einer Verwechslung fälschlicherweise eingeschrieben wird, gibt es erst recht keinen Grund für eine Geheimhaltung.

[121] Die Anzeigepflicht hat auch und gerade im Kontext der Ukraine-Verordnung ihren Sinn. Es kann nämlich nicht ausgeschlossen werden, dass irrtümlich Personen mit der Grundbuchsperrung belegt werden, welche gar nicht sanktioniert sind, beispielsweise bei Verwechslungen, insbesondere wegen abweichender Schreibweisen.¹²⁷ Mit der Anzeige erhalten die betroffenen Personen Kenntnis von der Grundbuchsperrung und können allfällig rechtliche Schritte einleiten. Dass die beteiligten Personen auf anderem Weg über die Grundbuchsperrung auf bestimmten Immobilien informiert werden (z.B. durch das SECO), lässt sich der Ukraine-Verordnung und der Weisung des EGBA nicht entnehmen.

[122] Das erwähnte Risiko von Verwechslungen erklärt auch, warum eine Anzeigepflicht besteht, obwohl sich die Verfügungsbeschränkung an sich unmittelbar aus dem Gesetz (der Ukraine-Verordnung) ergibt.¹²⁸ Dies gilt nämlich nur für die Sanktionierung der betroffenen Person an sich. Das Herunterbrechen der Verfügungsbeschränkung auf die einzelnen Grundstücke ist zwar keine eigentliche Verfügung, stellt aber doch eine Konkretisierung der durch die Ukraine-Verordnung abstrakt angeordneten Sperrung dar.¹²⁹ Da bei dieser, wie gesagt, Fehler vorkommen können, rechtfertigt sich die zusätzliche Kontrolle durch die Anzeige.

[123] Soweit die Sperrung von wirtschaftlichen Ressourcen also durch eine (ohne besonderes Verfahren von Amtes wegen vorgenommene) Anmerkung im Grundbuch zur Kenntnis gebracht wird,¹³⁰ sind die Grundbuchämter, anders als vom EGBA angenommen,¹³¹ aus diesen Gründen

¹²⁷ Diesen Punkt übersieht das EGBA, wenn es davon ausgeht, dass die betroffenen Personen ohnehin Kenntnis von der Sperrung haben (vgl. EGBA (Fn. 8), S. 4).

¹²⁸ Zur fehlenden Anzeigepflicht in diesem Fall vgl. BSK ZGB II-JÜRIG SCHMID, Art. 969 N 22.

¹²⁹ Zur Qualifikation der Sanktionierung von Personen als individuell-abstrakte Anordnungen vgl. BGE 139 II 384 E. 2.2; zur Anzeigepflicht bei konkreten Anordnungen vgl. BSK ZGB II-JÜRIG SCHMID, Art. 969 N 22.

¹³⁰ Zum Verfahren im Hinblick auf die Einschreibung der Anmerkung Ziff. 6.1.; dazu, dass betreffend die als Gegenpartei am Grundgeschäft an der Vertragserfüllung Beteiligten keine Anzeigepflicht besteht vgl. BSK ZGB II-JÜRIG SCHMID, Art. 969 N 3; CR CC II-MICHEL MOOSER, Art. 969 N 3.

¹³¹ Vgl. zu dessen Auffassung EGBA (Fn. 8), S. 4.

verpflichtet, den beteiligten Person, vorliegend also den von der Sperrung erfassten Eigentümern bzw. Berechtigten deren Einschreibung anzuzeigen. Dagegen besteht keine Anzeigepflicht gegenüber sonstigen (nicht sanktionierten) Berechtigten am Grundstück. Diese werden durch die mittels der Anmerkung zur Kenntnis gebrachten Sperrung nicht in ihren Rechten beeinträchtigt, weshalb sie nicht als beteiligte Personen anzusehen sind.¹³²

7.2. Anzeigepflicht bei einer Bemerkung

[124] In der Literatur findet sich keine Auseinandersetzung mit der Frage, ob auch bei der Einschreibung einer Bemerkung eine Anzeigepflicht besteht. Da sich diese aber in ihren Wirkungen nicht wesentlich von den Anmerkungen unterscheiden, rechtfertigt es sich hier im gleichen Umfang wie dort, eine Anzeigepflicht anzunehmen. Dafür spricht auch der Wortlaut von Art. 969 Abs. 1 ZGB, der allgemein von grundbuchlichen Verfügungen bzw. im französischen und italienischen Wortlaut noch allgemeiner von «opérations» bzw. «operazioni» spricht, was jegliche Art von Einschreibungen, also auch Bemerkungen abdeckt. Es kann daher auf die Ausführungen in Ziff. 7.1. verwiesen werden.

8. Neuerwerb durch sanktionierte Personen und Unternehmen

8.1. Zulässigkeit

8.1.1. Problematik

[125] Trotz ihrer eingeschränkten Möglichkeiten, insbesondere Gegenleistungen zu erbringen, kann es vorkommen, dass sanktionierte Personen versuchen, neue Grundstücke oder Rechte an solchen zu erwerben. Für das Grundbuchamt stellt sich die Frage, wie mit solchen Erwerbsgeschäften umzugehen ist.

8.1.2. Keine Verletzung der Sperrung

[126] Der Neuerwerb von wirtschaftlichen Ressourcen an sich ist keine gemäss Art. 1 Bst. d Ukraine-Verordnung der Sperrung unterliegende Verfügung über eine wirtschaftliche Ressource. Vielmehr handelt es sich um einen Neuzugang. Dieser unterliegt als wirtschaftliche Ressource nach Art. 1 Bst. c Ukraine-Verordnung gemäss Art. 15 Abs. 1 Ukraine-Verordnung ab Erwerb der Sperrung.

[127] Die effektive Leistung der Gegenleistung ist dagegen eine unzulässige Verfügung über gesperrte Vermögenswerte (vgl. Art. 1 Bst. b und Bst. d Ukraine-Verordnung).¹³³ Da das Grundbuchamt diesbezüglich nicht involviert ist, hat dies aber keine Auswirkungen auf die Behandlung des Geschäftes durch dieses. Der Rechtsgrund selbst, mit dem sich eine sanktionierte Person, zur

¹³² Dazu, dass Beteiligte nach Art. 969 ZGB von der grundbuchlichen Änderung betroffen sein müssen vgl. BSK ZGB II-Schmid, Art. 969 N 3; CR CC II-MICHEL MOOSER, Art. 969 N 3.

¹³³ Ausführlich zur Gegenleistung vgl. Ziff. 8.1.4.

Erbringung einer durch die Sperrung untersagten Gegenleistung verpflichtet, ist an sich nicht bzw. nur in Bezug auf den Zeitpunkt der Leistung rechtswidrig.¹³⁴

[128] Etwas Anderes gilt nur dann, wenn die Gegenleistung durch eine grundbuchliche Operation zu erbringen ist (z. B. beim Tausch) oder wenn das Geschäft mit anderen Anträgen auf die Vornahme von Einträgen verbunden ist, welche unzulässige Verfügungen darstellen (z.B. Errichtung von Grundpfandrechten). Haben die Parteien von der durch Art. 47 Abs. 4 GBV eröffneten Möglichkeit Gebrauch gemacht, zu verlangen, dass keine Eintragung ohne die anderen vorgenommen werden soll, so kann das Grundbuchamt das Geschäft nur gesamthaft eintragen oder abweisen. Da eine Vornahme der verbotenen Verfügungen nicht zulässig ist, kommt nur die Abweisung in Frage. Auch um die Wirksamkeit der Sanktionen zu steigern, ist das Grundbuchamt nicht berechtigt, sich über den Willen der Parteien zur Verbindung der verschiedenen Eintragungen hinwegzusetzen. Hierzu fehlt es an einer ausdrücklichen gesetzlichen Ausnahme von Art. 47 Abs. 4 GBV. Da die Abweisung aus allgemeinen grundbuchrechtlichen Gründen erfolgt, kommt es weiter nicht darauf an, ob die sanktionierte Person bezüglich des beantragten Erwerbes eine geschützte Rechtsposition hat.¹³⁵ Zu dem Zeitpunkt, als sie von Art. 47 Abs. 5 GBV Gebrauch gemacht hat, kam ihr eine solche jedenfalls noch nicht zu.

8.1.3. Frage der Zurverfügungstellung wirtschaftlicher Ressourcen

8.1.3.1. Ausgangslage

[129] Fraglich ist aber, ob eine nach Art. 15 Abs. 2 Ukraine-Verordnung verbotene Zurverfügungstellung von wirtschaftlichen Ressourcen vorliegt. Von einer Zurverfügungstellung kann aber nur gesprochen werden, wenn die sanktionierte Person über den neu erworbenen Vermögenswert disponieren oder zumindest irgendwelche Nutzungen daraus ziehen kann.¹³⁶ Dies kann durch die Möglichkeit zur rechtlichen Verfügung über den erworbenen Vermögenswert, durch Erträge desselben und durch seine persönliche Nutzung der Fall sein.

8.1.3.2. Kein Verbot des Vermögenszuwachses

[130] Beim entgeltlichen Erwerb handelt es sich zunächst nur um ein Umschichtung des Vermögens (von Geld zu Grundstück). Dies ist für sich genommen kein Vorteil.

[131] Bei einem unentgeltlichen Erwerb tritt hingegen bei der sanktionierten Person ein Vermögenszuwachs ein, was für diese vorteilhaft ist. Zur Verfügung steht ihr der Vermögenswert damit zwar noch nicht, da dies einen konkreten Zugriff voraussetzt.¹³⁷ Ausserdem will die Ukraine-Verordnung nicht den Vermögenszuwachs bei den sanktionierten Personen als solchen, sondern

¹³⁴ Vgl. zur Auswirkung der Sperrung auf die Gültigkeit des Rechtsgrundes für beabsichtigte Verfügungen über gesperrte Vermögenswerte Ziff. 4.7.2.; vgl. auch Ziff. 8.1.4.

¹³⁵ Zur Zulässigkeit der Abweisung bei Erwerben sanktionierter Personen aus von den Sanktionen unabhängigen Gründen vgl. Ziff. 8.2.3.

¹³⁶ Vgl. auch für das EU-Recht das Urteil des EuGH vom 11. Oktober 2007, Rs. C-117/06, Möllendorf, Slg. 2007, I-08361 Rn. 51 und WIEDMANN/WILL (Fn. 28), S. 176, nach denen unter Bereitstellung jede Handlung, die nach dem anwendbaren nationalen Recht erforderlich ist, damit eine sanktionierte Person tatsächlich die vollständige Verfügungsbefugnis über die betreffende Sache erlangen kann, verstanden wird; Rn. 60 des zitierten Urteils erklärt es für entscheidend, dass einer sanktionierten Person eine wirtschaftliche Ressource zur Verfügung gestellt wird, wodurch sie Gelder, Waren oder Dienstleistungen erwerben könnte (ähnlich Rn. 53).

¹³⁷ Vgl. Ziff. 8.1.3.1. und Ziff. 8.1.3.3. bis Ziff. 8.1.3.5.

deren Zugriff auf ihr Vermögen verhindern und ihnen die sich aus den Vermögenswerten ergebenden Vorteile entziehen (vgl. auch die Definition der Sperrung in Art. 1 Bst. b und Bst. d Ukraine-Verordnung).¹³⁸ Dies ist auch im Einklang mit dem Wortlaut von Art. 15 Abs. 2 Ukraine-Verordnung, da Zurverfügungstellen die tatsächliche Gewalt über die fraglichen Vermögenswerte erfordert.¹³⁹

8.1.3.3. Keine Möglichkeit zu rechtlichen Verfügungen

[132] Entscheidend für die vorliegende Frage ist, dass die sanktionierten Personen die Möglichkeit zur rechtlichen Verfügung über die neuerworbenen Vermögenswerte mit dem Neuerwerb bei nur buchlich übertragbaren Rechten nicht erhalten. Vielmehr unterliegen diese als wirtschaftliche Ressourcen einer sanktionierten Person unmittelbar und wie die bereits gehaltene Vermögenswerte der Sperrung nach Art. 15 Abs. 1 Ukraine-Verordnung. Die sanktionierte Person kann das Eigentum bzw. Rechte erwerben, erhält aber trotzdem keine Verfügungsmacht. Indem es gleichzeitig den Erwerb und die Sperrung einschreibt,¹⁴⁰ verschafft das Grundbuchamt ihr auch keine solche. Jedenfalls im Bereich des Grundbuches, wo mit dem Grundbuchamt eine staatliche Stelle die Umsetzung der Sperrung sicherstellt, ergeben sich ferner keine Risiken einer in Verletzung der Sanktionen vorgenommenen Verfügung. Damit sind in dem Umfang, in dem die Ukraine-Verordnung Verfügungen verhindern will,¹⁴¹ diese auch bei Neuerwerben ausgeschlossen.

[133] Diese Besonderheiten des Grundbuchrechtes wurden im Urteil des EuGH vom 11. Oktober 2007, Rs. C-117/06, Möllendorf, Slg. 2007, I-08361, in welchem dieser die Eintragung einer (anderweitig als im Zusammenhang mit der Ukraine) sanktionierten Person als Eigentümerin im Grundbuch für unzulässig erklärt hat, nicht beachtet.¹⁴² Der Entscheid äussert sich nur zu den (für die Bejahung der Zulässigkeit des Neuerwerbes nach hier vertretener Auffassung nicht entscheidenden) Fragen der Auswirkungen einer gleichwertigen Gegenleistung und der zeitlichen Anwendbarkeit der Sperrung. Er setzt sich aber nicht damit auseinander, dass eine tatsächliche Möglichkeit der Verfügung über den erworbenen Gegenstand infolge dessen Sperrung und der effektiven Umsetzung dieser Sanktion mit den Mitteln des Grundbuchrechtes gar nicht gegeben ist. Der Entscheid ist in der Sache umso weniger nachvollziehbar, als es für die Unzulässigkeit einer Handlung infolge des Verbotes der Bereit- bzw. Zurverfügungstellung nach dem Gericht entscheidend ist, ob der sanktionierten Person wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, wodurch sie Gelder, Waren oder Dienstleistungen erwerben könnte.¹⁴³ Genau dies kann sie aber beim Erwerb mittels Grundbuch infolge des sofortigen Vollzugs der Sperrung des neuerworbenen Vermögenswertes durch das Grundbuchamt als staatliche Behörde nicht.

¹³⁸ Ausführlich zu den von der Sperrung untersagten Verfügungen Ziff. 4.

¹³⁹ Vgl. Ziff. 8.1.3.1. und Ziff. 8.1.3.3. bis Ziff. 8.1.3.5.

¹⁴⁰ Zur Kenntlichmachung der Sperrung im Grundbuch vgl. Ziff. 6.

¹⁴¹ Vgl. dazu Ziff. 4.

¹⁴² Ebenfalls nicht berücksichtigt wurden die positiven Auswirkungen einer Zulassung des Neuerwerbes mit sofortiger Sperrung auf die Effektivität der Sanktionen; vgl. dazu Ziff. 8.1.3.6.

¹⁴³ Urteil des EuGH vom 11. Oktober 2007, Rs. C-117/06, Möllendorf, Slg. 2007, I-08361 Rn. 60; vgl. auch Rn. 53.

8.1.3.4. Erträge des neuerworbenen Vermögenswertes

[134] Das in Ziff. 8.1.3.3. Gesagte gilt grundsätzlich ebenfalls für allfällige Erträge der erworbenen Vermögenswerte. Auch diese unterliegen der Sperrung; die sanktionierte Person darf sie nicht nutzen, verwalten bzw. zu ihrem Vorteil verwenden. Im Übrigen sind sie nur indirekte Folge des Neuerwerbes. Sie fliessen nicht direkt aus dem Recht am Grundstück, sondern müssen von den verpflichteten Personen (z.B. den Mietern) erst noch geleistet werden. Bei dieser Leistung müssen sie ihrerseits das Zurverfügungstellungsverbot (vgl. Art. 15 Abs. 2 *Ukraine-Verordnung*) beachten. Somit ist auch in dieser Hinsicht ein Zugriff seitens der sanktionierten Person nicht möglich. Durch die Meldung des Neuerwerbes seitens des Grundbuchamtes¹⁴⁴ können unverzüglich die notwendigen Massnahmen zur Sicherstellung der Einhaltung der Sanktionen ergriffen werden.

8.1.3.5. Persönliche Nutzung des neuerworbenen Vermögenswertes

[135] Hingegen kann sich hinsichtlich der persönlichen Nutzung eine verbotene Zurverfügungstellung ergeben. Soweit das neuerworbene Recht eine persönliche Nutzung des Grundstücks erlaubt (z.B. bei Eigentum an einem nichtvermieteten Grundstück), ergibt sich die entsprechende Möglichkeit grundsätzlich direkt mit dem Erwerb. Allerdings ist auch hier noch ein weiterer Akt erforderlich, nämlich die Besitzesübergabe. Diese ist durch Art. 15 Abs. 2 *Ukraine-Verordnung* untersagt. Die entsprechenden Bestimmungen des fraglichen Rechtsgeschäftes sind dementsprechend, soweit sie einen Übergang des Nutzens vorsehen, bevor dies sanktionsrechtlich zulässig ist, rechtswidrig und damit nichtig (vgl. Art. 20 Abs. 1 OR).¹⁴⁵

[136] Dagegen ist nicht das gesamte Erwerbsgeschäft nichtig. Der Mangel betrifft nur einen Teil desselben und es kann nicht davon ausgegangen werden, dass es ohne bzw. mit rechtskonformen Bestimmungen über den Übergang des Nutzens nicht geschlossen worden wäre (vgl. Art. 20 Abs. 2 OR). Immerhin erhält die sanktionierte Person die von ihr gewünschte Rechtsstellung als Eigentümer. Sie hat nur kein Recht, von ihrem neu erworbenen Recht effektiv zu profitieren. Dies ist aber Folge der Sanktionierung und hat daher als vom Gesetzgeber gewünschter Zustand ausser Betracht zu bleiben. Ausserdem verbleibt der sanktionierten Person die Aussicht, nach einer allfälligen Aufhebung der Sanktionen in den vollen Genuss ihres Rechtes zu gelangen. Eine vollständige Nichtigkeit würde auch keine bessere Umsetzung der Sanktionen zur Folge haben. Zwar besteht das Risiko, dass die sanktionierte Person den neuerworbenen Vermögenswert faktisch in Gebrauch nimmt. Diese Gefahr existiert aber unabhängig davon, ob man den Neuerwerb (ohne Nutzenübergang) zulässt oder nicht. Durch die Meldung des Neuerwerbes seitens des Grundbuchamtes¹⁴⁶ können immerhin sofort die notwendigen Massnahmen zur Verhinderung eines unzulässigen Nutzung ergriffen werden.

¹⁴⁴ Vgl. Ziff. 8.4.

¹⁴⁵ Zudem kann sich noch eine strafrechtliche Verantwortlichkeit der Parteien ergeben; vgl. dazu auch Ziff. 9.

¹⁴⁶ Vgl. Ziff. 8.4.

8.1.3.6. Steigerung der Effektivität der Sperrung

[137] Im Übrigen würde eine vollständige Nichtigkeit (und die Abweisung des Erwerbes) dem Ziel einer möglichst effektiven Gewährleistung der Sperrung widersprechen. Eine Eintragung des Neuerwerbes mit anschliessendem Unterfallen unter die Sanktionen entspricht dem Sinn und Zweck der Verordnung besser, da so sichergestellt ist, dass die Vermögenswerte der sanktionierten Person unter dem Sanktionsbeschluss bleiben.

[138] Bei einer Rückabwicklung infolge Abweisung kann je nach vorgesehener Zahlungsart ein Verschwinden der Vermögenswerte nicht völlig ausgeschlossen werden, namentlich, wenn verbotenerweise doch die Gegenleistung erbracht wurde oder wenn diese in einem Staat erfolgt, in dem die betreffende Person keinen Beschränkungen unterliegt.¹⁴⁷

[139] Im letzteren Fall hat eine Zulassung des Neuerwerbs sogar den Vorteil, dass sie das der Sperrung unterliegende Vermögen erweitert (durch Austausch von nicht betroffenen, weil ausländischem, Vermögen gegen gesperrtes inländisches). Dadurch wird entsprechend dem Zweck der Sanktionen der Nachteil für die sanktionierte Person vergrössert.¹⁴⁸

8.1.4. Keine verbotene Erfüllung von Forderungen

[140] Vor diesem Hintergrund ist die Erteilung der Eintragungsbewilligung für die Neuerwerbe auch nicht als Erfüllung einer Forderung, die auf ein Rechtsgeschäft zurückzuführen ist, welches durch die Ukraine-Verordnung direkt oder indirekt verhindert oder behindert wird (vgl. Art. 30 Ukraine-Verordnung), anzusehen.

[141] Durch die Ukraine-Verordnung betroffen ist das Erwerbsgeschäft selbst nur hinsichtlich des Übergangs des (persönlichen) Nutzens.¹⁴⁹ Die Einschränkungen hinsichtlich der Erträge und der Verfügungsmöglichkeiten des Erwerbers¹⁵⁰ betreffen nicht das Erwerbsgeschäft selbst, sondern die Erfüllung anderer Rechtsgeschäfte (z.B. von Mietverträgen über das erworbene Grundstück) oder die Stellung des neuen Berechtigten nach dem Erwerb.

[142] Die Beeinträchtigung des Nutzensübergangs betrifft aber nur einen Nebenaspekt und ist nicht so wesentlich, dass sie als Behinderung des gesamten Geschäftes angesehen werden kann. Ausserdem würde so eine nicht zu rechtfertigende und wenig praktikable Unterscheidung zwischen Erwerben mit der Möglichkeit der Eigennutzung (von der Ukraine-Verordnung behinderte Rechtsgeschäfte) und solchen ohne diese (keine Behinderung) entstehen. Dies gilt umso mehr, als die Eintragung des Neuerwerbes die Umsetzung der Sanktionen fördert.¹⁵¹

[143] Diese Förderung der Umsetzung der Sanktionen ist auch für die Erbringung der Gegenleistung, welche eine nach Art. 15 Abs. 1 Ukraine-Verordnung i. V. m. Art. 1 Bst. b bzw. Bst. d Ukraine-Verordnung verbotene Verfügung ist und ebenfalls erst nach Aufhebung der Sanktionen durchgeführt werden kann, von Relevanz. Aus dieser Sicht ist eine Verhinderung des Neuerwerbes nicht nur nicht notwendig, sondern sogar kontraproduktiv. Hinsichtlich der Gegenleistung ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass, wollte man die Erfüllung des Erwerbes der sank-

¹⁴⁷ Dies wäre zwar durch Art. 30 Ukraine-Verordnung untersagt, ist aber faktisch kaum zu verhindern.

¹⁴⁸ Zum Zweck der Ukraine-Verordnung vgl. Ziff. 4.1.

¹⁴⁹ Vgl. Ziff. 8.1.3.5.

¹⁵⁰ Vgl. Ziff. 8.1.3.4.

¹⁵¹ Vgl. Ziff. 8.1.3.6.

tionierten Person nach Art. 30 *Ukraine-Verordnung* untersagen, weil die Gegenleistung zurzeit nicht erbracht werden kann, dies nur die Person schützen würde, welche mit einer sanktionierten Person ein Rechtsgeschäft abschliesst, um von dieser wirtschaftliche Ressourcen oder Gelder zu erhalten.¹⁵² Eine solche Person ist überhaupt nicht schutzbedürftig. Immerhin erstrebt sie eine strafrechtlich sanktionierte Verletzung der Sanktionen.¹⁵³ Hat sie keine Vorkehrungen getroffen, um sicherzustellen, dass ihre Leistung erst nach Erhalt oder Sicherstellung der Gegenleistung erfolgt,¹⁵⁴ gehören die entsprechenden Folgen zu ihrer Risikosphäre. Diese Risikoallokation fördert zudem die Ziele der Sanktionen, indem sie Geschäfte mit sanktionierten Person unattraktiver macht. Betreffend der unmöglichen Gegenleistung ist daher Art. 30 *Ukraine-Verordnung* in teleologischer Reduktion dahingehend auszulegen, dass die Erfüllung der Forderung der sanktionierten Person nicht verboten ist, wenn es nur ihm nicht gestattet ist, seine Gegenleistung zu erbringen.

[144] In der Folge ist ebenso wie beim Nutzenübergang¹⁵⁵ von einer Teilnichtigkeit hinsichtlich des Erbringungszeitpunktes auszugehen. Wie dort spricht der Umstand, dass es nur um den Zeitpunkt der Erbringung geht, und die Unmöglichkeit der vereinbarungsgemässen Erfüllung unmittelbare Folge der Sanktionierung ist, gegen die Annahme einer vollständigen Nichtigkeit. Ferner ist in Rechnung zu stellen, dass die Parteien durch den Verzicht auf die Aufnahme geeigneter Sicherungsvorkehrungen¹⁵⁶ in ihren Vertrag selbst zum Ausdruck gebracht haben, dass es sich bei Erbringungszeitpunkt der Gegenleistung nicht um einen subjektiv wesentlichen Punkt (vgl. Art. 20 Abs. 2 OR) handelt.

8.1.5. Schlussfolgerungen

[145] Die in Ziff. 8.1.2. bis Ziff. 8.1.4. aufgeführten Gründe führen zur zivilrechtlichen Gültigkeit und Eintragungsfähigkeit eines Neuerwerbs grundbuchlich übertragbarer Berechtigungen durch eine sanktionierte Person, aber auch nur hierzu.

[146] Die Parteien des Geschäftes haben hingegen gegen die *Ukraine-Verordnung* verstossen, denn sie haben zumindest versucht, der sanktionierten Person die fragliche wirtschaftliche Ressource zur Verfügung zu stellen, indem sie mit der Grundbuchanmeldung (wenn sie ohne Hinweis auf die Sanktionierung erfolgt) bzw. den Vereinbarungen zum Nutzenübergang Handlungen vorgenommen haben, welche erforderlich waren, um ihr tatsächlich die Verfügungsbefugnis über sie zu verschaffen.¹⁵⁷ Betreffend den Nutzenübergang ist dieser Versuch auch nicht von vorneherein aussichtslos;¹⁵⁸ betreffend die rechtliche Verfügungsmacht ist es wegen der Wachsamkeit der Grundbuchämter zwar kaum je von Erfolg gekrönt, es ist aber nicht völlig ausgeschlossen, dass im Einzelfall aus Unachtsamkeit der Vollzug der Sperrung nach dem Erwerb un-

¹⁵² Vgl. zur Auswirkung der Sperrung auf die Gültigkeit des Rechtsgrundes für beabsichtigte Verfügungen über gesperrte Vermögenswerte und dazu, dass diesbezüglich nur die Vereinbarung über den Zeitpunkt der Leistung rechtswidrig ist, Ziff. 4.7.2.

¹⁵³ Zu den strafrechtlichen Sanktionen vgl. Ziff. 9.

¹⁵⁴ Zu deren Funktionieren im Kontext der Sperrung vgl. Ziff. 8.1.2.

¹⁵⁵ Vgl. Ziff. 8.1.3.5.

¹⁵⁶ Zu deren Funktionieren im Kontext der Sperrung vgl. Ziff. 8.1.2.

¹⁵⁷ Zu dieser Definition von Zurverfügung- bzw. Bereitstellung im EU-Recht vgl. EU-Recht das Urteil des EuGH vom 11. Oktober 2007, Rs. C-117/06, Möllendorf, Slg. 2007, I-08361 Rn. 51, 53, 60; WIEDMANN/WILL (Fn. 28), S. 176.

¹⁵⁸ Vgl. auch Ziff. 8.1.3.5.

terbleibt.¹⁵⁹ Die Parteien des Geschäfts unterliegen damit den strafrechtlichen Sanktionen der Ukraine-Verordnung.¹⁶⁰

[147] Weiter ist zu beachten, dass die für die Zulassung des Neuerwerbes massgebenden Überlegungen der effektiven Sicherstellung der Sperrung¹⁶¹ nur für Rechtserwerbe über das Grundbuch und ähnliche Register Geltung haben.

[148] Bei gewöhnlichen beweglichen Sachen und ausserbuchlich übertragbaren Rechten an Grundstücken¹⁶² besteht keine mit dem Grundbuch vergleichbare Sicherung der tatsächlichen Umsetzung der Sperrung durch staatliche Behörden, welche verbotene Verfügungen effektiv verhindern könnte. Damit liegt bei ihnen (im Gegensatz zu nur buchlich übertragbaren Rechten) bereits in der Verschaffung der Berechtigtenstellung ein von Art. 15 Abs. 2 Ukraine-Verordnung verbotenes Zurverfügungstellen von Vermögenswerten.¹⁶³ Die Verhinderung des Erwerbs der Berechtigung gewährleistet die Effektivität der Sanktionen hier besser.¹⁶⁴ Deshalb ist von der (auch zivilrechtlichen) Unzulässigkeit von Verfügungen zum Neuerwerb auszugehen. Bei Fahrnis ergibt sich dies schon allein daraus, dass der zum Rechtsübergang erforderliche Besitzesübergang nicht durch Übergabe (Art. 922 ZGB) erfolgen darf¹⁶⁵ und eine Übergabe unter Abwesenden (Art. 923 ZGB) oder ohne Übergabe (Art. 924 ZGB) unter Berücksichtigung der Beschränkungen der Sperrung in Bezug auf die Nutzungsmöglichkeiten¹⁶⁶ der sanktionierten Person als Erwerblerin keinerlei Zugriffsrechte auf den erworbenen Gegenstand vermittelt, weshalb sie überhaupt nicht als Besitzesübergang angesehen werden kann.¹⁶⁷

8.2. Vorgehen des Grundbuchamtes

8.2.1. Allgemeines

[149] Aus der grundsätzlichen Zulässigkeit des Neuerwerbes ergibt sich,¹⁶⁸ dass das Grundbuch die betreffenden Geschäfte (bei Erfüllung der allgemeinen Eintragungsvoraussetzungen¹⁶⁹) einzutragen hat.

[150] Hingegen unterliegen die neuerworbenen Vermögenswerte der Sperrung nach Art. 15 Abs. 1 Ukraine-Verordnung i.V.m. Art. 1 Bst. c bzw. d Ukraine-Verordnung. Das Grundbuchamt muss

¹⁵⁹ Dies spricht allerdings nicht gegen die Zulassung des Neuerwerbes. Dadurch entsteht diesbezüglich kein höheres Risiko. Ein Vollzug der Sperrung wird nur unterbleiben, wenn die Eigenschaft des Erwerbers als sanktionierte Person nicht erkannt wird. Dann hilft aber auch ein Verbot des Neuerwerbes nicht weiter.

¹⁶⁰ Vgl. zu diesen Ziff. 9.

¹⁶¹ Vgl. Ziff. 8.1.3.3.

¹⁶² Vgl. zu diesen auch Ziff. 4.2.3.3.

¹⁶³ Vgl. zu diesem Verbot Ziff. 8.1.3.

¹⁶⁴ Zu diesem Aspekt vgl. Ziff. 8.1.3.6.

¹⁶⁵ Vgl. Ziff. 8.1.3.5.

¹⁶⁶ Vgl. Ziff. 8.1.3.4. und Ziff. 8.1.3.5.

¹⁶⁷ Vorbehalten bleibt der Fall, in welchem die sanktionierte Person bereits zuvor (rechtmässige) unmittelbare Besitzerin der erworbenen Sache ist. Dann erlangt sie durch den Erwerb keine zusätzlichen faktischen Möglichkeiten. Unter diesen Umständen besteht im Hinblick auf die Sanktionen kein Grund, ihr den Erwerb zu verwehren. Ihre rechtliche Stellung bleibt durch die Sperrung beschränkt und zusätzliche Umgehungsmöglichkeit ergeben sich auch nicht, weil sie zuvor schon Besitzerin war.

¹⁶⁸ Vgl. Ziff. 8.1.

¹⁶⁹ Zur Abweisung infolge fehlender Eintragungsfähigkeit aus nicht mit den Sanktionen zusammenhängenden Gründen vgl. Ziff. 8.2.3.

daher diese gleichzeitig mit dem Erwerb anmerken bzw. die entsprechende Bemerkung einschreiben.¹⁷⁰

8.2.2. Rückzug des Erwerbsgeschäfts

[151] Ein Rückzug setzt die Zustimmung des Erwerbers voraus (vgl. Art. 47 Abs. 1 GBV).¹⁷¹ Dieser kann als sanktionierte Person aber nicht mehr über sein der Sperre nach Art. 15 Abs. 1 Ukraine-Verordnung unterliegendes Vermögen verfügen und damit auch nicht mehr über das erworbene Grundstück bzw. die Anwartschaft¹⁷² auf dieses verzichten.

[152] Wegen des Zusammenhangs mit der Gegenleistung im Erwerbsgeschäft liegt auch kein blosser Verzicht bzw. eine vorteilslose Verfügung vor.¹⁷³ Selbst wenn mit dem Rückzug keine Aufhebung des gesamten Erwerbsgeschäfts einhergeht, so hat er doch Auswirkungen auf die Pflicht zur Leistung bzw. zur Rückerstattung der Gegenleistung. Dagegen liegt eine zulässige vorteilslose Verfügung vor, wenn schon das Erwerbsgeschäft unentgeltlich war oder der Rückzug mit einer Umgestaltung des Erwerbsgeschäfts verbunden wird, nachdem die Gegenpartei trotz Rückzugs und unabhängig vom weiteren Schicksal des Geschäftes weiterhin Anspruch auf die Gegenleistung hat¹⁷⁴ bzw. diese behalten darf. Diesbezüglich bleiben aber Umgehungsgeschäfte vorbehalten.¹⁷⁵

[153] Ein Rückzug eines Neuerwerbes durch eine sanktionierte Person ist daher nicht möglich und für das Grundbuchamt unbeachtlich.

8.2.3. Möglichkeit der Abweisung durch das Grundbuchamt

[154] Schliesslich ist es denkbar, dass das Erwerbsgeschäft aus anderen, nicht mit der Ukraine-Verordnung in Zusammenhang stehenden Gründen nicht eintragungsfähig ist.

[155] Hier handelt es sich nicht um eine Verfügung durch die sanktionierte Person, sondern um einen Entscheid des Grundbuchamtes in Anwendung der massgebenden Rechtsgrundlagen. Die Voraussetzungen zum Rechtserwerb liegen nicht vor. Die Sanktionierung kann diese nicht ersetzen. EmbG und Ukraine-Verordnung ändern die allgemeinen Voraussetzungen für den Rechtserwerb nicht ab, sondern stellen nur Einschränkungen im Zusammenhang mit der Verfügung über das Vermögen der sanktionierten Personen auf.

[156] Es ist auch nicht vertretbar, dass (nicht sanktionierte) Personen, welche eventuell nachgehend mit dem Erwerbsgeschäft inkompatible Rechte an dem Grundstück erwerben, diese nur deshalb nicht erhalten, weil der vorgehende Erwerb durch eine sanktionierte Person erfolgte, während sie, wenn jemand anders der Erwerber wäre, durch Abweisung des vorgehenden Erwerbs in den vollen Genuss der erworbenen Rechte kämen.

¹⁷⁰ Zur Kenntlichmachung der Sperrung im Grundbuch vgl. Ziff. 6.

¹⁷¹ Dazu BGE 115 II 221 E. 5; BSK-ZGB II-JÜRIG SCHMID, Art. 963 N 22 f.

¹⁷² Zum Unterfallen des Neuerwerbes unter die Sperrung vgl. Ziff. 8.1.3.3.

¹⁷³ Zu diesen vgl. Ziff. 4.2.

¹⁷⁴ Zu dieser und zum möglichen Zeitpunkt der Erbringung vgl. Ziff. 8.1.4.

¹⁷⁵ Zu diesen vgl. Ziff. 4.3.

[157] Die Pflicht zur Meldung an das SECO bleibt aber bestehen,¹⁷⁶ da sich aus dem Geschäft weiterhin Hinweise auf wirtschaftliche Ressourcen ergeben.

8.3. Indirekter Neuerwerb

8.3.1. Vorbemerkung

[158] Die Ausführungen in Ziff. 8.1. und Ziff. 8.2. sind primär auf direkte Erwerbe zugeschnitten. Die dortigen rechtlichen Überlegungen zur Zulässigkeit gelten aber auch für indirekte, wirtschaftliche Neuerwerbe. Bei diesen ist jedoch das Vorgehen im Hinblick auf die Identifizierung als Erwerb durch eine sanktionierte Person naturgemäss anders als bei direkten Erwerben, bei denen grundsätzlich ein blosser Abgleich mit der Liste der sanktionierten Personen genügt.

8.3.2. Indirekter Neuerwerb mittels juristischer Personen im Anwendungsbereich des Bewilligungsgesetzes

[159] Zunächst kann ein Erwerb durch eine juristische Person erfolgen, welche von einer sanktionierten Person beherrscht wird.¹⁷⁷ Soweit es sich um Grundstücke handelt, welche in den sachlichen Anwendungsbereich des BewG fallen (vgl. Art. 2 Abs. 2 BewG), ist dann eine Bewilligung nach diesem Gesetz erforderlich.¹⁷⁸

[160] Die Umsetzung der Sanktionen nach der Ukraine-Verordnung erfolgt in diesen Fällen in erster Linie durch die BewG-Behörden. Dies ist auch sachgerecht, denn sie verfügen durch das BewG über umfassende Möglichkeiten zur Sachverhaltsermittlung (vgl. Art. 22 BewG). Diese ermöglichen es ihnen, Fälle, in denen eine sanktionierte Person beteiligt ist, zu erkennen und dem SECO zu melden. Diesem obliegen dann die weiteren Schritte.¹⁷⁹

[161] Die Grundbuchämter sind nur insofern eingebunden, als sie bei Geschäften, bei denen möglicherweise Personen im Ausland beteiligt sind, die Parteien an die Bewilligungsbehörde nach BewG verweisen (vgl. Art. 18 Abs. 1 BewG). Erhalten sie hingegen ein Geschäft mit der Bewilligung der Bewilligungsbehörde, enthält diese keine Hinweise auf eine Beherrschung durch eine sanktionierte Person und teilt ihr auch das SECO nicht mit, dass die erwerbende juristische Person unter die Sperrung fällt, so können die Grundbuchämter davon ausgehen, dass im Hinblick auf die Ukraine-Verordnung keine Massnahmen notwendig sind. Wäre eine sanktionierte Person beteiligt, hätte dies bereits die BewG-Behörde erkennen und melden müssen. Das SECO hätte dann Gelegenheit gehabt, die erforderlichen Massnahmen zu treffen. Die Entscheidung der BewG-Behörden betreffend die Bewilligung dürfen die Grundbuchämter aufgrund der Zustän-

¹⁷⁶ Vgl. dazu Ziff. 8.4.

¹⁷⁷ Zu dieser Situation bei Bestandsimmobilien vgl. Ziff. 5.2.

¹⁷⁸ Aufgrund der Staatsangehörigkeit der sanktionierten Personen kommt ein Nachweis, dass keine ausländische Beherrschung besteht, nicht in Frage. Sollten zukünftig auch Personen, welche keine Personen im Ausland im Sinne des BewG sind (vgl. Art. 5 BewG), sanktioniert werden, würde die Situation für diese der in Ziff. 8.3.4. beschriebenen entsprechen.

¹⁷⁹ Vgl. auch Ziff. 5.2.2.

digkeitsordnung des BewG (vgl. Art. 18 BewG, Art. 15 BewV, Art. 18 f. BewV¹⁸⁰) ohnehin nicht in Frage stellen.

8.3.3. Andere Formen des indirekten Erwerbs im Anwendungsbereich des Bewilligungsgesetzes

[162] Weiter sind aber andere Formen des Erwerbs von indirekten, wirtschaftlichen Berechtigung an Grundstücken möglich (z.B. über die Finanzierung, über Strohleute bzw. mittels Treuhänder).

[163] Soweit das BewG anwendbar ist, gilt hier an sich das in Ziff. 8.3.2. Gesagte. Notwendig ist eine Bewilligung nach BewG, die Bewilligungsbehörde nach diesem Gesetz setzt im Rahmen ihre Prüfung die Sanktionen um bzw. meldet den Fall dem SECO und im Zweifel haben die Grundbuchämter an diese zu verweisen.

[164] Allerdings sind die wirtschaftlichen Berechtigten gerade in diesen Fällen typischerweise nicht aus dem Rechtsgeschäft ersichtlich. Auch irgendwelche Verdachtsmomente sind häufig nicht erkennbar. Das BewG sieht (ebensowenig wie die Ukraine-Verordnung und das EmbG) keine systematische Kontrolle der wirtschaftlichen Hintergründe von Erwerben vor. Im Übrigen würde das systematische Einfordern der notwendigen Information in den bei weitem zahlreichsten Fällen ohne Bezug zu sanktionierten oder auch nur dem BewG unterstehenden Personen bei den Beteiligten auf wenig Verständnis stossen. Abgesehen davon erlauben die Ressourcen von Grundbuchämtern und BewG-Behörden ein solches Vorgehen gar nicht.

[165] Dieses Problem stellt sich nicht nur im Zusammenhang mit der Ukraine-Verordnung, sondern generell bei der Umsetzung des BewG. Hier wie dort sind die Grundbuchämter und BewG-Behörden bzw. das SECO auf Hinweise von Stellen angewiesen, welche tatsächlich Informationen über die wirtschaftlichen Hintergründe haben, also z.B. von Banken, Handelsregisterämtern, Steuerverwaltung, Gemeinden (für das BewG vgl. Art. 18 Abs. 2 BewG und Art. 24 Abs. 2 BewG sowie Art. 18b BewV; vgl. auch die Meldepflicht nach Art. 16 Ukraine-Verordnung).

[166] Die vorstehenden Ausführungen treffen auch auf den Erwerb einer beherrschenden Stellung an einer juristischen Person, welche bereits an einem Grundstück berechtigt ist, zu.

8.3.4. Indirekter Erwerb ausserhalb des Anwendungsbereiches des Bewilligungsgesetzes

[167] Schliesslich kann es noch vorkommen, dass eine sanktionierte Person einen Neuerwerb über eine juristische Person oder eine andere Art der indirekten Beteiligung tätig, dieser Erwerb aber nicht in den sachlichen Anwendungsbereich des BewG (vgl. Art. 2 Abs. 2 BewG; z.B. beim Erwerb eines Betriebsstättengrundstückes) fällt oder eine Ausnahme besteht (vgl. Art. 7 BewG; z.B. Zuerwerb bei bestehendem Mit- und Gesamteigentum).

[168] Hier ist die Situation grundsätzlich dieselbe wie bei indirekt gehaltenen Bestandimmobilien (mit der sich diese Fälle auch teilweise z.B. beim Zuerwerb decken).¹⁸¹ Das Grundbuchamt hat keine Handhabe, Angaben über die wirtschaftlich Berechtigten zu erzwingen. Selbst, wenn dies zulässig wäre, wäre eine solche systematische Kontrolle aus den schon in Ziff. 8.3.3. genannten

¹⁸⁰ Verordnung über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vom 1. Oktober 1984 (BewV; SR 211.412.411).

¹⁸¹ Vgl. Ziff. 5.2.1.

Gründen auch nicht umsetzbar. Es ist auch nicht ersichtlich, wie das Grundbuchamt potentiell betroffene Geschäfte erkennen könnte.

8.4. Meldepflicht

[169] Für die Meldepflicht gilt das in Ziff. 5.3. allgemein zur Meldepflicht Gesagte. Zu melden ist einerseits ein erfolgter Erwerb, andererseits aber auch Informationen über Vermögenswerte, von denen die betreffende Stelle im Rahmen des Erwerbs bzw. seiner Vorbereitung Kenntnis erhält. In Frage kommen dabei seitens der BewG-Behörden möglicherweise von sanktionierten Personen kontrollierte juristische Personen, seitens der Grundbuchämter primär Angaben betreffend die Abwicklung der Gegenleistung.

9. Sanktionen bei Verletzung der Pflichten

9.1. Allgemeines

[170] Bereits eine fahrlässige Verletzung der Vermögenssperre und der Meldepflicht (vgl. Art. 9 f. EmbG; vgl. auch Art. 25 SRVG) kann strafrechtliche Sanktionen nach sich ziehen.¹⁸² Bei Durchführung der in Ziff. 5.1. sowie Ziff. 5.2. aufgeführten Massnahmen zur Auffindung der Vermögenswerte, Erfüllung der Meldepflicht nach Ziff. 5.3. und anschliessender Beachtung der Sperrung sind die entsprechenden (Sorgfalts-) Pflichten erfüllt. Bei Neuerwerben richten sich die Pflichten des Grundbuchamtes nach dem in Ziff. 8. Gesagten.

[171] Bei der Beurteilung des Vorliegens von Fahrlässigkeit sind die Kenntnisse und Erkenntnismöglichkeiten des Grundbuchamtes zu berücksichtigen. Namentlich die wirtschaftlichen Hintergründe von Transaktionen und Eintragungen sind ihm kaum je bekannt oder auch nur vermutbar.¹⁸³ Auch Kenntnisse der wirtschaftlichen Verflechtungen und Beteiligungen an Unternehmen können vom ihm nur sehr eingeschränkt erwartet werden.¹⁸⁴

9.2. Abweichende Schreibweisen

[172] Es kann nicht als Verletzung der Vermögenssperre bzw. der Meldepflicht angesehen werden, wenn bei der Suche nach betroffenen Grundstücken nicht alle möglichen Schreibweisen der Namen der sanktionierten Personen versucht werden.¹⁸⁵

[173] Zunächst ändert es nichts am Bestand des gesperrten Vermögens, wenn nicht alle entsprechenden Rechte aufgefunden werden. Sodann verfügt das Personal der Grundbuchämter typischerweise weder über Kenntnisse slawischer Sprachen noch über solche betreffend die Transkription kyrillischer Buchstaben in das lateinische Alphabet. Wenn schon das SECO nicht in der Lage ist, zumindest die wahrscheinlichsten Alternativschreibweisen zur Verfügung zu stel-

¹⁸² Vgl. dazu auch EGBA (Fn. 8), S. 4.

¹⁸³ Vgl. Ziff. 5.2.1. und Ziff. 8.3.

¹⁸⁴ Vgl. die Problematik der von Personen, welche keine Darlehen empfangen dürfen, kontrollierten Subjekte nach Art. 18 Abs. 1 Bst. b Ukraine-Verordnung in Ziff. 4.6.

¹⁸⁵ Zu dieser Problematik vgl. auch Ziff. 5.2.1.

len, kann dies von ihm noch viel weniger verlangt werden. Daraus, dass der Ordnungsgeber und das SECO keine möglichen abweichenden Schreibweisen zur Verfügung gestellt hat, ergibt sich, dass sie eine Erfüllung der Meldepflicht, welche sich auf die in der Liste der sanktionierten Personen aufgeführten Schreibweisen beschränkt, für genügend halten.

[174] Allerdings ist zu beachten, dass bei Verfügungen über ein Grundstück trotzdem (und unabhängig davon, ob eine Sperrung gemäss Ukraine-Verordnung dort angemerkt bzw. als Bemerkung eingeschrieben wurde) immer zu prüfen ist, ob der Berechtigte eine sanktionierte Person ist (welche z.B. wegen einer abweichenden Schreibweise nicht erkannt wurde). Immerhin muss der Name eine erhebliche, auch für eine nicht der betreffenden Sprache mächtige Person erkennbare Ähnlichkeit aufweisen, damit vom Grundbuchamt weitere Abklärungen verlangt werden können.

9.3. Vornahme der Anzeige

[175] Die Vornahme der Anzeige nach Art. 969 ZGB stellt keine Verletzung der Vermögensperre dar. Zum einen ändert sie nichts am Bestand des gesperrten Vermögens und daran, dass es gesperrt ist. Zum anderen handelt es sich um eine gesetzliche Pflicht, die durch EmbG sowie Ukraine-Verordnung (und auch das SRVG) nicht ausgesetzt wird und deren Erfüllung diese Normen auch nicht untersagen.¹⁸⁶

10. Fazit

10.1. Aktuelle Situation

10.1.1. Rolle der Grundbuchämter bei der Umsetzung der Sanktionen

[176] Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass die Grundbuchämter einen wichtigen und effizienten Beitrag zur Umsetzung der Sanktionen nach der Ukraine-Verordnung leisten. Systembedingt stehen dabei direkt gehaltene oder neu erworbene Grundstücke und Rechte im Vordergrund.¹⁸⁷

[177] Darüber hinaus ermöglicht das BewG im Zusammenspiel mit den entsprechenden Behörden bei Neuerwerben auch im Bereich der indirekten, wirtschaftlichen Berechtigungen eine Mit Hilfe weit über die eigentliche Funktion des Grundbuches hinaus.¹⁸⁸

[178] Wie beim BewG liegen aber die Grenzen der Grundbuchämter in der Funktion des Grundbuches als Register über rechtliche Berechtigungen an Grundstücken und dem damit verbundenen Umstand, dass die Grundbuchämter die wirtschaftlichen Hintergründe von Transaktionen bzw. Eintragungen nicht kennen.¹⁸⁹ Bei Nichtanwendbarkeit des BewG ergeben sich noch weitere Einschränkungen.¹⁹⁰

¹⁸⁶ Vgl. Ziff. 7.

¹⁸⁷ Zu deren Identifizierung und Meldung vgl. Ziff. 5.1. und Ziff. 5.3.

¹⁸⁸ Vgl. Ziff. 8.3.

¹⁸⁹ Vgl. Ziff. 5.2.1. und Ziff. 8.3.

¹⁹⁰ Vgl. Ziff. 8.3.4.

[179] Eine Ausweitung der Umsetzung mit Hilfe der Grundbuchämter wäre hier praktisch nur durch Ausweitung des Anwendungsbereichs des BewG möglich. Eine Darstellung der wirtschaftlichen Berechtigung im Grundbuch ist aufgrund von dessen Funktion nicht möglich. Sofern diesbezüglich zentrale Informationen gewünscht sind, sollten diese sinnvoller von einer anderen Stelle, welche zumindest teilweise bereits über Informationen zur wirtschaftlichen Berechtigung verfügt, als Register aufbereitet werden, zumal nicht nur Grundstücke, sondern z.B. auch Beteiligungen betroffen sind.

[180] Ansonsten ist die für die Umsetzung der Ukraine-Verordnung nötige Informationsbeschaffung betreffend die indirekten, wirtschaftlichen Berechtigungen bei anderen Stellen als den Grundbuchämtern einfacher. Im Vordergrund stehen dabei die Steuerverwaltung, Banken, Vermögensverwalter, Notarinnen und ähnliche Stellen. Diese sind ohnehin schon nach Art. 16 Ukraine-Verordnung meldepflichtig und verfügen bereits über die notwendigen Informationen zu den wirtschaftlichen Hintergründen.

10.1.2. Ergebnisse in rechtlicher Hinsicht

[181] In rechtlicher Hinsicht sind die wesentlichen Erkenntnisse dieses Beitrages, dass die Ukraine-Verordnung den sanktionierten Personen zwar weitgehend, aber nicht vollständig die Verfügungsmacht über ihre Vermögenswerte nimmt. Bei wirtschaftlichen Ressourcen bleiben vorteilslose Verfügungen zulässig,¹⁹¹ auch die Errichtung von Eigentümerrechten ist in beträchtlichem Umfang weiter möglich.¹⁹² Umgekehrt können ferner Neuerwebe von Grundstücken und buchlich übertragbaren Rechten daran erfolgen, die erworbenen Vermögenswerte unterliegen jedoch ihrerseits der Sperrung.¹⁹³

[182] Betreffend die von der Sperrung betroffenen Personen und Stellen ist zu beachten, dass auch schweizerische Behörden und Gerichte nicht mehr ohne Weiteres Anordnungen über gesperrte Grundstücke bzw. Rechte treffen können.¹⁹⁴ Dies hat auch Auswirkungen auf die Fälle, in welchen das SECO eine Bewilligung zur Vornahme von Verfügungen zu erteilen hat.¹⁹⁵

[183] Hinsichtlich der Umsetzung der Sanktionen besteht bei indirekten, wirtschaftlichen Berechtigungen insofern eine Besonderheit, als dort die Sperrung einen besonderen Entscheid des SECO voraussetzt.¹⁹⁶

[184] Die Kenntlichmachung der Sperrung im Grundbuch hat nicht, wie vom EGBA angenommen, über eine Anmerkung, sondern über eine Bemerkung zu erfolgen.¹⁹⁷ Deren Einschreibung muss das Grundbuchamt den betroffenen Personen anzeigen.¹⁹⁸

¹⁹¹ Vgl. Ziff. 4.2.

¹⁹² Vgl. Ziff. 4.2.3.

¹⁹³ Vgl. Ziff. 8.1.

¹⁹⁴ Vgl. Ziff. 3.2. und Ziff. 4.2.4.

¹⁹⁵ Vgl. Ziff. 4.4.2.

¹⁹⁶ Vgl. Ziff. 5.2.2.

¹⁹⁷ Vgl. Ziff. 6.

¹⁹⁸ Vgl. Ziff. 7.

10.2. Auswirkungen der landesweiten elektronischen Grundstücksuche und der Verwendung der AHV-Nummer

[185] Ab dem 1. Januar 2024 wird für berechtigte Behörden eine schweizweite elektronische Eigentümer- und Berechtigtensuche möglich sein (vgl. Art. 34a ff. GBV). Das SECO ist dann wegen des auf Antrag möglichen Zugriffes auf die entsprechenden Informationen (vgl. Art. 34d f. GBV) selbst als (meldepflichtige) Inhaberin von Informationen über gesperrte wirtschaftliche Ressourcen (vgl. Art. 16 Ukraine-Verordnung) anzusehen. Jedenfalls unterscheidet sich der Aufwand, den es zur Beschaffung der notwendigen Informationen betreiben muss, nicht mehr von demjenigen der Grundbuchämter. Es rechtfertigt sich daher nicht mehr, für das Auffinden der betroffenen Grundstücke den Umweg über jene zu machen. Vielmehr hat das SECO die von sanktionierten Personen und von dem SECO bereits bekannten Vorschaltseinrichtung gehaltenen Grundstücke selbst zu identifizieren und gegenüber den Grundbuchämtern, in deren Bezirk sich solche befinden, die Einschreibung der entsprechenden An- bzw. Bemerkung¹⁹⁹ anzuordnen. Auf diese Weise ist eine rasche, sichere und einheitliche Erfassung der von Sanktionen betroffenen Grundstücke sichergestellt. Das SECO als mit dem Vollzug der Sanktion betraute Behörde hat unmittelbar einen vollständigen Überblick über die erfassten Grundstücke und kann ggf. sofort weitere Massnahmen anordnen. Eine zusätzliche parallele Suche durch die Grundbuchämter wäre vor diesem Hintergrund nur unnötiger Aufwand. Sie selbst sind somit nur noch insoweit für die Auffindung der betroffenen Grundstücke zuständig, als das Grundbuch nicht elektronisch geführt wird.²⁰⁰ Beachten müssen die Grundbuchämter die Sperrung aber weiterhin unabhängig von einer Information des SECO.²⁰¹

[186] Da die im Grundbuch eingetragenen Personen durch die Verwendung der AHV-Nummer zukünftig eindeutig identifiziert sind (vgl. Art. 23a ff. GBV), wird sich auch das Problem der divergierenden Schreibweise bei anderen Alphabeten²⁰² nicht mehr stellen. Für die landesweite Grundstücksuche kann mit entsprechender Bewilligung des EGBA ebenfalls die AHV-Nummer verwendet werden (vgl. Art. 34e Abs. 2 Bst. a GBV), worauf wegen des Problems der divergierenden Schreibweisen gerade die mit dem Vollzug von Sanktionen gegen ausländische Personen betrauten Behörden angewiesen sind.

10.3. Änderungsvorschläge

10.3.1. Rechtsgrundlage für eine Anmerkung

[187] Auch wenn mit der Bemerkung ein wirksames und rechtskonformes Mittel zur Kenntlichmachung der Sperrung im Rahmen von Sanktionen im Grundbuch zur Verfügung steht, erscheint es de lege ferenda doch angemessen, in diesem Bereich genauso wie bei der Beschlagnahme im Strafverfahren (Art. 56 Bst. d GBV) eine Anmerkung vorzusehen. Letztendlich handelt es sich bei der Sperrung ihren Wirkungen nach um eine Grundbuchsperrung,²⁰³ weshalb es naheliegend ist,

¹⁹⁹ Vgl. dazu Ziff. 6.

²⁰⁰ Zum Umfang der von der landesweiten Grundstücksuche erfassten Grundstücke vgl. Art. 34a GBV.

²⁰¹ EGBA (Fn. 8), S. 2 f.

²⁰² Vgl. Ziff. 5.1.

²⁰³ Zu den Wirkungen der Sperrung vgl. Ziff. 4.

sie in gleicher Weise wie andere Grundbuchsperrungen im Grundbuch zum Ausdruck zu bringen (vgl. Art. 56 GBV).

[188] Dabei ist eine allgemeine Regelung geboten, da sich die Problematik bei jeder neuen Sanktionsverordnung nach EmbG oder SRVG stellen wird. Im Interesse einer einfachen und rechtssicheren Handhabung durch die Grundbuchämter muss allgemein festgelegt werden, wie die entsprechenden Beschränkungen im Grundbuch zum Ausdruck gebracht werden.

[189] Konkret drängt sich eine Änderung der Bestimmungen zu den bundesrechtlichen Verfügungsbeschränkungen und Grundbuchsperrungen im Allgemeinen auf, da es sich bei der fehlenden bzw. ungenauen gesetzlichen Grundlage für eine Anmerkung nicht um ein blosses Problem der Ukraine-Verordnung bzw. vergleichbarer Sperrungen nach EmbG oder SRVG handelt. Vielmehr besteht z.B. für die Anmerkung des Entzugs der Verfügungsmacht im Rahmen des Erwachsenenschutzrechts zwar mit Art. 395 Abs. 4 ZGB eine gesetzliche Grundlage, sie ist aber weder in Art. 55 GBV noch in Art. 56 GBV aufgeführt, obwohl sie in der Praxis als Grundbuchsperrung eingetragen wird.²⁰⁴ Auch die Anmerkung der (bundesrechtlichen) Enteignung, für die in Art. 43 EntG²⁰⁵ ebenfalls eine gesetzliche Grundlage besteht, wird von der GBV nicht erfasst.

[190] Darüber hinausgehend ist die Abgrenzung zwischen den bundesrechtlichen Verfügungsbeschränkungen nach Art. 55 GBV und den Grundbuchsperrungen nach Art. 56 GBV nicht durchgehend überzeugend und lässt sich weder mit den Wirkungen der entsprechenden Massnahmen noch mit ihrer Rechtsgrundlage überzeugend begründen. Eine umfassende Darstellung dieser Problematik würde aber den Rahmen dieses Beitrages sprengen.

[191] Im Sinne einer schnell umsetzbaren Massnahme, welche den Anmerkungen nach EmbG und SRVG, aber auch allen anderen vergleichbaren Massnahmen des öffentlichen Rechts des Bundes eine generelle gesetzliche Grundlage gibt, wird daher vorgeschlagen Art. 56 Bst. c und Bst. d GBV wie folgt neu zu fassen bzw. zu ersetzen:

[192] Art. 56 Bst. c E-GBV: «Verfügungsbeschränkungen des kantonalen und eidgenössischen öffentlichen Rechtes, für welche nicht eine andere Form der Eintragung im Grundbuch vorgesehen ist.»²⁰⁶

10.3.2. Erweiterung der Bewilligungstatbestände und Zwangsverwaltung statt Sperrung

[193] Das Konzept der Sperrung von Vermögenswerten ist stark auf Geld- und Wertschriften Guthaben bei Finanzinstituten zugeschnitten. Bei diesen ist es möglich, sie ohne Schaden für die eigene Volkswirtschaft einfach zu blockieren. Bei Grundstücken stösst dies aber an Grenzen. Hier sind im schweizerischen Interesse unter Umständen gewisse Verfügungen notwendig.²⁰⁷ Es sind jedoch auch Fälle denkbar, in denen es für die hiesige Volkswirtschaft wünschenswert wäre, wenn rechtliche Veränderungen an gesperrten Grundstücken vorgenommen werden könnten,

²⁰⁴ Grundbuchämter des Kantons Bern (Fn. 125), Ziff. 6.2.3.2.

²⁰⁵ Bundesgesetz über die Enteignung vom 20. Juni 1930 (EntG; SR 711).

²⁰⁶ Der Vorbehalt einer anderen Form der Kenntlichmachung im Grundbuch erfasst namentlich die Anmerkungen der schuldbetreibungs- und konkursrechtlichen Verfügungsbeschränkungen nach Art. 55 Abs. 4 GBV sowie der Verfügungsbeschränkung nach BVG gemäss Art. 55 Abs. 2 GBV, aber auch (zurzeit nicht bestehende Fälle), in denen für öffentlich-rechtliche Verfügungsbeschränkungen eine Vormerkung vorgesehen wäre. Weiter wird das Problem der Einordnung der Verfügungsbeschränkung nach Art. 395 Abs. 4 ZGB damit nicht gelöst. Angesichts der Ähnlichkeit mit der eherechtlichen Verfügungsbeschränkung wäre deren Platz ohnehin eher in Art. 55 GBV.

²⁰⁷ Vgl. Ziff. 4.4.2.3.2. zu Enteignungen (z. B. bei Strassenkorrekturen).

die aber von den bestehenden Bewilligungstatbeständen in Art. 15 Abs. 4 bis Abs. 9^{ter} Ukraine-Verordnung, insbesondere von der Möglichkeit einer Bewilligung zur Wahrung der schweizerischen Interessen (Art. 15 Abs. 5 Bst. e Ukraine-Verordnung), nicht erfasst sind. Zu denken ist dabei namentlich an bei Neubebauungen notwendige Neuzuschnitte von Grundstücken oder die Neuerrichtung von Dienstbarkeiten zur Ermöglichung eines verdichteten Bauens. Solche Massnahmen sind zwar volkswirtschaftlich sinnvoll, liegen aber primär im jeweiligen privaten Interesse der beteiligten Grundeigentümer (auch der nichtsanktionierten) und nur sekundär im schweizerischen Allgemeininteresse. Sie sind weiter nicht immer mit einem Vorteil zugunsten der sanktionierten Person verbunden.²⁰⁸

[194] Während in diesen Fällen die notwendige Flexibilität noch mit einer geeigneten Erweiterung der Bewilligungsgründe hergestellt werden kann, ist dies bei effektiv wirtschaftlich tätigen Unternehmen schwierig. Hier sind in weiterem Umfang und regelmässig Verfügungen notwendig, die sich einerseits nur schwer in systembedingt eher restriktive Bewilligungstatbestände einordnen lassen und für die andererseits ein Bewilligungsverfahren zu schwerfällig ist. Zudem ist es denkbar, dass die sanktionierten Personen, welche ja die Bewilligungen beantragen müssten, infolge der Sperrung kein Interesse an einer sinnvollen Unternehmensführung mehr haben. Auch bei Miethäusern kann eine vergleichbare Situation auftreten. Hier ist es volkswirtschaftlich unter Umständen ebenfalls nicht wünschenswert, Wohnungen leerstehen zu lassen, gerade in Gebieten und Segmenten mit Wohnungsmangel.

[195] Als Lösung für diese Problematik kommt vor allem in Frage, neben bzw. anstatt der reinen Sperrung die Möglichkeit zu schaffen, Vermögenswerte unter eine Zwangsverwaltung zu stellen, welche neben der laufenden Verwaltung auch grundlegende Verfügungen vornehmen kann.

[196] Eine Verminderung der Durchschlagskraft der Sanktionen kann dadurch vermieden werden, dass ein allfälliger Erlös bzw. die sich ergebenden Erträge (nach Abzug der entstandenen Kosten) auf einem gesperrten Konto hinterlegt werden. So entstehen der sanktionierten Person keine aktuellen Vorteile. Der (dem Ziel der Sanktionen widersprechende) mögliche, aber keineswegs in allen Fällen sichere Nutzen für sie durch einen Vermögenszuwachs nach einer allfälligen Freigabe des gesperrten Vermögens wird bei weitem aufgewogen durch die Vorteile für die schweizerische Volkswirtschaft durch eine grössere Flexibilität. Sollte die Sperrung mit einer Einziehung und Rückerstattung der Vermögenswerte enden, wie dies für die Sperrungen nach SRVG vorgesehen ist (vgl. Art. 3 f. SRVG, Art. 14 ff. SRVG und Art. 17 ff. SRVG), liegt die Generierung solcher Erträge sogar auf der Linie der verfolgten Ziele, da für die geschädigten Länder mehr (meist dringend benötigtes Geld) zur Verfügung steht. Beim Zwangsverwaltungsregime ist zudem zu beachten, dass damit nicht der sanktionierten Person gestattet wird, über ihr Vermögen zu disponieren, sondern eine von der Schweiz eingesetzte Zwangsverwaltung dies tut, wobei das Interesse der sanktionierten Person nicht das primäre Kriterium ist.

10.3.3. Ausführliche Verfahrensbestimmungen

10.3.3.1. Ausgangslage

[197] Das EmbG, die Ukraine-Verordnung und das SRVG enthalten nur wenige Vorschriften über das Vorgehen zur Identifikation der zu sperrenden Vermögenswerte und zur Anordnung der

²⁰⁸ Zum Nichtunterfallen vorteilsloser Verfügungen unter die Sperrungen vgl. Ziff. 4.2.

Sperrung. Es wird weitgehend davon ausgegangen, dass die Personen und Stellen, welche Informationen über solche Vermögenwerte haben, dies melden und, soweit sie hierzu die Möglichkeit haben, auch gleich für die Durchsetzung der Sperrung sorgen.

10.3.3.2. Schaffung einer Beschlagnahmekompetenz

[198] Die Fähigkeit und Bereitschaft zur Durchsetzung der Sanktionen durch die Stellen, welche die nötigen Informationen haben, ist in den typischen Fällen von Grundstücken, Schliessfächern, Bankguthaben, Depots und Ähnlichem auch der Fall. Schwierigkeiten können sich bei wirtschaftlichen Ressourcen im direkten Besitz der sanktionierten Personen wie z.B. Bargeld oder Kunstwerken ergeben. Hier verlässt man sich bislang weitgehend auf ein rechtskonformes Verhalten der sanktionierten Personen und darauf, dass bei Verwendungsversuchen (z.B. einem Verkauf) die Gegenpartei ihrerseits die Sanktionen beachtet; eine Beschlagnahmekompetenz besteht nur im Rahmen von Strafverfahren (vgl. Art. 32 Abs. 3 *Ukraine-Verordnung*).²⁰⁹ In den meisten Fällen dürfte dies, nicht zuletzt wegen der Risiken für den Vertragspartner,²¹⁰ auch der Fall sein. Nichtsdestoweniger erscheint es angeraten, im EmbG und SRVG eine gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen, dass die mit dem Vollzug der Sperrung betrauten Behörden ausserhalb von Strafverfahren zur Sicherung der Sperrung eine eigentliche Beschlagnahme von Vermögenwerten vornehmen können, indem sie diese in ihren Gewahrsam nehmen.

10.3.3.3. Regelung des Verfahrens zur Klärung der Anwendbarkeit der Sperrung

[199] Hingegen ist die gesetzliche Regelung betreffend die Anordnung der Sperrung zu sehr auf direkt von den sanktionierten Personen gehaltene Vermögenwerte zugeschnitten. Bei diesen ist sofort und durch blossen Abgleich mit der Liste der sanktionierten Personen erkennbar, ob sie betroffen sind. Besonderer Kenntnis bedarf es nicht.²¹¹ Die meldepflichtigen Stellen wissen, was sie melden müssen. Bei indirekt gehaltenen Vermögenwerten ist dies aber üblicherweise nicht der Fall, gerade nicht bei Grundstücken in Bezug auf das Grundbuchamt bzw. diejenigen, die genaue Kenntnis haben, sind unter Umständen nicht bereit, ihrer Meldepflicht nachzukommen.²¹² Selbst wenn die Grundbuchämter einen Verdacht haben, wird es ihnen oft kaum möglich sein, abschliessende Klarheit zu erlangen.

[200] In diesem Fällen ist es mit den Grundsätzen eines rechtsstaatlichen Verfahrens nicht zu vereinbaren, dass nicht mit umfassenden Untersuchungskompetenzen ausgestattete Stellen oder sogar Private ohne klar geregeltes Verfahren definitiv über einen einschneidenden Grundrechts-

²⁰⁹ Art. 4 Abs. 1 Satz 2 EmbG und Art. 32 Abs. 2 *Ukraine-Verordnung* beziehen sich nur auf die Sicherstellung von belastendem Material im Rahmen der Informationsbeschaffung, nicht auf gesperrte Vermögenwerte selbst. Unklar hinsichtlich der Möglichkeit einer Beschlagnahme ZIMMERMANN, Rz. 191 in: Giroud/Rordorf-Braun (Hrsg.) (Fn. 27), der davon spricht, das SECO könne eine solche anordnen, dabei aber auf Art. 2 Abs. 3 EmbG verweist, der die Verordnungskompetenz des Bundesrates in Bezug auf konkrete Sanktionen regelt.

²¹⁰ Zur Auswirkung der Sperrung auf Verträge über die entsprechenden wirtschaftlichen Vermögenwerte vgl. Ziff. 4.7.2. Die Gegenpartei geht dabei das Risiko ein, ihre Gegenleistung nicht mehr zurückzuerhalten; in diesem Fall ist ihr entsprechender Anspruch nicht ohne Vorteil für die sanktionierte Person, da diese ja den gesperrten Vermögenswert zurückerhält, und das Vorliegen eines schweizerischen Interesses am Vollzug des Urteils ist eher zurückhaltend zu bejahen (vgl. Ziff. 4.2.2. und Ziff. 4.4.2.3.3. zur Zulässigkeit bzw. Bewilligungsfähigkeit des Vollzugs von Urteilen über Klagen betreffend dingliche Rechte).

²¹¹ Zur Problematik abweichender Schreibweisen vgl. Ziff. 5.1. und Ziff. 10.2.

²¹² Allgemein zur Problematik der indirekt gehaltenen Rechte an Grundstücken vgl. Ziff. 5.2.1. und Ziff. 8.3.

eingriff (die Sperrung) entscheiden. Auch die Position dieser Stellen und Personen ist wenig angenehm: Sie befinden sich zwischen Hammer (den mit Strafen bewehrten Pflichten nach der Sanktionsverordnung) und Amboss (einer zivilrechtlichen Haftung, wenn sie zu Unrecht eine Sperrung vornehmen). Für die Funktionsfähigkeit der Sanktionen dagegen besteht die Gefahr, dass die betroffenen Personen versuchen, ihre Rechte auf zivilrechtlichem Weg geltend zu machen, was, sofern sich die Zivilgerichte für zuständig erklären, zu einer starken Zersplitterung der Beurteilung dieser Fragen führen würde.

[201] Nach der hier vertretenen Auffassung ist bereits nach der geltenden Rechtslage in solchen Fällen allein das SECO zum Entscheid darüber, ob ein Vermögenswert der Sperrung unterliegt, zuständig.²¹³ Nichtsdestoweniger ist es aus rechtsstaatlichen Gründen unverzichtbar, eine klare Regelung der Zuständigkeit und des Verfahrens vorzunehmen. So können auch eine zentrale Behandlung dieser Fragen sichergestellt und Haftungsrisiken für alle Beteiligten ausgeschaltet werden.

[202] Es sollte deshalb festgehalten werden, dass die entsprechenden Stellen bzw. Personen ihren Verdacht der zuständigen Behörde (bei der Ukraine-Verordnung dem SECO) haben, bei möglicherweise durch sanktionierte Personen indirekt gehaltenen Vermögenswerten aber allein diese entscheidet, ob sie effektiv der Sperrung unterliegen. Ergänzend kann vorgesehen werden, dass sie berechtigt sind, die sich aus der Sperrung ergebenden Beschränkungen solange anzuwenden, bis die zuständige Behörde (zunächst im Rahmen einer vorsorglichen Massnahme) über deren Anordnung entschieden hat.

[203] Auf diese Weise kann einerseits die Wirksamkeit der Sanktionen gewährleistet, andererseits aber auch den Anforderungen an ein rechtsstaatliches Verfahren Genüge getan werden. Das gleiche Verfahren kann auch angewandt werden, wenn ausnahmsweise bei direkt gehaltenen Vermögenswerten Zweifel darüber bestehen, ob der Berechtigte wirklich eine sanktionierte Person ist oder eine Verwechslung vorliegt.

10.3.4. Echte Verfügungssperre?

[204] Sofern bei Sperrungen wirtschaftlicher Ressourcen künftig ein weiterer Anwendungsbereich gewünscht ist und (namentlich im Hinblick auf eine allfällig zukünftig vorgesehene Konfiskation oder Einziehung)²¹⁴ auch vorteilslose Vermögen erfasst werden sollen, so ist der Begriff der Sperrung weiter zu definieren als es in Art. 1 Bst. d Ukraine-Verordnung der Fall ist. Im Sinne einer Minimallösung könnte dabei einerseits Art. 1 Bst. b Ukraine-Verordnung betreffend die Sperrung von Geldern als Vorbild dienen.²¹⁵ Andererseits wäre es aber auch denkbar, sich mehr an den allgemein bekannten Begriffen der schweizerischen Privatrechtsordnung zu orientieren und allgemein Verfügungen über – sowie allenfalls die Nutzung der gesperrten – Vermögenswerte (ggf. mit gewissen Ausnahmen) zu verbieten. Jedenfalls wäre es prüfenswert, die Sperrung für Gelder und wirtschaftliche Ressourcen einheitlich zu definieren, ggf. mit Ausnahmen hin-

²¹³ Vgl. Ziff. 5.2.2.

²¹⁴ Dies setzt allerdings voraus, dass eine solche verfassungs- und völkerrechtlich überhaupt zulässig ist. Auf eine Behandlung dieser Frage wird vorliegend verzichtet, da sie den Rahmen dieses Beitrages sprengen würde (vgl. aber die ablehnende Auffassung des Bundesrates nach Medienmitteilung «Bundesrat hat Rechtsfragen zu gesperrten russischen Vermögenswerten geklärt» vom 15. Februar 2023 [abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/aktuell/mm.msg-id-93089.html>; zuletzt besucht am 21. Februar 2023]).

²¹⁵ Zu dieser Bestimmung vgl. Ziff. 4.2.1.1.3. und Ziff. 4.2.1.2.

sichtlich der (Selbst-) Nutzung, sofern diese für die wirtschaftlichen Ressourcen oder einen Teil derselben (namentlich selbstgenutztes Wohneigentum) weiterhin möglich sein soll.

CHRISTOPH MERK, Fürsprecher und Notar, Grundbuchverwalter des Grundbuchamtes Oberland, Thun.

ADRIAN MÜHLEMATTER, Notar, Geschäftsleitender Grundbuchverwalter des Grundbuchamtes Oberland, Thun.