



Urteil vom 2. Februar 2026

Besetzung

Richter Christian Winiger (Vorsitz),
Richterin Vera Marantelli, Richter Pietro Angeli-Busi,
Gerichtsschreiber Diego Haunreiter.

Parteien

A. _____,
vertreten durch die Rechtsanwälte
Tamir Livschitzund/oder Anja Vogt,
5Gambit Disputes AG,
Beschwerdeführer,

gegen

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO,
Ressort Sanktionen,
Vorinstanz.

Gegenstand

Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der
Ukraine (Aufhebung Vermögenssperre).

Sachverhalt:**A.**

A.a A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) ist [...] Doppelbürger und hat seinen Wohnsitz in [...]. Er ist der Halbbruder von B. _____.

Per Anfang März 2022 hielt der Beschwerdeführer [...] D. _____-ADRs, die zum damaligen Zeitpunkt mit USD [...] bewertet wurden. Bei den D. _____-ADRs ("American Depository Receipts") handelt es sich um Finanzinstrumente, welche an der Londoner Börse in USD gehandelt werden bzw. wurden, wobei jedes Zertifikat zwei D. _____ Aktien entspricht. Ferner hielt die vom Beschwerdeführer kontrollierte E. _____ Ltd. ([...]) [...] D. _____-Aktien, [...] D. _____-ADRs und [...] F. _____-Aktien, die zum damaligen Zeitpunkt mit USD [...] bewertet wurden. Hinzu kommen weitere Vermögenswerte, unter anderem eine Sammlung von [...]Uhren und Gemälden sowie Immobilien in [...].

A.b B. _____ (nachfolgend: B. _____ oder sanktionierte Person) ist ein russischer Unternehmer, Grossaktionär des [...] Konzerns und Multimilliardär. In der Europäischen Union wurde er gestützt auf die Durchführungsverordnung (EU) 2022/427 des Rates vom 15. März 2022 (ABl. L 87 vom 15.3.2022, S. 3) zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 über restriktive Massnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen (ABl. L 78 vom 17.3.2014, S. 6) in Anhang I benannt (Abschnitt [...]). Das Vereinigte Königreich belegte B. _____ ebenfalls am 15. März 2022 mit personenbezogenen Sanktionen (ID: [...]), die Schweiz am 16. März 2022 (SSID [...]) und die USA am 11. August 2023.

B.

B.a Am 2. März 2022 führte die Bank G. _____ (nachfolgend: Finanzinstitut) einen Zahlungsauftrag der sanktionierten Person im Betrag von USD 60 Mio. aus. Die Geldüberweisung erfolgte auf ein Konto des Beschwerdeführers beim Finanzinstitut (IBAN [...]). Als Zahlungsgrund wurde "GIFT TO BROTHER" vermerkt (vgl. vi-act., pag. 000186).

B.b Mit Mitteilung vom 6. April 2022 informierte das Finanzinstitut das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (nachfolgend: Vorinstanz) über die Sperrung der Gelder des Beschwerdeführers im Betrag von USD 60 Mio. (vgl. vi-act., pag. 000008 - 000014).

C.

C.a Mit Schreiben vom 7. Juni 2022 ersuchte der Beschwerdeführer die Vorinstanz in der Hauptsache sinngemäss um Feststellung, dass weder sein Konto beim Finanzinstitut noch der auf diesem Konto erfolgte Zahlungseingang von USD 60 Mio. der Vermögenssperre unterlägen und freizugeben seien. Weitere eventualiter bzw. sub-eventualiter gestellte Anträge zog der Beschwerdeführer im Verlaufe des vorinstanzlichen Verfahrens wieder zurück.

C.b Mit Verfügung vom 28. April 2025 wies die Vorinstanz das Feststellungsbegehren ab (Dispositiv-Ziffer 1) und schrieb das Gesuch soweit weitergehend zufolge Rückzugs der weitergehenden Anträge als gegenstandslos ab (Dispositiv-Ziffer 2). Es wurden keine Kosten erhoben (Dispositiv-Ziffer 3).

D.

Gegen diese Verfügung wandte sich der Beschwerdeführer am 26. Mai 2025 mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Der Beschwerdeführer stellt folgende Rechtsbegehren:

1. Es sei die Verfügung des Staatsekretariats für Wirtschaft SECO vom 28. April 2025 (Verfahren [...]) vollumfänglich aufzuheben und es sei festzustellen, dass sämtliche Vermögenswerte auf dem Konto IBAN [...], lautend auf den Beschwerdeführer, bei der Bank G._____ nicht der Vermögenssperre nach Art. 15 Abs. 1 der Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine vom 4. März 2022 (SR 946.231.176.72) unterstehen.
2. Eventualiter sei die Verfügung des Staatsekretariats für Wirtschaft SECO vom 28. April 2025 (Verfahren [...]) vollumfänglich aufzuheben und zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Vorinstanz.

Der Beschwerdeführer rügt, dass die Vorinstanz den rechtserheblichen Sachverhalt unvollständig und unrichtig festgestellt habe und die angefochtene Verfügung unter Verletzung der Untersuchungsmaxime, des anwendbaren Beweismasses sowie unter Vornahme einer unzulässigen Beweislastumkehr ergangen sei. Weiter macht der Beschwerdeführer geltend, die Vorinstanz habe in willkürlicher Weise und zu Unrecht angenommen, die streitgegenständlichen Vermögenswerte stünden unter der Kontrolle von B._____. Zudem rügt der Beschwerdeführer, die Sperre der betreffenden Vermögenswerte verletze seine Eigentumsgarantie sowie sein Recht

auf Privatsphäre und die genannten Grundrechtseingriffe seien nicht verhältnismässig.

E.

Am 5. August 2025 reichte die Vorinstanz innert erstreckter Frist die Vernehmlassung und die Vorakten ein. Die Vorinstanz beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

Zur Begründung stellt sie sich im Wesentlichen auf den Standpunkt, hinsichtlich der streitgegenständlichen Vermögenswerten sei von einer indirekten Kontrolle durch B. _____ auszugehen.

F.

Mit Eingabe vom 17. Oktober 2025 replizierte der Beschwerdeführer innert erstreckter Frist. Der Beschwerdeführer hält an seinen in der Beschwerdeschrift gestellten Anträgen fest.

G.

Mit Duplik vom 4. Dezember 2025 bestätigte die Vorinstanz ihre in der Vernehmlassung gestellten Rechtsbegehren vollumfänglich und präzisierte ihre Ausführungen zu einzelnen Punkten.

H.

Mit Stellungnahme vom 23. Dezember 2025 nahm der Beschwerdeführer zu den Ausführungen in der Duplik Stellung.

I.

Die Vorinstanz verzichtete mit Schreiben vom 20. Januar 2026 auf die Einreichung einer weiteren Stellungnahme.

J.

Auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten und die Akten wird nachfolgend insoweit eingegangen, als dies für das vorliegende Urteil erforderlich ist.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht ist zuständig für die Beurteilung von Beschwerden gegen Verfügungen der Vorinstanz (Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32] i.V.m. Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG, SR 172.021] und Art. 33 Bst. d VGG sowie Art. 31 Abs. 1 der Verordnung vom 4. März 2022 über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine [Ukraine-Verordnung, SR 946.231.176.72] i.V.m. Art. 8 des Bundesgesetzes vom 22. März 2002 über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen [Embargogesetz, EmbG, SR 946.231] und Art. 44 VwVG). Ein Ausschlussstatbestand im Sinne von Art. 32 Abs. 1 Bst. a VGG liegt nicht vor (vgl. Urteile des BVGer B-3925/2023 vom 29. Juli 2024 E. 1.1 und B-547/2023 vom 7. November 2023 E. 1.1; Botschaft zum Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen vom 20. Dezember 2000, BBI 2000 1433, 1459 [zit. Botschaft EmbG]).

1.2 Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Er ist als Adressat der angefochtenen Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Der Beschwerdeführer ist somit beschwerdelegitimiert. Die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerde sind gewahrt (Art. 52 Abs. 1 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss geleistet (Art. 63 Abs. 4 VwVG), die Rechtsvertreter haben sich rechtsgenügend ausgewiesen und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 44 ff. VwVG).

Auf die Beschwerde ist somit unter Berücksichtigung der nachfolgenden Erwägung einzutreten.

2.

2.1 Feststellungsbegehren sind subsidiär zu Leistungsbegehren und nur zulässig, sofern an der Feststellung ein schutzwürdiges Interesse besteht und dieses nicht ebenso gut mit einem Leistungsbegehren gewahrt werden kann (vgl. Art. 25 Abs. 2 VwVG; BGE 148 I 160 E. 1.6; Urteil des BGer 2C_109/2021 vom 28. Juni 2021 E. 1.2). Unklare Rechtsbegehren sind unter Berücksichtigung der Beschwerdebegründung nach dem Vertrauensprinzip auszulegen. Es genügt, wenn aus der Beschwerdebegründung klar

hervorgeht, in welchem Sinne der angefochtene Entscheid abgeändert werden soll (vgl. Urteil des BVGer A-2783/2022 vom 1. März 2024 E. 1.3.1).

Vor dem Bundesverwaltungsgericht stellt der Beschwerdeführer zusammengefasst das Hauptbegehren, die angefochtene Verfügung sei vollumfänglich aufzuheben und es sei festzustellen, dass sämtliche Vermögenswerte auf dem verfahrensgegenständlichen Konto (vgl. Sachverhalt, Bst. B.a) nicht der Vermögenssperre unterstehen würden. Der zweite Teil dieses Rechtsbegehrens ist indes nur dem Wortlaut nach als Feststellungsbegehren formuliert. Denn unter Beizug der Beschwerdebegründung erschliesst sich, dass er – wie bereits im vorinstanzlichen Verfahren – die Aufhebung der Vermögenssperre bzw. die Freigabe der Gelder auf seinem Konto beantragt. Nach dem Vertrauensprinzip liegt ein eigentliches Leistungsbegehren des Beschwerdeführers vor.

Das Hauptbegehren des Beschwerdeführers ist somit unter Berücksichtigung der Beschwerdebegründung als Leistungsbegehren zu verstehen, es sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Vermögenssperre aufzuheben bzw. die Gelder auf seinem Konto freizugeben.

2.2 Streitgegenstand der gerichtlichen Prüfung ist das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet, soweit es im Streit liegt. Was Streitgegenstand ist, bestimmt sich demnach durch den angefochtenen Entscheid und die Parteibegehren, wobei der angefochtene Entscheid den möglichen Streitgegenstand begrenzt (vgl. BGE 133 II 35 E. 2; Urteil des BVGer B-2193/2021 vom 31. März 2022 E. 2.1). Fragen, über welche die erstinstanzlich verfügende Behörde nicht entschieden hat, dürfen auch die späteren Instanzen nicht beurteilen, da andernfalls in die funktionelle Zuständigkeit der ersten Instanz eingegriffen würde (vgl. Urteil A-1970/2021 vom 26. Oktober 2022 E. 1.3.1).

Der Beschwerdeführer hatte im vorinstanzlichen Verfahren beantragt, es sei festzustellen, dass weder sein Konto beim Finanzinstitut noch der darauf eingegangene Zahlungseingang von USD 60 Mio. der Vermögenssperre unterliegen und daher freizugeben seien. Die Meldepflicht von Personen und Organisationen gemäss Art. 16 Ukraine-Verordnung bildete dagegen nicht Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens. Nach Art. 16 Ukraine-Verordnung sind Personen und Organisationen verpflichtet, dem SECO unverzüglich sämtliche potenziell sperrungsrelevanten Gelder und Transaktionen zu melden (Abs. 1), wobei die Meldungen insbesondere

Angaben zu Begünstigten, Gegenstand und Wert der betroffenen Gelder zu enthalten haben (Abs. 2).

Soweit sich der Beschwerdeführer in seiner Beschwerdeschrift auf die Meldepflicht gemäss Art. 16 Abs. 1 und 2 der Ukraine-Verordnung beruft, liegt dieses Vorbringen ausserhalb des Anfechtungsgegenstands. Da die Vorinstanz hierzu keine Verfügung erlassen hat, fehlt es an einem tauglichen Anfechtungsobjekt. Auf die nicht näher begründete Rüge, die Meldepflicht nach Art. 16 Abs. 1 und 2 Ukraine-Verordnung verletze sein Recht auf Privatsphäre (Art. 13 Abs. 1 BV; Art. 8 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 [EMRK, SR 0.101]), ist daher im vorliegenden Verfahren nicht weiter einzugehen.

3.

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes und – sofern nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat – die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG).

4.

4.1 In formeller Hinsicht rügt der Beschwerdeführer als Erstes die angefochtene Verfügung sei unter Verletzung der Untersuchungsmaxime und des rechtlichen Gehörs ergangen.

4.1.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, die Vorinstanz habe den Sachverhalt in Verletzung des rechtlichen Gehörs und des Untersuchungsgrundsatzes ermittelt (Art. 29 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 32 VwVG sowie Art. 12 VwVG). Die rechtsfehlerhafte Sachverhaltsermittlung betreffe insbesondere einen Liquiditätsengpass, einen Überbrückungskredit, eine Dividendenausschüttung sowie eine Schenkung aus dem Jahr 2017.

4.1.2 Der Untersuchungsgrundsatz beinhaltet die Pflicht der Behörden, den Sachverhalt von Amtes wegen festzustellen (Art. 12 VwVG). Dies bedeutet, dass die Verwaltungsbehörden für die Beschaffung des die Urteilsgrundlage bildenden Tatsachenmaterials zuständig sind. Der Untersuchungsgrundsatz auferlegt den Behörden die Pflicht, den rechtserheblichen Sachverhalt von Amtes wegen vollständig und richtig zu ermitteln (vgl. BGE 119 V 347 E. 1a). Die Behörden bedienen sich dazu der notwendigen Beweismittel (Art. 12 VwVG).

4.1.3 Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs wird in Art. 29 Abs. 2 BV festgehalten und ergibt sich aus Art. 29 ff. VwVG. Er besagt, dass die Behörde die Vorbringen der Parteien auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt; daraus folgt insbesondere die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid ausreichend und nachvollziehbar zu begründen (vgl. BGE 145 IV 99 E. 3.1, 142 III 433 E. 4.3.2 und 141 III 28 E. 3.2.4). Die auf Gesetzesstufe konkretisierte Berücksichtigungspflicht schreibt der Behörde vor, alle erheblichen und rechtzeitigen Vorbringen der Parteien zu würdigen, bevor sie verfügt (Art. 32 Abs. 1 VwVG). Mit dem Begriff "Vorbringen" sind Sachbehauptungen, eingereichte Beweismittel und rechtliche Parteivorbringen gemeint (vgl. BVGE 2018 IV/5 E. 10 mit Hinweisen).

4.1.4 Die Vorinstanz führte zu den Gründen, die für eine Abweisung des Gesuchs sprechen, Folgendes aus: Die Darstellung, wonach der Beschwerdeführer finanzielle Schwierigkeiten gehabt und ihm deshalb B._____ USD 60 Mio. geschenkt habe, sei vorgeschoben (vgl. angefochtene Verfügung, Rz. 19 ff. der Erwägungen). Der Beschwerdeführer sei auf einen vom Finanzinstitut angebotenen Überbrückungskredit in Höhe von USD [...] Mio. nicht angewiesen gewesen und habe diesen daher abgelehnt (vgl. angefochtene Verfügung, Rz. 21 der Erwägungen). Weiter legte die Vorinstanz dar, wie sie die fragliche Dividendenausschüttung gewürdigt hat (vgl. angefochtene Verfügung, Rz. 11 und 24 des Sachverhalts sowie Rz. 21 der Erwägungen). Ebenso berücksichtigte sie das Argument, wonach der Beschwerdeführer bereits im Jahr 2017 eine Schenkung von B._____ in Höhe von USD 67 Mio. erhalten habe (vgl. angefochtene Verfügung, Rz. 11 f. der Erwägungen).

4.1.5 Der Anspruch des Beschwerdeführers auf eine objektive Prüfung aller relevanten Parteivorbringen wurde nach dem Gesagten nicht verletzt (Art. 29 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 32 Abs. 1 VwVG). Die Vorinstanz hat den Sachverhalt somit weder unter Verletzung des rechtlichen Gehörs noch des Untersuchungsgrundsatzes ermittelt. Ob die Vorwürfe der Vorinstanz gegenüber dem Beschwerdeführer auch rechtlich hinreichend begründet sind, ist im Übrigen eine Frage, die im Rahmen der materiellen Prüfung zu thematisieren sein wird.

4.2 Die zweite formelle Rüge betrifft das Verbot der Rechtsverzögerung (Art. 29 Abs. 1 BV).

4.2.1 Der Beschwerdeführer beanstandet eine überlange Verfahrensdauer für den Erlass der 13-seitigen angefochtenen Verfügung. Das

vorinstanzliche Verfahren habe zwei Jahre und zehn Monate gedauert, was aber nicht auf Komplexität, sondern behördliche Untätigkeit oder Verzögerung zurückzuführen sei.

4.2.2 Die Vorinstanz räumt ein, dass sie infolge der angespannten personellen Ressourcenlage und aufgrund der erheblichen Geschäftslast seit Ende 2022 über längere Zeit nicht in der Lage gewesen sei, die mit dem Vollzug der Russland-Sanktionen verbundenen gesetzlichen Anforderungen zeitnah zu erfüllen. Im vorliegenden Fall sei jedoch zu berücksichtigen, dass sie umfassende und komplexe Sachverhaltsabklärungen habe vornehmen müssen. Diese hätten sich nicht nur auf den Beschwerdeführer allein beschränkt, sondern auch mehrere nahestehende Familienmitglieder umfasst, die ebenfalls kurz vor der Sanktionierung von B. _____ erhebliche Vermögenswerte erhalten hätten. Die Prüfung dieser Transaktionen habe eine sorgfältige Analyse der wirtschaftlichen Verflechtungen und der faktischen Kontrolle über die Vermögenswerte erfordert. Angesichts der Vielzahl an involvierten Personen, der Höhe der betroffenen Vermögenswerte sowie des internationalen Bezugs des Falls erscheine die Verfahrensdauer nicht als sachlich unangemessen oder rechtsverweigernd.

4.2.3 Art. 29 Abs. 1 BV garantiert in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen einen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist (sog. Beschleunigungsgebot). Diese Verfassungsgarantie ist verletzt, wenn die Behörde den zu treffenden Entscheid nicht innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Frist oder innerhalb einer Frist fällt, die nach der Natur des Falles und nach der Gesamtheit der übrigen Umstände als angemessen erscheint (vgl. BGE 144 I 318 E. 7.1, 135 I 265 E. 4.4 und 131 V 407 E. 1.1).

4.2.4 Bei der Beurteilung der Verfahrensdauer ist zu berücksichtigen, dass das Verfahren bis zum Erlass der angefochtenen Verfügung vom 28. April 2025 umfangreiche Sachverhaltsermittlungen erforderte. Die Beweiserhebung gestaltete sich aufwändig, weil sie nicht nur den Beschwerdeführer und die sanktionierte Person betraf, sondern sachgerecht auch dessen nahe Familienangehörige miteinschloss und teilweise internationale Abklärungen erforderte (vgl. nachfolgend insbesondere E. 7.5 ff.). Den Akten ist ferner zu entnehmen, dass die Vorinstanz ab Anfang 2024 in regelmässiger Interaktion mit dem Beschwerdeführer stand. Im Unterschied zu Fällen, in denen die Rechtsprechung eine Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV bejaht hat – etwa bei einer behördlichen Untätigkeit von etwas mehr als zwei Jahren ohne erkennbaren Grund (vgl. Urteil des BVGer D-2399/2018 vom

25. Juni 2018) – zeigen die Akten im vorliegenden Verfahren gerade keine vergleichbare Passivität. Die Umstände, die zu einer Verfahrensdauer von zwei Jahren und zehn Monaten führten, lassen sich nach dem Gesagten objektiv rechtfertigen, auch wenn die Dauer bereits als lang und an der oberen Grenze des noch Hinnehmbaren einzustufen ist.

4.2.5 Im Ergebnis ist keine Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV festzustellen. Auch die zweite formelle Rüge erweist sich demnach als unbegründet.

5.

5.1 Art. 1 Abs. 1 EmbG räumt dem Bund die Kompetenz ein, Zwangsmassnahmen zu erlassen, um Sanktionen durchzusetzen, die von der Organisation der Vereinten Nationen, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa oder von den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz beschlossen worden sind und die der Einhaltung des Völkerrechts, namentlich der Respektierung der Menschenrechte, dienen. Art. 1 Abs. 3 EmbG enthält eine nicht abschliessende Aufzählung von Zwangsmassnahmen, die zu diesem Zweck eingesetzt werden können. Zu diesen gehören unmittelbare oder mittelbare Beschränkungen des Waren-, Dienstleistungs-, Zahlungs-, Kapital- und Personenverkehrs sowie des wissenschaftlichen, technologischen und kulturellen Austausches (Bst. a). Zwangsmassnahmen können zudem Verbote, Bewilligungs- und Meldepflichten sowie andere Einschränkungen von Rechten umfassen (Bst. b). Sie werden in Form von Verordnungen erlassen (Art. 2 Abs. 3 EmbG).

5.2 Gestützt auf seine verfassungsunmittelbare und gesetzliche Zuständigkeit (Art. 184 Abs. 3 BV i.V.m. Art. 2 Abs. 1 EmbG) hat der Bundesrat als Reaktion auf den russischen Angriffskrieg gegen die gesamte Ukraine seit dem 24. Februar 2022 die von der Europäischen Union ergriffenen Sanktionsmassnahmen übernommen und die damalige Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine vom 27. August 2014 totalrevidiert (AS 2022 151). Die Schweiz hat seither alle in der EU verabschiedeten Sanktionspakete – vorbehältlich spezifischer Ausnahmen – übernommen und im schweizerischen Recht umgesetzt (Urteil des BVGer B-3925/2023 vom 29. Juli 2024 E. 6.2).

5.3 Die Ukraine-Verordnung enthält in ihrem dritten Abschnitt (Finanzielle Beschränkungen) mit Art. 15 eine Bestimmung zur Sperrung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen (Sperrgebot).

Art. 15 Abs. 1 hat folgenden Wortlaut:

«Gesperrt sind Gelder und wirtschaftliche Ressourcen, die sich im Eigentum oder unter direkter oder indirekter Kontrolle befinden von:

- a. natürlichen Personen, Unternehmen und Organisationen nach Anhang 8;
- b. natürlichen Personen, Unternehmen und Organisationen, die im Namen oder auf Anweisung der natürlichen Personen, Unternehmen und Organisationen nach Buchstabe a handeln;
- c. Unternehmen und Organisationen, die sich im Eigentum oder unter Kontrolle der natürlichen Personen, Unternehmen und Organisationen nach Buchstabe a oder b befinden.»

5.4 Art. 15 Abs. 1 Ukraine-Verordnung folgt dem Konzept der gezielten Sanktionen. Dies bedeutet, dass sich solche Zwangsmassnahmen nicht gegen das Völkerrechtssubjekt als solches richten, sondern gegen natürliche Personen, Unternehmen und Organisationen, die in einem engen Verhältnis zu den staatlichen Strukturen und Instanzen stehen (vgl. Urteil des BGer 2C_722/2012 vom 27. Mai 2013 E. 6.4; Urteil des BVGer B-547/2023 vom 7. November 2023 E. 3.3; MARTIN WYSS, Die Umsetzung wirtschaftlicher Embargomassnahmen durch die Schweiz, in: Cottier/Oesch [Hrsg.], Allgemeines Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht, SBVR, Bd. XI, 3. Aufl. 2020, S. 332). Gemäss der in Art. 1 Bst. b Ukraine-Verordnung enthaltenen Legaldefinition bedeutet die "Sperrung von Geldern" die Verhinderung jeder Handlung, welche die Verwaltung oder die Nutzung der Gelder ermöglicht, mit Ausnahme von normalen Verwaltungshandlungen von Finanzinstituten (Urteil des BVGer B-3925/2023 vom 29. Juli 2024 E. 6.4).

5.5 Der in Art. 15 Abs. 1 Bst. a Ukraine-Verordnung zitierte Anhang 8 beinhaltet eine Liste mit natürlichen Personen, gegen die sich die Finanzsanktionen und das Ein- und Durchreiseverbot richten, sowie Unternehmen und Organisationen, gegen die sich die Finanzsanktionen richten (Art. 15 ff. sowie Art. 29 Abs. 1 Ukraine-Verordnung). Diese Liste wird im Zuge der Anpassung der Sanktionsmassnahmen durch das zuständige Departement fortlaufend aktualisiert (Art. 16 EmbG). Anhang 8 wird in der AS und in der SR nur durch Verweis veröffentlicht (Art. 33 Ukraine-Verordnung); abrufbar ist er auf der Internetseite der Vorinstanz.

6.

6.1 Der Beschwerdeführer rügt eine willkürliche Feststellung betreffend das Vorliegen eines Kontrollverhältnisses im Sinne von Art. 15 Abs. 1 Ukraine-Verordnung. Er macht geltend, die Vorinstanz hätte nachweisen müssen, dass B._____ im Zeitpunkt der angefochtenen Verfügung

tatsächlich Kontrolle über die fraglichen Vermögenswerte ausgeübt habe. Die Vorinstanz habe demgegenüber lediglich auf Umstände im Zeitpunkt der Überweisung der fraglichen Vermögenswerte an den Beschwerdeführer abgestellt und aus einer angeblichen Umgehungsabsicht auf eine fortbestehende Kontrollsituation geschlossen. Damit verkenne sie, dass sich ein Kontrollverhältnis zwingend auf die aktuelle tatsächliche Situation beziehen müsse. Beispielsweise könne ein allfälliges Zerwürfnis zwischen den beteiligten Personen eine allenfalls früher bestehende Kontrolle entfallen lassen, weshalb die Vorinstanz nicht auf eine bloss hypothetische oder vergangenheitsbezogene Einflussmöglichkeit abstellen dürfe.

Der Beschwerdeführer vertritt zudem die Auffassung, die angefochtene Verfügung sei unter Verletzung des anwendbaren Beweismasses und unter Vornahme einer unzulässigen Beweislastumkehr ergangen. Während die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung vorgebe, es läge eine Kontrollsituation in Anwendung des Beweismasses der überwiegenden Wahrscheinlichkeit vor, würden ihre Ausführungen höchstens das Beweismass der Glaubhaftmachung erfüllen. Ausserdem nehme die Vorinstanz eine unzulässige Beweislastumkehr vor, die vom Beschwerdeführer den Nachweis verlange, dass gegenwärtig kein sanktionsrechtlich relevantes Kontrollverhältnis bestehe. Bei der Abwesenheit eines Kontrollverhältnisses handle es sich zudem um eine negative Tatsache, deren strikter Beweis nur zurückhaltend verlangt werden könne.

6.2 Die Vorinstanz entgegnet, dass sich die tatsächliche Kontrolle über Vermögenswerte in sanktionsrechtlich relevanten Konstellationen – insbesondere bei familiären oder wirtschaftlich engen Beziehungen mit Auslandsbezug – häufig nur schwer nachweisen lasse. Sie erfolge oft informell, ohne schriftliche Vereinbarungen. Entsprechend könnten und müssten die rechtsanwendenden Behörden bei der Beurteilung, wer über die Verwendung der in Frage stehenden Vermögenswerte faktisch die letztverbindliche Entscheidungsbefugnis ausübe, auf konkrete Anhaltspunkte zurückgreifen. Die von ihr publizierten Prüfkriterien würden auf die Beurteilung abzielen, ob eine sanktionierte Person tatsächlich auf Vermögenswerte, die formal einer Drittperson gehörten, Einfluss nehmen könne.

Zum anwendbaren Beweismass trägt die Vorinstanz unter Verweis auf das Urteil des BVGer B-3925/2023 vom 29. Juli 2024 (E. 5.4 f.) vor, dass bei der Überprüfung von Zwangsmassnahmen gestützt auf das Embargogesetz – wozu auch Art. 15 Abs. 1 Ukraine-Verordnung gehöre – der Beweismassstab der überwiegenden Wahrscheinlichkeit gelte. Ein strikter

Nachweis faktischer Kontrolle sei nicht erforderlich, da dieser aufgrund der typischerweise informellen Strukturen und des Auslandsbezugs regelmässig nicht zumutbar sei. Die Beweislast liege zwar bei der Behörde, jedoch sei der Beschwerdeführer im Rahmen seiner Mitwirkungspflicht gehalten, konkrete Anhaltspunkte, welche für das Vorliegen eines Kontrollverhältnisses sprächen, substantiiert zu entkräften.

6.3

6.3.1 Bei sanktionsrechtlichen Kontrollverhältnissen zwischen natürlichen Personen ist die Frage zu beantworten, wer über die fraglichen Vermögenswerte faktisch, d.h. unabhängig vom rechtlichen Eigentum, letztverbindliche Entscheidbefugnis über deren Verwendung ausüben kann (vgl. BGE 125 IV 139 E. 3c; Urteil des BVGer B-3925/2023 vom 29. Juli 2024 E. 7.2). Massgeblich für die Beurteilung eines solchen Kontrollverhältnisses ist der Zeitpunkt der angefochtenen Verfügung. Dies entspricht sowohl dem gegenwartsbezogenen Wortlaut von Art. 15 Abs. 1 Ukraine-Verordnung als auch der SECO-Auslegungshilfe (vgl. dazu sogleich E. 6.3.2), die ebenfalls auf eine Beurteilung der tatsächlichen Kontrolle im aktuellen Zeitpunkt abstellt. Die Ukraine-Verordnung definiert keine verbindlichen Kriterien, anhand derer sich bei natürlichen Personen eine direkte oder indirekte Kontrolle von Geldern bestimmen liesse. Die Vorinstanz hat als Auslegungshilfe einen Katalog von Prüfkriterien publiziert, der sich an den FAQs der EU-Kommission zur Auslegung der EU-Verordnung 833/2014 und 269/2014 orientiert (vgl. European Commission, Consolidated FAQs on the implementation of Council Regulation No 833/2014 and Council Regulation No 269/2014 vom 19. Dezember 2025, S. 29 f., Ziff. 5; ohne entscheidungswesentliche inhaltliche Änderungen seit Erlass der angefochtenen Verfügung vom 28. April 2025). Einleitend wird in der Auslegungshilfe der Vorinstanz dazu Folgendes festgehalten: «Die Schweizer Behörden sind bestrebt, die Umsetzung der Sanktionsmassnahmen möglichst eng an die Umsetzungspraxis in der EU anzulehnen». Beim Sperrgebot (Art. 15 Abs. 1 Ukraine-Verordnung) ist demnach davon auszugehen, dass der Gesetzgeber keine Ausnahme von der europäischen Rechtsvorschrift schaffen wollte. Es ist daher zulässig, bei der Auslegung von Art. 15 Abs. 1 Ukraine-Verordnung die rechtlich unverbindlichen und an die EU angelehnten Prüfkriterien der Vorinstanz heranzuziehen (vgl. Urteile des BVGer B-3925/2023 vom 29. Juli 2024 E. 7.2 und B-547/2023 vom 21. November 2023 E. 6.2.3; ROLF NEBEL, Wirtschaftssanktionen gegen Russland, in: HAVE 2022 265, 266). Bei der Auslegungshilfe handelt es sich um eine Verwaltungsverordnung, welche das

Gericht bei der Entscheidungsfindung insoweit berücksichtigt, als sie eine dem Einzelfall gerecht werdende Auslegung der massgebenden Bestimmung zulässt (vgl. BGE 150 II 40 E. 6.6.2; Urteil des BVGer B-2682/2019 vom 22. März 2021 E. 3.1).

6.3.2 Die seit Erlass der angefochtenen Verfügung vom 28. April 2025 erfolgten Anpassungen der Auslegungshilfe haben zu keinen wesentlichen materiellen Änderungen geführt, weshalb sie im Folgenden der einfacheren Lesbarkeit halber in der heute gültigen Fassung zitiert wird:

«In Konstellationen von Wertübertragungen an Drittpersonen (z. B. Veräusserung von Unternehmensanteilen oder Schenkungen an Familienmitglieder oder andere mit ihnen verbundene natürliche Personen) sind weitere Elemente zu berücksichtigen. Liegt zum Beurteilungszeitpunkt ein begründeter Verdacht vor, dass Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zwar formell auf Drittpersonen übertragen worden sind, die sanktionierte natürliche Person, das Unternehmen oder die Organisation darüber aber nach wie vor eine Kontrolle ausübt, so müssen diese Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen gesperrt werden. Es ist dabei nicht entscheidend, wann die Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen an eine nicht sanktionierte Drittperson übertragen wurden. Folgende nicht abschliessende Kriterienliste kann für die Beurteilung beigezogen werden:

- das Näheverhältnis (familiär, geschäftlich, persönlich) zwischen der direkt der Vermögenssperre unterworfenen Person und der Drittperson;
- die wirtschaftliche und/oder berufliche Unabhängigkeit der Drittperson, die nun nominelle Eigentümerin der Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen ist;
- Wert und Häufigkeit/Regelmässigkeit fraglicher Zuwendungen im Vergleich mit Zuwendungen an die Drittperson, die vor der Sanktionierung getätigt worden sind;
- Vorhandensein und Inhalt formeller Vereinbarungen zwischen der sanktionierten Person und der Drittperson;
- Einhaltung des Fremdvergleichsgrundsatzes (arm's length principle) bei der Wertübertragung (z.B. Verkaufskonditionen von Unternehmensanteilen)»

(SECO, Auslegungshilfe Sanktionsmassnahmen vom 30. Oktober 2025, S. 8, Ziff. 1.12).

6.4

6.4.1 In der Regel gilt der Beweis als erbracht, wenn die Behörde beziehungsweise der Richter nach objektiven Massstäben von der Verwirklichung einer Tatsache überzeugt ist. In gewissen Rechtsbereichen gilt jedoch der Beweismassstab der überwiegenden Wahrscheinlichkeit, weil ein strikter Beweis nach der Natur der Sache nicht möglich oder nicht zumutbar erscheint (vgl. BGE 144 II 332 E. 4.1.2 mit Hinweisen). Dies ist bei der Überprüfung von Zwangsmassnahmen auf der Grundlage des Embargogesetzes der Fall, weil es für Schweizer Behörden wegen des Auslandsbezugs regelmässig schwierig ist, an Beweismittel zu gelangen und Sachverhalte aufzuklären (vgl. Urteile des BVGer B-536/2020 vom 14. April 2022 E. 3.1.2 und B-2770/2012 vom 8. Juli 2014 E. 3.1 je mit Hinweisen; zum Delisting: Urteile des BGer 2C_721/2012 vom 27. Mai 2013 E. 5.2.2 [nicht publ. in: BGE 139 II 384] und 2C_722/2012 vom 27. Mai 2013 E. 5.2.2). Nach dem Beweismass der überwiegenden Wahrscheinlichkeit gilt ein Beweis als erbracht, wenn für die Richtigkeit der Sachbehauptung nach objektiven Gesichtspunkten derart gewichtige Gründe sprechen, dass andere denkbare Möglichkeiten vernünftigerweise nicht massgeblich in Betracht fallen (vgl. BGE 130 III 321 E. 3.3). Dass kein Kontrollverhältnis im sanktionsrechtlichen Verständnis besteht, ist eine negative Tatsache, die im strikten Sinne kaum beweisbar ist. Nach der Rechtsprechung wird der Beweis negativer Tatsachen nur zurückhaltend verlangt. In einem solchen Fall ist der Umstand, dass einer Verfahrenspartei der Beweis einer negativen Tatsache obliegt, bei der Beweiswürdigung und im Rahmen der Anforderungen an die Mitwirkungspflicht zu berücksichtigen; dieser Umstand ändert indessen nichts an der objektiven Beweislastverteilung (vgl. BGE 139 II 451 E. 2.4 und 137 II 313 E. 3.5.2 je mit Hinweisen; vgl. zum Ganzen Urteil des BVGer B-3925/2023 vom 29. Juli 2024 E. 5.4 f.). Im Rahmen der nachfolgenden materiellen Überprüfung ist daher zu beurteilen, ob die Vorinstanz dieses Beweismass zutreffend angewandt und die Beweislast sowie die Mitwirkungspflicht bundesrechtskonform berücksichtigt hat.

6.4.2 Verfahren nach dem Embargogesetz richten sich nach den Bestimmungen über das Verwaltungsverfahren. Gemäss dem hier anwendbaren Untersuchungsgrundsatz (Art. 12 VwVG) hat die Behörde, wie bereits erwähnt, von Amtes wegen für die richtige und vollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts zu sorgen (vgl. KRAUSKOPF/WYSSLING, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl. 2023, Art. 12 N 20 ff.). Es obliegt aber dem mitwirkungspflichtigen Beschwerdeführer (Art. 13 VwVG), welcher angesichts der

gegen ihn sprechenden Tatsachen selbst ein Interesse daran hat, am vorinstanzlichen Beweisergebnis erhebliche Zweifel zu wecken, dieses durch Gegenbeweismittel zu entkräften (Urteil des BVGer B-3925/2023 vom 29. Juli 2024 E. 5.5).

7.

Gestützt auf die vorstehend dargelegten rechtlichen Grundlagen und Prüfungskriterien ist nachfolgend zu beurteilen, ob die Vorinstanz zutreffend davon ausgegangen ist, dass B. _____ im Sinne von Art. 15 Abs. 1 der Ukraine-Verordnung eine Kontrolle über die in Frage stehenden USD 60 Mio. ausübt.

7.1 Nach der Auslegungshilfe ist für die Beurteilung der Kontrolle über übertragene Vermögenswerte als erstes das Näheverhältnis zu prüfen. Die familiäre Nähe zwischen dem Beschwerdeführer und seinem Halbbruder B. _____ ist unstrittig. Im Unterschied zu Letzterem ist der Beschwerdeführer in Anhang 8 der Ukraine-Verordnung jedoch nicht aufgeführt.

7.2 Zweitens ist die wirtschaftliche und/oder berufliche Unabhängigkeit der Drittperson, die nun nominelle Eigentümerin der Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen ist, zu berücksichtigen.

7.2.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, die Vorinstanz habe hinsichtlich seiner wirtschaftlichen und/oder beruflichen Unabhängigkeit ausgeführt, er sei ein wohlsituerter Multimillionär und Privatier. Schon aus diesem Grund könne das Prüfkriterium wirtschaftliche und/oder berufliche Unabhängigkeit gemäss Auslegungshilfe nicht erfüllt sein. Das Fehlen einer Vollmacht seitens des Beschwerdeführers an B. _____ – im Gegensatz zum Vorliegen einer solchen von B. _____ an den Beschwerdeführer – zeige ebenfalls, dass keine gegenwärtige Kontrolle von B. _____ über die sich auf dem Bankkonto des Beschwerdeführers beim Finanzinstitut befindlichen USD 60 Mio. bestehe.

7.2.2 Die Vorinstanz entgegnet, auch wenn aus wirtschaftlicher Sicht keine Notwendigkeit einer finanziellen Unterstützung des Beschwerdeführers durch B. _____ bestehe, sei er gleichwohl – mindestens bis 2017 als er eine erste Schenkung von B. _____ in Höhe von USD 67 Mio. zur Kompensation des Wegfalls einer Trustbeteiligung erhalten habe – in die Vermögensverwaltung seines Halbbruders eingebunden gewesen. Zudem sei eine Einzelzeichnungsvollmacht des Beschwerdeführers im Rahmen der Geschäftsbeziehung von B. _____ beim Finanzinstitut ein starkes Indiz

für ein besonderes Vertrauensverhältnis und eine enge wirtschaftliche Verflechtung.

7.2.3 Zwischen den Parteien ist unbestritten, dass der Beschwerdeführer wohlhabend ist und über eine Vollmacht hinsichtlich der Geschäftsbeziehung von B. _____ beim Finanzinstitut verfügt. Weiter steht fest, dass der Beschwerdeführer im Jahr 2017 von B. _____ einen Betrag von USD 67 Mio. erhalten hat; die Zahlung erfolgte mit dem Vermerk «FINAL GIFT UNDER THE DEED OF GIFT DD 03.03.2017». Aktenkundig ist zudem, dass die Schenkung gemäss Know-Your-Customer-Report zum einen als Zeichen der Wertschätzung gedacht war und dass B. _____ empfohlen wurde, diese Schenkung vorzunehmen, um Steuern zu sparen (vgl. vi-act., pag. 002418 und 002381). Die Schenkung erfolgte ferner im Zusammenhang mit der Auflösung eines Trusts und die Schenkung diene auch der Abgeltung des Ausscheidens des Beschwerdeführers aus der entsprechenden Struktur (vgl. vi-act., pag. 002418).

Der Umstand, dass der Beschwerdeführer über ein erhebliches eigenes Vermögen verfügt, vermag für sich allein eine wirtschaftliche oder berufliche Abhängigkeit nicht auszuschliessen. Die von der Vorinstanz festgehaltenen Elemente – namentlich die zumindest früher bestehende Einbindung des Beschwerdeführers in die Vermögensverwaltung von B. _____, die im Jahr 2017 erfolgte Zahlung von USD 67 Mio. zur Kompensation des Wegfalls einer Trustbeteiligung sowie die dem Beschwerdeführer erteilte Einzelzeichnungsvollmacht für die Geschäftsbeziehung von B. _____ beim Finanzinstitut – können als objektive Indizien für eine enge wirtschaftliche Verflechtung gewertet werden, auch wenn B. _____ über keine Vollmacht des Beschwerdeführers verfügt. Vor diesem Hintergrund erscheint es zumindest nicht ausgeschlossen, dass der Beschwerdeführer in bestimmten vermögensbezogenen Belangen nicht vollständig beruflich und wirtschaftlich unabhängig von B. _____ ist.

7.3 Nach der Auslegungshilfe ist für die Beurteilung einer möglichen fortbestehenden Kontrolle drittens zu berücksichtigen, ob Wert, Häufigkeit und Regelmässigkeit der fraglichen Zuwendungen im Einklang mit denjenigen Leistungen stehen, die der Drittperson bereits vor der Sanktionierung zugeflossen sind.

7.3.1 Der Beschwerdeführer betont nochmals die zuvor erwähnte Schenkung von B. _____ vom 3. März 2017 in Höhe von USD 67 Mio. Diese

spreche dafür, dass auch die verfahrensgegenständliche Schenkung von USD 60 Mio. keinen Zusammenhang mit Sanktionen aufweisen würde.

7.3.2 Die Vorinstanz entgegnet, es sei zweifelhaft, ob mit Blick auf die USD 67 Mio. ein genuiner Schenkungswille bestanden habe.

7.3.3 Wie bereits erwähnt, ist aktenkundig, dass B._____ empfohlen wurde, die Schenkung vom 3. März 2017 in Höhe von USD 67 Mio. vorzunehmen, um Steuern zu sparen, und dass diese zugleich als Zeichen der Wertschätzung gedacht war (vgl. vi-act., pag. 002418 und 002381).

Unabhängig von der Motivlage ist zunächst festzuhalten, dass es sich bei der Zahlung aus dem Jahr 2017 um eine einmalige Schenkung handelt, die zeitlich fünf Jahre vor der verfahrensgegenständlichen Schenkung von 2022 liegt. Eine solche einmalige Zuwendung begründet weder eine Regelmässigkeit noch eine besondere Häufung von Leistungen. Hinzu kommt, dass die frühere Schenkung auch steuerlich motiviert gewesen sein könnte und der Schenkungswille damit nicht über jeden Zweifel erhaben erscheint, sodass ihr Aussagegehalt zusätzlich relativiert wird. Damit ist die frühere Zahlung nicht geeignet, die streitgegenständliche Zuwendung als üblichen oder erwartbaren Vermögensfluss erscheinen zu lassen. Ein sanktionsbezogener Zusammenhang der Schenkung von 2022 bleibt daher nicht ausgeschlossen. Ebenso trifft es entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers nicht zu, dass die Vorinstanz «weltfremd» gehandelt habe, wenn sie trotz des Vermögens von B._____ davon ausgehe, steuerliche Gründe könnten zur Schenkung im Jahr 2017 geführt haben.

7.4 Im Weiteren sind die beiden letzten Kriterien der Auslegungshilfe zu betrachten, namentlich das Vorhandensein formeller Vereinbarungen sowie die Einhaltung des Fremdvergleichsgrundsatzes.

7.4.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, im Schenkungsvertrag vom 1. März 2022 sei festgehalten, dass die Schenkung der USD 60 Mio. “without any monetary consideration and in consideration of natural love and affection” und “without any restrictions and terms” erfolgt sei. Es liege damit eine formelle Vereinbarung vor, deren Inhalt das Vorliegen einer Kontrolle durch B._____ widerlege.

7.4.2 Die Vorinstanz hält dem entgegen, die klare vertragliche Ausgestaltung der angeblich vorbehaltlosen Schenkung sei typisch für Umgehungs-konstellationen, in denen zwar der Anschein einer vollständigen Vermögensübertragung geschaffen werde, die faktische Kontrolle jedoch erhalten

bleibe. Der vom Beschwerdeführer behauptete Zweck der Schenkung (Finanzierung eines Gemäldes sowie Kompensation eines Dividendenausfalls; vgl. dazu nachfolgend E. 7.6 ff.) finde im Vertrag keine Stütze. Die Vorinstanz habe daher den Beweiswert des Vertrags vom 1. März 2022 im Gesamtzusammenhang relativiert.

7.4.3 Am 24. Februar 2022 begann Russland seinen Angriffskrieg gegen die gesamte Ukraine. Mit Durchführungsverordnung (EU) 2022/336 des Rates vom 28. Februar 2022 zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 über restriktive Massnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen (ABl. 2022 L 58, S. 1 ff.), sanktionierte die EU zwei langjährige, enge Geschäftspartner von B. _____ : H. _____ (Anhang I, Abschnitt [...]) und I. _____ (Anhang I, Abschnitt [...]). Gleichentags, am 28. Februar 2022, beschloss der Bundesrat, die Sanktionen, welche die EU gegen Russland ergriffen hatte, zu übernehmen und dadurch deren Wirkung zu verstärken (Medienmitteilung des Bundesrates vom 28. Februar 2022). Wie das Bundesverwaltungsgericht bereits im Urteil B-3925/2023 festgestellt hat, befand sich B. _____ zu jenem Zeitpunkt in einer vergleichbaren Situation wie seine beiden langjährigen Geschäftspartner. Anhand der öffentlich zugänglichen Benennungskriterien und der Medienmitteilung des Bundesrates war für ihn daher spätestens seit diesem Zeitpunkt vorhersehbar, dass ihm nicht nur in der EU, sondern auch in der Schweiz sanktionsrechtliche Zwangsmassnahmen drohten (vgl. zum Ganzen Urteil des BVGer B-3925/2023 vom 29. Juli 2024 E. 7.6.1).

Angesichts des Umstands, dass B. _____ spätestens ab dem 28. Februar 2022 mit sanktionsrechtlichen Zwangsmassnahmen rechnen musste, ist davon auszugehen, dass die Ausgestaltung sowie der Wortlaut des kurz darauf abgeschlossenen Schenkungsvertrags vom 1. März 2022 zumindest potenziell von diesen Rahmenbedingungen beeinflusst waren. Vor diesem Hintergrund erscheint die Einschätzung der Vorinstanz nachvollziehbar, wonach die vermeintlich vorbehaltlose Formulierung des Vertrags nicht zwingend den tatsächlichen Verhältnissen entspricht und typischerweise in Konstellationen gewählt wird, in denen trotz formeller Vermögensübertragung die faktische Kontrolle beim Zuwendenden verbleibt. Der Vertrag vermag somit ein mögliches Kontrollverhältnis nicht zu widerlegen. Die von der Vorinstanz vorgenommene Relativierung des Beweiswerts stellt eine zulässige Würdigung im Lichte des gesamten Sachverhalts dar und erweist sich weder als willkürlich noch als sachlich unhaltbar, zumal der

behauptete Zweck der Schenkung im Schenkungsvertrag nicht abgebildet wird (vgl. auch E. 7.6 ff. hiernach).

Der Fremdvergleichsgrundsatz ist im Übrigen – wie von beiden Parteien anerkannt – für die hier zu beurteilende Frage ohne Bedeutung.

7.5 Die in der Auslegungshilfe genannten Kriterien sind nicht abschliessend. Die Prüfung kann sich daher auch auf weitere relevante Umstände erstrecken, welche Hinweise auf eine fortbestehende Kontrolle der sanktionierten Person über die betroffenen Vermögenswerte geben.

7.5.1 Im kurzen Zeitraum zwischen Ende Februar 2022 und der Benennung in Anhang 8 der Ukraine-Verordnung vom 16. März 2022 sind neben der verfahrensgegenständlichen Schenkung an den Beschwerdeführer in Höhe von USD 60 Mio. (vgl. Sachverhalt, Bst. B.a) drei weitere Schenkungen von B._____ an nahe Familienangehörige dokumentiert:

1. Am 23. Februar 2022 führte die kontoführende Schweizer Bank J._____ zwei Geldüberweisungen in Höhe von insgesamt USD 90 Mio. von B._____ an ein nahes Familienmitglied XZ aus (vgl. vi-act., pag. 005754 f.). Als Zahlungsgrund nannte die Bank "Gift to [XZ]".
2. Am 2. März 2022 erfolgten zwei weitere Überweisungen von B._____ von seinem Konto beim Finanzinstitut an das Familienmitglied XZ in Höhe von insgesamt USD 110 Mio. (vgl. vi-act., pag. 000150 – 000154). Bei beiden Transaktionen wurde als Zahlungsgrund "Gift to [XZ]" angeführt.
3. Ferner hat das Finanzinstitut am 14. März 2022 im Auftrag von B._____ zwei Überweisungen von insgesamt USD 20 Mio. an das nahestehende Familienmitglied XY ausgeführt. Als Zahlungsgrund wurde bei beiden «GIFT UNDER THE DEED OF GIFT DD. 12.03.2022» angegeben (vgl. vi-act., pag. 000150 – 000154).

B._____ hat demnach kurz vor Wirksamwerden seiner vorhersehbaren Benennung in Anhang 8 der Ukraine-Verordnung in der Schweiz Gelder im Betrag von USD 280 Mio. an drei nahe Familienangehörige übertragen, wovon der Beschwerdeführer USD 60 Mio. erhielt (vgl. dazu auch Urteil B-3925/2023 vom 29. Juli 2024 E. 7.7).

7.5.2 Daraus wird ersichtlich, dass sich die verfahrensgegenständliche Schenkung in Höhe von USD 60 Mio. an den Beschwerdeführer in das Muster einreicht, enge Familienmitglieder kurz vor Wirksamwerden der antizipierbaren Sanktionierung zu begünstigen. In Übereinstimmung mit anderen Staaten, welche die Sanktionen mittragen, anerkennt auch der schweizerische Gesetzgeber das Risiko von Sanktionsumgehungen, das von Vermögensübertragungen – unter anderem an nahe Familienangehörige – unmittelbar vor oder kurz nach einer Benennung in den Sanktionslisten ausgeht (Art. 16 Abs. 1^{bis} Ukraine-Verordnung; vgl. für die Schweiz nicht verbindlicher Leitfaden: *Russian Elites, Proxies, and Oligarchs [REPO] Task Force, Global Advisory on Russian Sanctions Evasion* vom 9. März 2023, S. 2 f.; ebenso: Urteil des High Court of Justice CO/1677/2023 vom 20. Februar 2024, Rz. 6, 46, 96).

7.5.3 In den Gesamtzusammenhang einzuordnen sind zudem weitere Sachverhalte, die nachfolgend darzulegen sind und das beschriebene Muster bestätigen.

7.5.3.1 Die Vorinstanz hat zutreffend – und vom Beschwerdeführer nicht substantiiert bestritten – ausgeführt, dass solche Schenkungen erheblichen Ausmasses auch im Ausland stattgefunden haben. Dies ergibt sich aus dem vom 20. Februar 2024 datierenden Urteil des High Court of Justice [für England und Wales] in Zusammenhang mit einem (abgewiesenen) De-Listing-Gesuch von C._____, der Ehefrau von B._____. Das Gericht erwägt darin u.a. was folgt (B._____ v SSFCDA [Case No: [...]]; Rz. 97. Ziff. 2):

«[C._____] accepts that she is the recipient of “significant gifts” from [B._____] accepting for example that in early March 2022, shortly before [B._____] was sanctioned, he gave [C._____] the hugely valuable March Gift».

Dieses Urteil wurde am 24. Januar 2025 durch den Court of Appeal bestätigt (B._____ v SSFCDA [Case No [...]]).

7.5.3.2 Ferner weist die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung (Rz. 26 der Erwägungen) auf nachfolgend beschriebenes Verhalten eines Vertreters von B._____ hin; der Beschwerdeführer hat diese Ausführungen nicht substantiiert bestritten. Aktenkundig – namentlich gestützt auf das Schreiben der K._____ vom 24. Januar 2023 (vgl. vi-act., pag. 005760) – ist, dass der Vertraute am 13. Oktober 2022 in Zürich den dem SECO unbekanntem Inhalt eines auf den Namen eines Familienmitglieds von

B._____ geführten Schliessfachs abgeholt hat. Für dieses bestanden individuelle Vollmachten zugunsten von B._____ und des Vertrauten. Aufgrund der Vollmacht von B._____ unterlag der Inhalt des Schliessfachs der Vermögenssperre nach Art. 15 Abs. 1 der Ukraine-Verordnung, weshalb dem Vertrauten der Zugang hätte verwehrt werden müssen. Gleichen tags hat der Vertraute zudem Geld von einem Konto desselben Familienmitglieds bei der K._____ abgehoben. Da B._____ über eine allgemeine Vollmacht für dieses Konto verfügte, unterlag auch dieses der Vermögenssperre. Wie die K._____ im erwähnten Schreiben vom 24. Januar 2023 dem SECO mitteilte, wurde die Auszahlung irrtümlich und entgegen der Vermögenssperre vorgenommen.

7.5.4 Die dargelegten Umstände bestätigen nach dem bisher Gesagten die vorinstanzliche Würdigung, wonach in Frage stehende Schenkung eine Sanktionsumgehung darstellen könnte.

7.6

7.6.1 Der Beschwerdeführer stellt sich auf den Standpunkt, dass die verfahrensgegenständliche Schenkung von USD 60 Mio. kein Umgehungsgeschäft darstelle, sondern aufgrund eines akuten Liquiditätsengpasses begründet gewesen sei. Er habe sich Ende Februar 2022 mit einer spätestens Mitte April 2022 fälligen Forderung von rund USD [...] Mio. gegenüber dem Auktionshaus L._____ – im Zusammenhang mit einem im November 2021 ersteigerten Gemälde – konfrontiert gesehen. Jedoch hätten insbesondere die von ihm gehaltenen D._____ -Aktien und D._____ -ADRs infolge Kriegsausbruchs über Nacht drastisch an Wert verloren und seien faktisch illiquide geworden. Zudem hätten die von ihm gehaltenen D._____ -Aktien und ADRs nicht mehr ausgereicht, um einen vom Finanzinstitut gewährten ersten Überbrückungskredit in Höhe von USD [...] Mio. zu besichern, weshalb die Kreditlinie gekündigt worden sei. Bei den D._____ -Aktien und D._____ -ADRs habe es sich um den Grossteil seiner liquiden Mittel gehandelt. Mit diesen bzw. den durch D._____ auf diesen Aktientiteln jährlich an ihn ausgeschütteten Dividenden im zweistelligen Millionenbereich habe er vor Kriegsausbruch seinen Lebensunterhalt, einschliesslich seiner Investitionen, finanziert. Er habe für 2021 mit Dividenden in Höhe von USD [...] Mio. rechnen dürfen, welche im August 2022 hätten ausbezahlt werden sollen. B._____ habe ihm die USD 60 Mio. geschenkt, um seinen kurzfristigen Liquiditätsengpass zu überbrücken und daher am 1. März 2022 einen bedingungslosen Schenkungsvertrag unterzeichnet, bevor das Geld am 2. März 2022 auf seinem Konto eingegangen

sei. Infolge der Vermögenssperre sei er in der Folge gezwungen gewesen, das von der E. _____ Ltd. gehaltene Aktienpaket an der F. _____ mit einem Discount von 90 % zu verkaufen. Ebenso sei er gezwungen gewesen, [...] D. _____-Aktien zu verkaufen, um den Liquiditätsengpass zu überstehen.

7.6.2 Die Vorinstanz führt aus, die Argumentation, wonach B. _____s Motiv darin bestanden habe, einen finanziellen Engpass des Beschwerdeführers zu decken, sei nicht stichhaltig. Selbst unter Berücksichtigung von Wertverlusten nach der russischen Invasion im Frühjahr 2022 habe der Beschwerdeführer nach wie vor über ein sehr grosses Vermögen verfügt. Der Beschwerdeführer habe das im November 2021 ersteigerte Gemälde aus dem Erlös des Verkaufs eines anderen Gemäldes aus seiner Sammlung durch das Auktionshaus bezahlt. Der Beschwerdeführer sei nicht – wie von ihm geltend gemacht – zum Verkauf eines anderen Gemäldes gezwungen gewesen, um den Kaufpreis des ersten Gemäldes begleichen zu können. Insbesondere habe er einen ihm durch das Finanzinstitut angebotenen zweiten Überbrückungskredit für die Bezahlung des ersten Gemäldes abgelehnt. Die vom Beschwerdeführer geltend gemachte Notlage sei auch deshalb zu verneinen, weil die von ihm kontrollierte Gesellschaft E. _____ Ltd. im Jahr 2022 Dividendengutschriften von D. _____ im Gesamtbetrag von über Fr. [...] Mio. erhalten habe (in der angefochtenen Verfügung wurde unbestrittenermassen fälschlicherweise von Fr. [...] Mio. ausgegangen). Weiter sei bezeichnend, dass der Beschwerdeführer kurz nach der russischen Invasion und seinem geltend gemachten finanziellen Niedergang im Zeitraum zwischen dem 4. April 2022 und dem 8. November 2022 mehrere Uhren [...] im Wert von über Fr. [...] Mio. erworben habe.

7.6.3 Der Beschwerdeführer wendet in der Replik vom 17. Oktober 2025 ein, auf die Dividendengutschriften aus dem Jahr 2022 in Höhe von Fr. [...] Mio. hätte er bzw. die E. _____ Ltd. aufgrund der Gegensanktionen von Russland keinen Zugriff gehabt. Der durch das Finanzinstitut angebotene zweite Überbrückungskredit hätte ausserordentlich schlechte Konditionen geboten (verlangte Besicherung sei zu hoch gewesen und die Rückzahlung innerhalb von drei Monaten nicht realistisch), weshalb er ihn abgelehnt habe. Das zweite Gemälde habe er mit einem Verlust von USD [...] Mio. verkaufen müssen, um so das im November 2021 ersteigerte Gemälde bezahlen zu können. Ausserdem könne aus seinem Vermögen keine Rückschlüsse auf die Liquidität gezogen werden, die ihm gefehlt habe.

7.6.4 Zwar mag es zutreffen, dass Vermögenssubstanz und Liquidität begrifflich auseinanderfallen und aus der Höhe des Vermögens nicht ohne Weiteres auf die jederzeitige Verfügbarkeit liquider Mittel geschlossen werden kann. Im vorliegenden Fall vermag der Beschwerdeführer aus diesem Argument jedoch nichts zu seinen Gunsten abzuleiten. Sein Vermögen war – selbst unter Berücksichtigung der geltend gemachten Wertverluste – unbestrittenermassen von ausserordentlichem Umfang. Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, weshalb er einen seit langem absehbaren Finanzbedarf von USD [...] Mio. nicht fristgerecht hätte decken können.

Die Darstellung des Beschwerdeführers ist zudem widersprüchlich und mindert die Glaubhaftigkeit seiner Behauptung fehlender Liquidität. Einerseits erklärt er, er habe nach Kriegsausbruch Aktien verkaufen müssen, um am 24. Februar 2022 einen Kreditbetrag von USD [...] Mio. zurückzahlen zu können (Rz. 25 der Beschwerdeschrift). Andererseits führt er in der Replik (Rz. 61 ff.) aus, ein Aktienverkauf habe sich bereits vor Kriegsausbruch aus wirtschaftlichen Gründen aufgedrängt, da im März 2022 weitere Darlehen des Finanzinstituts mit fester Laufzeit fällig geworden seien. Diese divergierenden Erklärungen lassen keinen Schluss darauf zu, dass es ihm tatsächlich an rechtzeitig verfügbarer Liquidität gefehlt hätte. Hinsichtlich der auf einem russischen Sonderkonto des Typs C blockierten Gelder hat die Vorinstanz darauf hingewiesen, dass Ausnahmemöglichkeiten und Freigabeinstrumente bestünden, was der Beschwerdeführer in der Stellungnahme vom 23. Dezember 2025 (Rz. 28) bestätigt hat. Es kann also nicht ohne Weiteres von einer dauerhaften Unzugänglichkeit dieser Werte ausgegangen werden.

7.6.5 Selbst wenn man zugunsten des Beschwerdeführers einen vorübergehenden Liquiditätsengpass annehmen würde, standen ihm mehrere zumutbare Möglichkeiten zur Überbrückung offen. So wurde ihm vom Finanzinstitut ein zweiter Überbrückungskredit angeboten, dessen Ablehnung allein auf seiner subjektiven Einschätzung der Konditionen beruhte und keinen objektiven Hinderungsgrund darstellt. Ebenso wäre es ihm unbenommen gewesen, zusätzliche Vermögenswerte zu veräussern oder als Kreditsicherheiten einzusetzen; dass er später Wertschriften mit angeblich erheblichen Abschlägen verkaufte, bestätigt, dass entsprechende Dispositionen grundsätzlich möglich waren. Zutreffend weist die Vorinstanz zudem darauf hin, dass der E. _____ Ltd., die vom Beschwerdeführer beherrscht wird, im Jahr 2022 Dividendengutschriften in erheblichem Umfang zustanden. Auch wenn diese Mittel aufgrund russischer Gegensanktionen vorübergehend nicht frei verfügbar sein sollten, belegt dies keinen

objektiven Liquiditätsnotstand, sondern zeigt vielmehr, dass dem Beschwerdeführer beziehungsweise seiner Gesellschaft erhebliche Vermögenswerte zustehen, auf welche der Zugriff lediglich temporär eingeschränkt ist.

Schliesslich steht das Verhalten des Beschwerdeführers im zeitlichen Umfeld der angeblichen Notlage nicht im Einklang mit dem behaupteten finanziellen Engpass. Zum Beispiel lässt der Erwerb mehrerer hochpreisiger Uhren nicht darauf schliessen, dass er sich in einer Situation befand, in der er gezwungen gewesen wäre, zur Sicherung seiner kurzfristigen Liquidität eine Schenkung entgegenzunehmen.

Die Vorinstanz hat den Sachverhalt im Zusammenhang mit dem geltend gemachten Liquiditätsengpass entgegen den Rügen des Beschwerdeführers weder unvollständig noch offensichtlich unrichtig festgestellt, sondern sämtliche relevanten Umstände – einschliesslich des Unterschieds zwischen Vermögens- und Liquiditätslage, der behaupteten Illiquidität einzelner Anlagen, der Sperrung russischer Konten sowie der vorgenommenen Vermögensdispositionen – zutreffend erfasst und gewürdigt.

Insgesamt ist der Beschwerdeführer nicht in der Lage, das Bestehen eines objektiv nachvollziehbaren Liquiditätsengpasses darzutun. Die Vorinstanz durfte daher ohne Verletzung von Bundesrecht annehmen, dass das vom Beschwerdeführer geltend gemachte Motiv der Schenkung nicht überzeugend ist.

7.7 Der Beschwerdeführer macht sodann geltend, B. _____ habe am 14. und 15. März 2022 zwei Überweisungen von seinem eigenen Konto beim Finanzinstitut auf ein Konto in Russland veranlasst; dies zeige, dass es B. _____ möglich gewesen sei, die direkte Kontrolle über seine Vermögenswerte zu behalten.

Die Vorinstanz hält dem entgegen, dass Vermögenswerte beim Finanzinstitut in der Schweiz grundsätzlich international verfügbar seien, während Guthaben in Russland erheblichen Nutzungsbeschränkungen unterliegen würden.

Fest steht, dass am 14. und 15. März 2022 zwei Überweisungen auf ein Konto in Russland in einem Gesamtumfang von USD 6 Mio. erfolgt sind (vgl. vi-act., pag. 002105). Die Argumentation der Vorinstanz ist jedoch nachvollziehbar, dass B. _____ Vermögenswerte bewusst in der Schweiz belassen wollte, um deren internationale Verfügbarkeit zu sichern.

7.8 Gestützt auf die vorstehend dargelegten rechtlichen Grundlagen und Prüfkriterien ist es zulässig, aus den objektiven Umständen einer früheren Vermögensverschiebung Rückschlüsse auf eine weiterhin bestehende Kontrolle zu ziehen, sofern die entsprechenden Anhaltspunkte nach dem Beweismass der überwiegenden Wahrscheinlichkeit darauf schliessen lassen, dass die faktische Einflussnahme nicht nur im Zeitpunkt der Zuwendung, sondern darüber hinaus fort dauert. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Gesamtumstände auf eine bewusst gewählte Transaktion zur Aufrechterhaltung eines faktischen Zugriffs hindeuten und keine Hinweise auf eine spätere Veränderung der Einflussverhältnisse bestehen. Die Vorinstanz hat nicht auf eine blosse theoretische Einflussmöglichkeit abgestellt, sondern auf konkrete, objektiv feststellbare Umstände, welche in ihrer Gesamtschau auf eine fortbestehende faktische Kontrolle durch B._____ hinweisen. Der pauschale Hinweis auf ein mögliches späteres Zerwürfnis zwischen den beteiligten Personen genügt nicht, um die Beurteilung der Vorinstanz zu widerlegen.

Die Vorinstanz hat das zutreffende Beweismass der überwiegenden Wahrscheinlichkeit klar benannt und methodisch korrekt angewendet. Sie stützte sich auf mehrere konsistente und voneinander unabhängige Indizien, die – im Lichte der geforderten Gesamtwürdigung – ein schlüssiges Bild einer Kontrolle durch B._____ ergeben. Dass einzelne Indizien für sich allein nicht genügen würden, ändert daran nichts, da nach konstanter Praxis eine Gesamtschau aller relevanten Elemente vorzunehmen ist. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers verletzt diese Gesamtwürdigung weder das Legalitätsprinzip noch das Bestimmtheitsgebot, zumal ihm im Rahmen des Untersuchungsgrundsatzes ausdrücklich die Möglichkeit offenstand, das vorinstanzliche Beweisergebnis durch substantiierte Gegenbeweise zu erschüttern – was ihm indessen nicht gelungen ist.

7.9 Insgesamt ist in Anbetracht der massgebenden Kriterien mit überwiegender Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass die seinerzeitige Vermögensverschiebung darauf abzielte, die Vermögenswerte kurz vor der erwarteten Sanktionierung beim Beschwerdeführer zu deponieren, um sie einer drohenden Sperrung zu entziehen und die Kontrolle über diese Werte aufrechtzuerhalten. Selbst wenn beim Beschwerdeführer Schwierigkeiten beim Zugriff auf einzelne Vermögenswerte bestanden haben sollten, lässt sich daraus nicht ableiten, dass die Schenkung in erheblichem Umfang wegen einer finanziellen Notlage des Beschwerdeführers erfolgt wäre. Der zeitliche Zusammenhang mit der Einführung der Sanktionen sowie die in E. 7 ff. genannten Umstände sprechen vielmehr für eine sanktions-

rechtliche Umgehungsabsicht. Die Vorinstanz durfte daher ohne Willkür ein Kontrollverhältnis im Sinne von Art. 15 Abs. 1 Ukraine-Verordnung bejahen.

8.

8.1 Der Beschwerdeführer rügt weiter eine Verletzung der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV). Die Grundrechtseinschränkungen würden Art. 36 BV widersprechen, lägen nicht im öffentlichen Interesse und seien nicht verhältnismässig (Art. 5 Abs. 2 BV).

8.2 Nach Art. 36 Abs. 1 BV bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein (BGE 147 I 478 E. 3.1.2; 145 I 156 E. 4.1 je mit Hinweisen). Für leichte Eingriffe reicht eine Grundlage im kompetenzgemäss erlassenen Ordnungsrecht (vgl. BGE 145 I 156 E. 4.1 mit Hinweisen).

Das Embargogesetz ist als Rahmenerlass konzipiert (vgl. Botschaft EmbG 1433 ff., 1449, 1451 f.). Die Delegationsnormen von Art. 1 und Art. 2 EmbG haben formell-gesetzlichen Charakter. Sie bezeichnen die Materie und umschreiben unterschiedliche Finanzsanktionen (vgl. E. 5.1 hiervor) mit der erforderlichen Bestimmtheit (vgl. Botschaft EmbG 1442). In Art. 15 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 3 und Art. 2 Abs. 1 EmbG sind die Delegationsgrundsätze eingehalten. Es besteht somit eine gesetzliche Grundlage, die auch schwerwiegende Einschränkungen in die Grundrechtspositionen des Beschwerdeführers zulassen (vgl. Urteil des BGer 2C_721/2012 vom 27. Mai 2013 E. 6.3 [nicht publ. in: BGE 139 II 384]; Urteil des BVGer B-3925/2023 vom 29. Juli 2024 E. 9.2).

8.3 Eine Einschränkung der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) muss nach Massgabe von Art. 36 Abs. 2 BV durch ein hinreichendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sein (vgl. BGE 145 II 140 E. 4.1 mit Hinweisen). Das öffentliche Interesse ergibt sich aus Art. 1 Abs. 1 EmbG. Zwangsmassnahmen bezwecken die Achtung und Durchsetzung des Völkerrechts, namentlich die Respektierung der Menschenrechte (vgl. Urteil des BGer 2C_721/2012 vom 27. Mai 2013 E. 6.4 [nicht publ. in: BGE 139 II 384]; Urteile des BVGer B-547/2023 vom 7. November 2023 E. 6.5.2 und B-3795/2013 vom 15. Juni 2015 E. 4). Die Durchsetzung und der Schutz fundamentaler Rechtsgüter bilden für den konkreten Grundrechtseingriff ein hinreichendes öffentliches Interesse (Urteil des BVGer B-3925/2023 vom 29. Juli 2024 E. 9.3).

8.4 Das Gebot der Verhältnismässigkeit (Art. 36 Abs. 3 BV) verlangt, dass eine behördliche Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar erweist (vgl. BGE 143 I 147 E. 3.1).

8.4.1 Unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit (Art. 36 Abs. 3 BV) ist die Sperrung von Geldern eine geeignete Massnahme, um der Achtung und Durchsetzung des Völkerrechts und der Menschenrechte mit wirtschaftlichen Mitteln Nachdruck zu verleihen (vgl. E. 7 ff. hiavor). Bei Massnahmen, die zur Wahrung der Interessen der Schweiz ergriffen werden und erhebliche politische Auswirkungen haben, müssen die gerichtlichen Instanzen bei der Prüfung der Erforderlichkeit und der Abwägung der Interessen sodann Zurückhaltung üben (vgl. BGE 132 I 229 E. 10.3; Urteile des BGer 2C_721/2012 vom 27. Mai 2013 E. 6.2.4 [nicht publ. in: BGE 139 II 384] und 2C_722/2012 vom 27. Mai 2013 E. 6.2; Urteil des BVGer B-3795/2013 vom 15. Juni 2015 E. 4.2.2.1). Der Eingriff ist erforderlich, weil sich die Schweiz solchen Massnahmen auch deswegen anschliesst, um zu verhindern, dass sie zu einer Drehscheibe für Umgehungsgeschäfte wird (vgl. Urteil des BGer 2C_721/2012 vom 27. Mai 2013 E. 6.4 [nicht publ. in: BGE 139 II 384]; Urteil des BVGer B-3925/2023 vom 29. Juli 2024 E. 9.4.1; Botschaft EmbG 1456).

8.4.2 Eine weitere Rüge des Beschwerdeführers steht im Zusammenhang mit der Zumutbarkeit (vernünftige Zweck-Mittel-Relation). Der Beschwerdeführer beanstandet, die Vorinstanz habe mildere Massnahmen zu Unrecht abgelehnt, namentlich Monitoring-Massnahmen zur Sicherstellung, dass keine sanktionierte Person Zugriff auf die gesperrten Vermögenswerte habe. Konkret habe er vorgeschlagen, dass er – gleich wie bei juristischen Personen – monatlich Rechenschaft über die Verwendung der freigegebenen Gelder ablegen könnte. Die Vorinstanz habe zu Unrecht Monitoring mit Ring-Fencing gleichgesetzt und verkenne, dass Schutzmassnahmen zur effektiven Überwachung auch im Zusammenhang mit natürlichen Personen denkbar seien.

8.4.3 In der angefochtenen Verfügung hält die Vorinstanz Folgendes fest: Dem Beschwerdeführer sei bereits mehrfach erläutert worden, dass das Konzept des Ring-Fencing nur bei juristischen Personen zur Diskussion stünde. Dieses Konzept diene dazu, mögliche negative Auswirkungen von Sanktionsmassnahmen auf die Wirtschaftsbeteiligten in der Schweiz abzumildern. Zu diesem Zweck sei es möglich, Schutzmassnahmen zu

ergreifen, um zu verhindern, dass eine sanktionierte natürliche oder juristische Person Kontrollrechte ausübe, die mit dem Eigentum oder der tatsächlichen Kontrolle über eine nicht-sanktionierte juristische Person in der Schweiz verbunden seien. Damit solle sichergestellt werden, dass die Geschäftstätigkeit eines Schweizer Unternehmens fortgesetzt werden könne, während Gelder und wirtschaftliche Ressourcen im Eigentum oder unter der Kontrolle einer sanktionierten Person weiterhin gesperrt blieben. Das Ring-Fencing komme mithin nur in Frage, wenn gewichtige öffentliche Interessen bestünden.

In der Vernehmlassung ergänzt die Vorinstanz, der Beschwerdeführer übersehe, dass ein Monitoring keine gleichwertige, mildere Massnahme, sondern eine Ausnahme zur grundsätzlich anwendbaren Vermögenssperre darstelle. Die Kontrolle und Durchsetzung von Monitoring-Massnahmen binde erhebliche Ressourcen und eine solche Belastung sei nicht verhältnismässig, da keine übergeordneten öffentlichen Interessen bestünden.

8.4.4 Der Vorinstanz ist zuzustimmen, dass Monitoring-Massnahmen, so wie sie der Beschwerdeführer versteht (vgl. E. 8.4.2 hiervoor), keine mildere Variante der Vermögenssperre, sondern eine Ausnahme vom Grundmodell des Art. 15 Abs. 1 Ukraine-Verordnung darstellen. Nach der Legaldefinition in Art. 1 lit. b Ukraine-Verordnung bezweckt die Sperrung von Geldern die vollständige Verhinderung jeder Handlung, welche die Verwaltung oder Nutzung der Gelder ermöglicht. Eine teilweise Freigabe der Vermögenswerte unter behördlicher Überwachung widerspricht diesem Regelungszweck, da sie faktisch eine Nutzung gesperrter Vermögenswerte zuliesse und damit die Wirksamkeit der Sanktionen abschwächen würde.

Der Beschwerdeführer setzt sich im Übrigen mit den von der Vorinstanz angeführten Überlegungen nicht vertieft auseinander und legt insbesondere kein überwiegendes öffentliches Interesse dar, das eine Abweichung vom bisherigen Anwendungsbereich des Ring-Fencing rechtfertigen würde (vgl. SECO, Auslegungshilfe Sanktionsmassnahmen vom 30. Oktober 2025, S. 8, Ziff. 1.13). Ebenso wenig zeigt er auf, weshalb das beantragte Monitoring bei einer natürlichen Person als sachgerecht oder geboten erscheinen sollte.

Die Vorinstanz durfte daher ohne Bundesrechtsverletzung annehmen, dass Monitoring nicht als taugliches, milderes Mittel in Betracht kommt und

die vollständige Sperrung zur Sicherstellung des Sanktionszwecks erforderlich bleibt.

8.5 Die Institutsgarantie (Art. 36 Abs. 4 BV) bleibt ebenfalls gewahrt. Die sanktionsrechtliche Sperrung von Geldern greift nicht in das Eigentumsrecht als solches ein. Dieses bleibt formell erhalten. Anzumerken bleibt, dass Art. 15 Abs. 5 Ukraine-Verordnung Ausnahmen zulässt, insbesondere um Härtefälle abzuwenden. Im Ergebnis ist die Einschränkung der Grundrechte des Beschwerdeführers nach Massgabe von Art. 36 BV daher zulässig (vgl. auch Urteil B-3925/2023 vom 29. Juli 2024 E. 9.5).

9.

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist, soweit darauf einzutreten ist.

10.

10.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind dem unterliegenden Beschwerdeführer die Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Spruchgebühr richtet sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (Art. 63 Abs. 4^{bis} VwVG und Art. 2 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Für Streitigkeiten mit Vermögensinteresse legt Art. 4 VGKE den Gebührenrahmen aufgrund des Streitwertes fest. Im vorliegenden Fall wird die Spruchgebühr aufgrund des Streitwerts von USD 60 Mio. und unter Berücksichtigung der Komplexität der Streitsache auf Fr. 50'000.– festgelegt. Der geleistete Kostenvorschuss wird zu deren Bezahlung verwendet.

10.2 Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Parteienschädigungen zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 und 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 50'000.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Der in gleicher Höhe geleistete Kostenvorschuss wird für die Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer, die Vorinstanz und an das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Christian Winiger

Diego Haunreiter

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand:

Zustellung erfolgt an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)
- Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WBF (Gerichtsurkunde)