



Abteilung II
B-3925/2023

Urteil vom 29. Juli 2024

Besetzung

Richterin Vera Marantelli (Vorsitz),
Richter Marc Steiner, Richter Christian Winiger,
Gerichtsschreiber Lukas Abegg.

Parteien

A. _____,
vertreten durch die Rechtsanwälte
Prof. Dr. Peter Nobel und MLaw Nicolas Durand,
Nobel & Partner Rechtsanwälte,
Dufourstrasse 29, Postfach, 8032 Zürich,
Beschwerdeführer,

gegen

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO,
Ressort Sanktionen,
Holzikofenweg 36, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Russland-Sanktionen:
Gesuch um Aufhebung Vermögenssperre.

Sachverhalt:**A.**

A.a A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) besitzt die (...) Staatsbürgerschaft und hat seinen Wohnsitz in London. Seit dem Jahr 2017 ist er mit B._____ verheiratet. B._____ ist die Tochter von C._____.

A.b C._____ ist ein russischer Unternehmer und Grossaktionär des Y._____ Konzerns. 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 (nachfolgend: EU-Verordnung Russland; ABl. L 78 vom 17.3.2014, S. 6) in Anhang I benannt (Abschnitt [...]). Das Vereinigte Königreich belegte C._____ (nachfolgend: C._____ oder sanktionierte Person) 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 14. März 2022 führte die Bank D._____ AG (nachfolgend: Finanzinstitut) zwei Zahlungsaufträge der sanktionierten Person im Betrag von je USD 10 Mio. aus. Die Geldüberweisung erfolgte zugunsten des Bankkontos Nr. (...), lautend auf den Beschwerdeführer. Als Zahlungsgrund vermerkte das Finanzinstitut eine Schenkung der sanktionierten Person an den Beschwerdeführer gemäss *Deed of Gift* vom 12. März 2022 (vorinstanzliche Akten, 11/1–2; zit. vi-act.).

B.b Mit Mitteilung vom 6. April 2022 informierte das Finanzinstitut die Vorinstanz über die Sperrung von Geldern des Beschwerdeführers im Betrag von USD 20 Mio. (vi-act. 4/1).

C.

C.a Mit Schreiben vom 27. Juni 2022 ersuchte der Beschwerdeführer die Vorinstanz, die Sperrung seines Bankkontos Nr. (...) aufzuheben. Die Gelder seien freizugeben und das Finanzinstitut entsprechend zu informieren; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Finanzinstituts (vi-act. 17/1).

C.b Mit elektronischer Mitteilung vom 30. Juni 2022 untersagte das Finanzinstitut dem Beschwerdeführer den Handel mit Finanzprodukten. Am 27. Juli 2022 sprach das Finanzinstitut gegenüber dem Beschwerdeführer die Kündigung der Bankbeziehung aus (vi-act. 18/2–4).

C.c Mit E-Mail vom 11. Januar 2023 informierte die Vorinstanz den Beschwerdeführer, dass das Gesuch um Freigabe der gesperrten Gelder abgelehnt werde und die Vermögenssperre aufrecht erhalten bleibe. Es bestehe ein begründeter Verdacht, dass die Schenkung zugunsten des Beschwerdeführers dazu gedient habe, Vermögenswerte im Betrag von USD 20 Mio. der Sanktionierung zu entziehen. Der Entscheid könne bei Vorliegen neuer Erkenntnisse und entsprechender Dokumente angepasst werden (vi-act. 22/3).

C.d Am 12. Januar 2023 forderte der Beschwerdeführer die Vorinstanz per E-Mail auf, ihm eine anfechtbare Verfügung zukommen zu lassen (vi-act. 22/4).

C.e Am 7. Februar 2023 reichte der Beschwerdeführer bei der Vorinstanz eine durch das Notariat Zürich-Riesbach am 30. Januar 1023 [recte: 2023] beurkundete eidesstattliche Erklärung ein. Darin versicherte der Beschwerdeführer, dass er mit den zugewendeten Geldern keine Sanktionen umgehen oder Sanktionsbestimmungen verletzen werde, sondern diese Gelder gewinnbringend anlegen wolle, um seine Frau und seine Kinder abzusichern (vi-act. 20).

D.

Mit Verfügung vom 12. Juni 2023 wies die Vorinstanz das Gesuch um Freigabe der gesperrten Gelder im Betrag von USD 20 Mio. ab (Dispositiv-Ziffer 1; bezüglich Dispositiv-Ziffern 2, 3, 5 und 6 vgl. E. 3 nachfolgend). Im Weiteren wies die Vorinstanz den Antrag vom 7. Februar 2023 ab, wonach dem Beschwerdeführer für die Dauer des Verwaltungsverfahrens zu gestatten sei, mit den gesperrten Geldern in öffentlich handelbare Finanzprodukte zu investieren (Dispositiv-Ziffer 4). Die Vorinstanz erwog, die Vermögenswerte im Betrag von USD 20 Mio., welche der Beschwerdeführer am 14. März 2022 als Schenkung erhalten habe, ständen unter der Kontrolle der sanktionierten Person.

E.

Gegen diese Verfügung wandte sich der Beschwerdeführer am 13. Juli

2023 mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Der Beschwerdeführer stellt folgende Rechtsbegehren:

1. Die Verfügung des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO vom 12. Juni 2022 sei aufzuheben.
 2. Die Sperre des Bankkontos Konto Nr. (...) bei der D. _____ AG lautend auf A. _____ sei aufzuheben und die Gelder [seien] freizugeben.
 3. Die Bank D. _____ AG sei entsprechend zu informieren und anzuweisen.
 4. Eventualiter sei es dem Beschwerdeführer zu gestatten, die gesperrten Vermögenswerte in öffentlich handelbare Finanzprodukte zu investieren.
- Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Staatskasse.

Prozessual beantragt der Beschwerdeführer:

Es sei dem Beschwerdeführer vollständige Einsicht in die Akten des SECO zu gewähren und nach erfolgter Akteneinsicht eine angemessene Frist zur Ergänzung der Beschwerde anzusetzen.

Der Beschwerdeführer rügt eine mehrfache Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör, eine Verletzung seines Rechts auf ein faires Verfahren und die überlange Verfahrensdauer. Im Weiteren beanstandet er eine willkürliche Feststellung des Sachverhalts, eine Verletzung der Eigentums-garantie und der Wirtschaftsfreiheit sowie die willkürliche Anwendung des Embargogesetzes und der Ukraine-Verordnung.

E.a Die Instruktionsrichterin ersuchte die Vorinstanz mit Verfügung vom 22. August 2023, eine Vernehmlassung in zwei Exemplaren unter Beilage der gesamten Akten (nummeriert und in einem Aktenverzeichnis aufgenommen) einzureichen. Die Vorinstanz liess dem Bundesverwaltungsgericht ihre Vernehmlassung am 22. November 2023 innert zweimal erstreckter Frist zukommen.

E.b Mit Verfügung vom 6. Dezember 2023 forderte die Instruktionsrichterin die Vorinstanz auf, die Vernehmlassung und Akten inklusive Verzeichnisse teilweise zu schwärzen oder andere zulässige Ersatzformen anzuwenden. Die Schwärzungen müssten sicherstellen, dass im Rahmen der zu gewährenden Akteneinsicht keine schützenswerten Geheimnisse von am Beschwerdeverfahren nicht beteiligten Dritten gefährdet oder verletzt werden.

E.c Nachdem die Vorinstanz das Bundesverwaltungsgericht mit Schreiben vom 8. Januar 2024 um Gewährung einer Fristerstreckung für die

Schwärzung der Akten ersucht hatte, hiess die Instruktionsrichterin dieses Ersuchen mit Verfügung vom 9. Januar 2024 gut.

E.d Mit Schreiben vom 15. Januar 2024 erhob der Beschwerdeführer gegenüber der Vorinstanz den Vorwurf der Verfahrensverzögerung.

E.e Am 18. Januar 2024 reichte die Vorinstanz innert erstreckter Frist die teilweise geschwärzte Vernehmlassung und die teilweise geschwärzten Akten samt Verzeichnissen in elektronischer Form ein. Die Vorinstanz beantragt, die Beschwerdebegehren Ziffern 2 bis 4 seien abzuweisen, unter Kostenfolge zu Lasten des Beschwerdeführers. Der beantragten Aufhebung ihrer Dispositiv-Ziffern 2, 3, 5 und 6 der angefochtenen Verfügung widersetze sie sich nicht, weil diese Feststellungs- und Begründungselemente enthielten, die nicht ins Dispositiv gehörten.

E.f Mit Stellungnahme vom 22. Januar 2024 liess sich die Vorinstanz zur vorgeworfenen Verfahrensverzögerung vernehmen. Sie erklärt, in komplexen Fällen wie dem vorliegenden sei der Aufwand für eine Anonymisierung und Schwärzung immens. Sie erachte es als fraglich, ob die Namen von Personen aus dem engsten Umfeld einer sanktionierten Person, welche aus den gleichen Überlegungen von kontoführenden Banken mit einer Vermögenssperre belegt worden seien, tatsächlich als schutzbedürftige Privatpersonen zu qualifizieren seien.

E.g Mit Zwischenverfügung vom 31. Januar 2024 wurde dem Finanzinstitut Gelegenheit gegeben, Geschäftsgeheimnisse in den Akten zu bezeichnen, allenfalls von der Akteneinsicht auszunehmende Aktenstücke zu benennen oder dem Bundesverwaltungsgericht Vorschläge zur Schwärzung von Textpassagen zu unterbreiten.

E.h Nachdem das Finanzinstitut seine Vorschläge zur Schwärzung von Geschäftsgeheimnissen am 8. Februar 2024 (Posteingang 12. Februar 2024) fristgerecht eingereicht hatte, hiess die Instruktionsrichterin das Gesuch um Akteneinsicht mit Verfügung vom 13. Februar 2024 teilweise gut.

E.i Mit Eingabe vom 15. März 2024 replizierte der Beschwerdeführer innert Frist. Der Beschwerdeführer hält an seinen in der Beschwerdeschrift gestellten Anträgen fest. Er rügt, die Vorinstanz habe gewisse Aktenpassagen dermassen geschwärzt, dass eine Replik erheblich erschwert, wenn nicht verunmöglicht worden sei. Im Weiteren beanstandet der Beschwerdeführer, er habe der Vorinstanz angeboten, geeignete Massnahmen zu ergreifen, um einen Geldfluss vom nicht sanktionierten Beschwerdeführer an die

sanktionierte Person auszuschliessen. Die Vorinstanz sei darauf nicht eingegangen, was mit dem Verhältnismässigkeitsgebot nicht vereinbar sei (Rz. 21).

E.j Am 2. Mai 2024 reichte die Vorinstanz innert erstreckter Frist ihre Duplik und zusätzliche Verfahrensakten ein. Die Vorinstanz hält an ihren in der Vernehmlassung vom 22. November 2023 gestellten Rechtsbegehren vollumfänglich fest.

E.k Mit Instruktionsverfügung vom 7. Mai 2024 wurde die Vorinstanz aufgefordert, allenfalls noch nicht eingereichte Akten nachzureichen und die Vollständigkeit der Akten zu bestätigen.

E.l Mit Eingabe vom 14. Mai 2024 bestätigte die Vorinstanz die Vollständigkeit der Akten. Die im Rahmen ihrer Duplik neu eingereichten Akten erklärte sie mit zusätzlichen Abklärungen, die sich als notwendig erwiesen hätten.

E.m Am 28. Mai 2024 liess der Beschwerdeführer dem Bundesverwaltungsgericht eine Triplik mit unveränderten Rechtsbegehren und neuen Beweismitteln zukommen.

E.n 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 des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO (Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32] i.V.m. Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 [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, Ukraine-V, SR 946.231.176.72] i.V.m. Art. 8 des Bundesgesetzes über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen vom 22. März 2002 [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. Urteil des BVGer B-547/2023 vom 7. November 2023 E. 1.1; Botschaft zum Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen vom 20. Dezember 2000, BBl 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 Sachurteils-voraussetzungen liegen vor (Art. 44 ff. VwVG).

Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2.

2.1 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).

2.2 Das Bundesverwaltungsgericht wendet das Recht von Amtes wegen an, ohne an die Begründung der Begehren der Parteien gebunden zu sein (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

3.

Wie die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung vom 18. Januar 2024 zu Recht geltend macht, fehlt den Dispositiv-Ziffern 2, 3, 5, und 6 der Verfügung vom 12. Juni 2023 der Verfügungscharakter im Sinne von Art. 5 VwVG. Sie enthalten offensichtlich ausschliesslich Begründungselemente.

Die angefochtene Verfügung ist daher in Bezug auf die Dispositiv-Ziffern 2, 3, 5, und 6 insoweit von vornherein von Amtes wegen aufzuheben, selbst wenn der Beschwerdeführer mit seinen Anträgen im Übrigen nicht durchdringen sollte.

4.

4.1 In formeller Hinsicht rügt der Beschwerdeführer eine mehrfache Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV), formelle Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung sowie eine Verletzung seines Rechts auf ein faires Verfahren (Art. 29 Abs. 1 BV).

4.2 In seiner ersten Rüge bringt der Beschwerdeführer vor, die Vorinstanz habe sein Recht auf Akteneinsicht verletzt. Infolgedessen habe die Vorinstanz ihre Verfügung auf Informationen gestützt, welche sie nicht mit ihm geteilt habe (Beschwerdeschrift, Rz. 7, 13).

4.2.1 Die Vorinstanz weist die vorgeworfene Rechtsverletzung zurück. Der Beschwerdeführer habe zu keinem Zeitpunkt ein umfassendes Akteneinsichtsgesuch gestellt (Vernehmlassung, Rz. 3).

4.2.2 Gemäss Art. 29 Abs. 2 BV haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Dieser Anspruch ist formeller Natur. Seine Verletzung führt ungeachtet der materiellen Begründetheit des Rechtsmittels zur Gutheissung der Beschwerde und zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids (BGE 144 I 11 E. 5.3; 137 I 195 E. 2.2; je mit Hinweisen). Das Akteneinsichtsrecht (Art. 26 VwVG) ist ein Teilgehalt des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 29 VwVG). Es bezieht sich auf sämtliche Akten eines Verfahrens, die für dieses erstellt oder beigezogen wurden, ohne dass ein besonderes Interesse geltend gemacht werden müsste (BGE 144 II 427 E. 3.1.1; 129 I 249 E. 3; je mit Hinweisen) und unabhängig davon, ob aus Sicht der Behörde die fraglichen Akten für den Ausgang des Verfahrens bedeutsam sind (BGE 144 II 427 E. 3.1.1; 132 V 387 E. 3.2).

4.2.3 Die Vorinstanz war nicht von Amtes wegen verpflichtet, den Beschwerdeführer zur Akteneinsicht (Art. 26 VwVG) einzuladen. Vielmehr obliegt es den Parteien und ihren Vertretern, bei der zuständigen Behörde Einsicht in die Akten zu verlangen (BGE 132 V 387 E. 6.2; REGINA KIE-
NER/BERNHARD RÜTSCHÉ/MATHIAS KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. Aufl. 2021, Rz. 638). Unter dem Titel "rechtliches Gehör" ersuchte der Beschwerdeführer die Vorinstanz mit Schreiben vom 5. August 2022 zwar, ihm eine allfällige Stellungnahme oder Vernehmlassung des Finanzinstituts im Zusammenhang mit der Kündigung der Bankbeziehung zuzustellen (viact. 18/1, S. 2). Gemäss Akten ist der Vorinstanz kein solcher Schriftsatz seitens des Finanzinstituts zugegangen. Der anwaltlich vertretene Beschwerdeführer stellte aber im vorinstanzlichen Verfahren kein

Akteneinsichtsgesuch, das alle als Beweismittel dienenden Aktenstücke umfasst, die in der Sache erstellt oder beigezogen wurden (Art. 26 Abs. 1 VwVG). Unter diesem Aspekt erweist sich die Rüge des Beschwerdeführers als unbegründet.

4.2.4 Grundsätzlich hört die Behörde die Parteien an, bevor sie verfügt (Art. 30 Abs. 1 VwVG). Voraussetzung des Äusserungsrechts sind genügende Kenntnisse über den Verfahrensverlauf, was auf das Recht hinausläuft, in geeigneter Weise über die entscheidungswesentlichen Vorgänge und Grundlagen vorweg orientiert zu werden (BGE 145 I 73 E. 7.2.2.1; 144 I 11 E. 5.3; 142 III 48 E. 4.1.1; je mit Hinweisen; Urteil des BVGer B-4161/2020 vom 11. Januar 2021 E. 5.4 ff.). Dies setzt namentlich eine offengelegte Aktenführung voraus, welche den Parteien erlaubt, in wirksamer Weise an der Erstellung des rechtserheblichen Sachverhalts mitzuwirken (BGE 144 I 11 E. 5.3; BVGE 2018 IV/5 E. 8.3).

4.2.5 Die Vorinstanz orientierte den Beschwerdeführer am 11. Januar 2023 per E-Mail über das vorläufige Ergebnis ihrer Gesuchsprüfung (viact. 22/3). Bei dieser Gelegenheit versäumte sie es, diesen über ihre Beweiserhebungsmassnahmen und die Aktenlage (Art. 12 VwVG i.V.m. Art. 3 EmbG und Art. 31 Ukraine-Verordnung) zu orientieren, auf die sie ihr Beweisergebnis und ihren negativen Entscheid abstützte (vgl. BERNHARD WALDMANN/MAGNUS OESCHGER, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxis-kommentar VwVG, 3. Aufl. 2023, Art. 26 N 72 ff.). Durch dieses Versäumnis wurde dem Beschwerdeführer verunmöglicht, sich zum Sachverhalt vorweg zu äussern und in wirksamer Weise an der Erstellung des rechtserheblichen Sachverhalts mitzuwirken. Die Rüge, die Vorinstanz habe die angefochtene Verfügung gestützt auf Informationen erlassen, die sie mit dem Beschwerdeführer nicht geteilt habe, ist somit begründet. Dadurch ist beim Erlass des in die Rechtstellung des Beschwerdeführers eingreifenden Entscheides sein Gehörsanspruch in schwerwiegender Weise verletzt worden (vgl. BGE 132 V 387 E. 4).

4.2.6 Nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung soll die Heilung von Gehörsverletzungen bei der Rechtsmittelinstanz die Ausnahme bleiben (BGE 142 II 218 E. 2.8.1; 137 I 195 E. 2.3.2; je mit Hinweisen). Auch die Lehre mahnt zur Zurückhaltung (GIOVANNI BIAGGINI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl. 2017, Art. 29 BV Rz. 9 ff.; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 1175 ff.). Die Rechtsprechung anerkennt jedoch, dass selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des

rechtlichen Gehörs von einer Rückweisung der Sache an die Verwaltung ausnahmsweise abgesehen werden kann, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem – der Anhörung gleichgestellten – Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (BGE 147 IV 340 E. 4.11.3; 142 II 218 E. 2.8.1; je mit Hinweisen sowie Urteil des BVGer B-3507/2022 vom 4. Juni 2024 E. 3.5 und E. 3.6).

4.2.7 Der anwaltlich vertretene Beschwerdeführer beantragt nicht die Aufhebung der angefochtenen Verfügung aus formellen Gründen; seine Anträge sind reformatorischer Natur. Es ist daher namentlich aufgrund des mehrfach betonten Beschleunigungsinteresses des Beschwerdeführers folgerichtig davon auszugehen, dass dieser einen Sachentscheid einem kassatorischen Rückweisungsentscheid vorzieht. Eine Rückweisung an die Vorinstanz (Art. 61 Abs. 1 2. Teilsatz VwVG) würde unter diesen Voraussetzungen in einen formalistischen Leerlauf münden, weshalb davon ausnahmsweise abgesehen ist. Der festgestellten schweren Verletzung von Art. 29 Abs. 2 BV ist aber bei den Entschädigungsfolgen Rechnung zu tragen (BGE 147 IV 340 E. 4.11.4, mit Hinweisen sowie Urteil des BVGer B-3507/2022 E. 3.5 und E. 3.6).

4.3 Mit seiner zweiten formellen Rüge beanstandet der Beschwerdeführer eine Verletzung von Art. 27 Abs. 2 VwVG. Die übermässige Aktenschwärzung habe dazu geführt, dass ihm das Replizieren erheblich erschwert, wenn nicht gar verunmöglicht worden sei. Ihm seien wichtige Informationen vorenthalten worden, namentlich sei für ihn relevant, wann welche Summen an wen transferiert worden seien. Ausserdem sei es unmöglich zu verstehen, welche Abklärungen die Vorinstanz getätigt habe (Replik, Rz. 3–9).

4.3.1 Mit Beschwerdeerhebung ist die Sache gestützt auf Art. 54 VwVG in den Zuständigkeitsbereich des Bundesverwaltungsgerichts übergegangen (sog. Devolutiveffekt). Es liegt daher in dessen Zuständigkeit, den Aktenbestand offenzulegen und Akteneinsicht zu gewähren, zu verweigern oder zu bestimmen, inwieweit die vorinstanzlichen Akten zugänglich zu machen sind. Unter anderem darf die Behörde die Einsichtnahme in Akten verweigern, wenn wesentliche private Interessen, insbesondere von Gegenparteien (Art. 27 Abs. 1 Bst. b VwVG), die Geheimhaltung erfordern. Die Verweigerung der Einsichtnahme darf sich nur auf die Aktenstücke erstrecken, für die Geheimhaltungsgründe bestehen (Art. 27 Abs. 2 VwVG).

4.3.2 Der Beschwerdeführer erhielt im Beschwerdeverfahren sämtliche Verfahrensakten in ausgedruckter Form zugestellt. Geschäftsgeheimnisse von Finanzintermediären und Finanzinformationen, die unter den Schutz des Bankkundengeheimnisses (Art. 47 des Bundesgesetzes vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen [Bankengesetz, BankG; SR 952.0]) beziehungsweise des Amtsgeheimnisses (Art. 320 Ziff. 1 Abs. 1 des Strafgesetzbuches [StGB; SR 311.0]) fallen und natürliche und juristische Personen betreffen, denen im Beschwerdeverfahren keine Parteistellung zukommt, wurden gestützt auf Art. 27 Abs. 1 Bst. b VwVG teilweise geschwärzt. Informationen zu einem Bankschliessfach eines Dritten und zu einer Auszahlung an einen Dritten sowie die zugehörige Anwaltskorrespondenz wurden dem Beschwerdeführer in Form von anonymisierten Inhaltsangaben zugänglich gemacht (vi-act. 16/1–3).

4.3.3 Der Beschwerdeführer erhielt Gelegenheit, sich vor dem Bundesverwaltungsgericht, das sowohl den Sachverhalt als auch die Rechtslage frei überprüfen kann (E. 2 hiervor), umfassend zu äussern sowie Gegenbeweismittel einzubringen. Die im Rahmen seiner Replik vorgetragenen Argumente zeigen, dass er die in den Akten dokumentierten Tatsachen ihrem wesentlichen Inhalt nach kennt und die darauf gründende Rechtsauffassung der Vorinstanz verstanden hat (Replik, Rz. 13 ff.). Insbesondere ist ihm anhand anonymisierter Bankbelege offengelegt worden, dass die sanktionierte Person mit Valuta vom 23. Februar 2022 und 2. März 2022 von schweizerischen Bankkonten Geldschenkungen im Gesamtbetrag von USD 260 Mio. vollzogen hat. Anhand der ungeschwärzten Akten hat sich das Bundesverwaltungsgericht vergewissert, dass es sich bei den zwei Schenkungsempfängern um nahe Familienangehörige der sanktionierten Person handelt (vi-act. 12/1–4 und 13/1–2; Duplik, Beilagen 5–8).

4.3.4 Soweit der Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang beanstandet, die Namen der zwei Schenkungsempfänger seien nicht schützenswert und ihm zu Unrecht vorenthalten worden (Replik, Rz. 6), ist er darauf hinzuweisen, dass die wirtschaftlichen Verhältnisse einer Person zu deren Privatsphäre gehören, die einen Teilgehalt des Grundrechts auf Schutz der Privatsphäre gemäss Art. 13 BV (SR 101) und Art. 8 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101) bildet (BGE 139 II 404 E. 7.1). Zwar unterliegt dem Bankkundengeheimnis direkt nur der Personenkreis, der in Art. 47 BankG adressiert wird (BGE 145 IV 114 E. 3.1 ff., mit Hinweisen). Das Amtsgeheimnis (Art. 320 Ziff. 1 Abs. 1 StGB) erfasst in dieser Hinsicht aber alle nichtöffentlichen Informationen und Akten aus dem

sanktionsrechtlichen Tätigkeitsbereich, solange ein Geheimhaltungsinteresse besteht, also auch die dem Bankkundengeheimnis unterliegenden Informationen (vgl. BGE 142 IV 65 E. 5.1, mit Hinweisen; vgl. NIKLAUS OBERHOLZER, in: Niggli/Wiprächtiger. [Hrsg.], Strafrecht, Basler Kommentar. 4. Aufl. 2019, N 8 zu Art. 320 StGB). Vor diesem Hintergrund erweist sich die auf Art. 27 Abs. 2 VwVG gestützte Rüge, die Akten seien übermässig geschwärzt worden, als unbegründet.

4.3.5 Zur geltend gemachten Verletzung von Art. 27 Abs. 2 VwVG ist anzumerken, dass einzelne Akten von der Vorinstanz unsachgemäss geschwärzt wurden (act. 8/1–8/10, act. 9/2, act. 12/1, act. 12/3, act. 13/2, S. 4–5, act. 16/1–3). Insoweit erweist sich die Rüge des Beschwerdeführers, wonach solche Schwärzungen das Replizieren erschwert haben, als begründet (Replik, Rz. 6). Dem Beschwerdeführer ist daraus aber kein verfahrensrechtlicher Nachteil erwachsen, da sich aus dem Kontext zweifelsfrei ergibt, dass es sich bei den beanstandeten Schwärzungen nur um die sanktionierte Person, seine eigene Ehegattin und um ihn selbst handeln kann. Die zwingend notwendigen Korrekturen hat das Bundesverwaltungsgericht selber ausgeführt und dem Beschwerdeführer unter Wahrung seines Äusserungsrechts offengelegt. Durch die unsachgemässen Schwärzungen ist dem Beschwerdeführer aber ein zeitlicher Mehraufwand erwachsen, dem bei den Entschädigungsfolgen Rechnung zu tragen ist.

4.3.6 Die auf Art. 27 Abs. 2 VwVG gestützte Rüge, es sei unmöglich zu verstehen, welche Abklärungen die Vorinstanz getätigt habe (Replik, Rz. 5), erweist sich als aktenwidrig: Die auf Art. 12 VwVG, Art. 3 EmbG und Art. 31 Ukraine-Verordnung gestützten Auskunftersuchen sind inklusive zugehöriger Korrespondenz in den Akten dokumentiert (vi-act. 8/1–10 und vi-act. 9/1–2; Duplik, Beilagen 1–4). Aus den Akten wird somit ersichtlich, wie sie zustande gekommen sind und wer sie erstellt hat.

4.4 Die dritte formelle Rüge bezieht sich auf die vorinstanzliche Aktenführung. Der Beschwerdeführer rügt, durch die inaktive Verlinkung sei die Bezugnahme von der Vernehmlassung zu den bezeichneten Akten mit einem grossen Aufwand verbunden gewesen. Die Bezüge hätten sich auch nicht durchgehend überprüfen lassen (Replik, Rz. 8).

4.4.1 Nach der Rechtsprechung wird aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör eine allgemeine Aktenführungspflicht der Behörden abgeleitet, die sich als Gegenstück zum Akteneinsichts- und Beweisführungsrecht der Parteien ergibt (BGE 142 I 86 E. 2.2; BVGE 2018 IV/5 E. 8.1). Aus der

Aktenführungspflicht ergeben sich Anforderungen an die Systematik der Aktenführung: Vorausgesetzt wird ein chronologisches, zum Zeitpunkt der Entscheidung in sich geschlossenes Dossier (Urteil des BGer 8C_319/2010 vom 15. Dezember 2010 E. 2.2.2; BVGE 2018 IV/5 E. 8.1). In der Regel ist auch ein Aktenverzeichnis zu erstellen, das eine chronologische Auflistung aller eingereichten Eingaben enthält. Spätestens im Zeitpunkt des Entscheids müssen die Akten durchgehend paginiert werden (Urteil des BGer 2C_327/2010 vom 19. Mai 2011 E. 3.2 [nicht publ. in BGE 137 I 247]).

4.4.2 Die Verweise auf die unnummerierten Akten (in 42 elektronischen Ordnern gespeichert) und auf das Aktenverzeichnis (nach Datum geordnet) stellt die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung mittels Speicherpfaden (mit bis zu sechs Hierarchiestufen) her. Eine solche Dossierführung ist nicht als kleinere Unzulänglichkeit zu werten und genügt den Anforderungen an eine transparente und nachvollziehbare Aktenführung nicht. Die Zuordnung der Akten zu den jeweiligen Textstellen ist zwar gerade noch möglich. Sie ist aber mit einem beträchtlichem Zusatzaufwand verbunden. Weil die gesetzten Links auch in der elektronischen Version nicht aktiv sind, entstünde für den Beschwerdeführer kein Vorteil, wenn ihm zusätzlich ein USB-Speicher zugestellt würde (vgl. Duplik, Rz. 2). Durch die mangelhafte Aktenführung ist dem Beschwerdeführer auch beim Verfassen seiner Replik ein erheblicher zeitlicher Mehraufwand entstanden, dem bei der Bemessung der Entschädigungsfolgen ebenfalls Rechnung zu tragen ist.

4.5 Die vierte formelle Rüge betrifft die behördliche Berücksichtigungspflicht (Art. 29 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 32 VwVG). Der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz habe sämtliche Beweise und Argumente nicht gewürdigt, die dafürsprächen, dass die gesperrten Gelder nicht unter der indirekten Kontrolle der sanktionierten Person stünden. Von einer unvoreingenommenen oder fairen Prüfung der Angelegenheit könne unter solchen Umständen nicht gesprochen werden (Beschwerdeschrift, Rz. 24, mit Hinweis auf Rz. 28–59; Replik, Rz. 12, 32; Triplik, Rz. 10 f.).

4.5.1 Der in Art. 29 Abs. 2 BV verankerte Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt, 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 (BGE 145 IV 99 E. 3.1; 142 III 433 E. 4.3.2; 141 III 28 E. 3.2.4; je mit Hinweisen). 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 (BVGE 2018 IV/5 E. 10, mit Hinweisen).

4.5.2 Die Vorinstanz führte zu den Gründen, die für eine Abweisung des Gesuchs sprechen, Folgendes aus: Auch wenn der Schenkungsbetrag von USD 20 Mio. im Verhältnis zum Gesamtvermögen der sanktionierten Person gering erscheine, handle es sich nichtsdestotrotz um Vermögenswerte mit beträchtlicher Kaufkraft (Verfügung, Ziff. 21). Ebenso hörte sie das Argument, wonach eine Investition in Hochrisikoplanlagen die uneingeschränkte Kontrolle des Beschwerdeführers über die Gelder voraussetze (Verfügung, Ziff. 18 ff.). Weiter hat sie die aus ihrer Sicht wesentlichen Gründe dargelegt, weshalb sie nicht auf den Wortlaut der Schenkungsurkunde abstellt und andere Beweismittel hinsichtlich Glaubwürdigkeit und Relevanz höher gewichtet (Verfügung, Rz. 16; Vernehmlassung, S. 7 ff., 11 ff.). Der Anspruch des Beschwerdeführers auf eine objektive Prüfung aller relevanten Parteivorbringen wurde daher nicht verletzt (Art. 29 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 32 Abs. 1 VwVG). Die vierte formelle Rüge erweist sich daher als unbegründet.

4.6 Unter dem Titel einer formellen Rechtsverweigerung beanstandet der Beschwerdeführer fünftens, die Vorinstanz habe den Eingang des Gesuchs nicht bestätigt sowie auf zahlreiche Anrufe und E-Mails nicht reagiert. Dies sei mit keiner Überlastung zu rechtfertigen (Replik, Rz. 13).

4.6.1 Eine formelle Rechtsverweigerung im Sinne von Art. 29 Abs. 1 BV liegt vor, wenn eine Behörde auf eine ihr frist- und formgerecht unterbreitete Sache nicht eintritt oder eine solche ausdrücklich bzw. stillschweigend nicht an die Hand nimmt und nicht behandelt, obschon sie darüber befinden müsste. Das Gleiche gilt, wenn einzelne Anträge oder Teile davon nicht behandelt werden (BGE 144 II 184 E. 3.1; 134 I 229 E. 2.3; BVGE 2021 II/1 E. 20.1; je mit Hinweisen).

4.6.2 Der Beschwerdeführer leitete das Verwaltungsverfahren mit Gesuch vom 27. Juni 2022 ein (vi-act. 17/1). Ein Verwaltungsverfahren wird in der Regel formlos eröffnet. Das Verwaltungsverfahrensgesetz enthält keine Rechtsvorschrift, wonach die Behörde dem Betroffenen zwingend Mitteilung über die Verfahrenseröffnung zu machen hat. Nach Einleitung des Verfahrens sind den Betroffenen aber die Parteirechte vollumfänglich zu gewähren (BGE 136 II 304 E. 6.3; FELIX UHLMANN, Die Einleitung eines

Verwaltungsverfahren, in: Das erstinstanzliche Verwaltungsverfahren, Häner/Waldmann [Hrsg.], 2008, S. 8 ff., 14).

4.6.3 Unter dem Aspekt der Parteirechte ist die Rüge des Beschwerdeführers insofern begründet, als die Vorinstanz sein Ersuchen um Zustellung einer allfälligen Stellungnahme des Finanzinstituts vom 5. August 2022 zu Unrecht unbeantwortet gelassen hat (vi-act. 18/1, S. 2; siehe E. 4.2.3 hier-vor). Aus dieser Verletzung der Parteirechte lässt sich indessen nicht ableiten, die Vorinstanz habe gleichzeitig eine Rechtsverweigerung im engeren Sinn (Art. 29 Abs. 1 BV) begangen. Offensichtlich hat sie das rund fünf Wochen vor diesem Schreiben vom 5. August 2022 eingereichte Gesuch an Hand genommen, die aus ihrer Sicht notwendigen Abklärungen getroffen und am 12. Juni 2023 eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG erlassen (vi-act. 25). Soweit der Beschwerdeführer unter dem Titel einer formellen Rechtsverweigerung (Art. 29 Abs. 1 BV) beanstandet, die Vorinstanz habe E-Mails nicht beantwortet, erweist sich dieser Vorwurf als aktenwidrig: Das Schreiben vom 1. November 2022 (vi-act. 19) beantwortete die Vorinstanz am 25. November 2022 (vi-act. 22/1), die Anfrage vom 30. November 2022 am 9. Dezember 2022 (vi-act. 22/2) und den Eingang der E-Mail vom 12. Januar 2023, worin der Beschwerdeführer eine anfechtbare Verfügung verlangte, bestätigte sie gleichentags (vi-act. 22/4). Den Vorwurf, wonach die Vorinstanz Telefonate wiederholt nicht beantwortet haben soll, hat der Beschwerdeführer weder in zeitlicher oder sachlicher Hinsicht substantiiert, weshalb darauf nicht weiter einzugehen ist.

4.7 Die sechste formelle Rüge betrifft einen zweiten Aspekt der formellen Rechtsverweigerung, das Verbot der Rechtsverzögerung (Art. 29 Abs. 1 BV).

4.7.1 Der Beschwerdeführer beanstandet eine überlange Verfahrensdauer. Das vorinstanzliche Verfahren habe vom Moment der Vermögenssperre bis zum Erlass einer anfechtbaren Verfügung über ein Jahr gedauert (Beschwerdeschrift, Rz. 14–16). Im Beschwerdeverfahren wirft er der Vorinstanz mit Schreiben vom 15. Januar 2024 vor, diese verzögere durch ihre mehrfach gestellten Gesuche um Fristerstreckung das Verfahren erneut (act. 18).

4.7.2 Die Vorinstanz räumt ein, dass es infolge der angespannten personellen Ressourcenlage zu Verzögerungen im Vollzug der Ukraine-Verordnung gekommen sei (Vernehmlassung, Rz. 5; act. 23, Rz. 1). Die weitergehenden Verzögerungsvorwürfe entbehrten aber jeglicher Grundlage. Sie

habe ihre Vernehmlassung und die aufbereiteten Akten innerhalb der üblichen, zweimaligen Fristerstreckung eingereicht (act. 23, Rz. 2).

4.7.3 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 (BGE 144 I 318 E. 7.1; 135 I 265 E. 4.4; 131 V 407 E. 1.1; je mit Hinweisen).

4.7.4 Für die Berechnung der Dauer des Verfahrens ist zunächst nicht der Zeitpunkt der Sperrung der Gelder durch das Finanzinstitut massgebend (Beschwerdeschrift, Rz. 14–16), sondern die Verfahrenseinleitung vom 27. Juni 2022 (vi-act. 17/1). Seit Ende Februar 2022 stieg die Geschäftslast der Vorinstanz in nicht voraussehbarem Ausmass. Dem ungeachtet erliess die Vorinstanz innerhalb eines Jahres eine anfechtbare Verfügung (vgl. ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER/MARTIN KAYSER, Prozessieren vor Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 5.27 [zit. MOSER ET AL.]). Bei der Beurteilung der Verfahrensdauer ist zu berücksichtigen, dass das Verfahren bis zum Erlass der Verfügung vom 12. Juni 2023 umfangreiche Sachverhaltsermittlungen (Art. 12 VwVG) erforderte. Die Beweiserhebung gestaltete sich aufwändig, weil sie nicht nur den Beschwerdeführer und die sanktionierte Person betraf, sondern sachgerecht auch deren nahe Familienangehörige miteinschloss. Die Umstände, die zu einer Verfahrensdauer von einem knappen Jahr führten, lassen sich nach dem Gesagten objektiv rechtfertigen (Kasuistik: HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O. Rz. 1047 ff.).

4.7.5 Im Beschwerdeverfahren führte die Vorinstanz in ihren Ersuchen um Fristerstreckung jeweils objektiv zu rechtfertigende Gründe an (act. 7, 9, 16). Die Instruktionsrichterin räumte der Vorinstanz keine überlangen Fristerstreckungen ein. Entgegen der vorinstanzlichen Ansicht sind zweimalige Fristerstreckungen aber nicht üblich (act. 23, Ziff. 2). Vielmehr bilden sie die Ausnahme, was ihr mit Verfügungen vom 21. September 2023, 9. Januar 2024 und 16. April 2024 (act. 8, 17 und 36) auch so mitgeteilt wurde.

4.7.6 Im Ergebnis ist keine Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV (Rechtsverzögerung) festzustellen. Die sechste formelle Rüge erweist sich demnach als unbegründet.

5.

5.1 Zum anwendbaren Beweismass trägt die Vorinstanz vor, nach Art. 16 Abs. 1 Ukraine-Verordnung seien nicht nur Vermögenswerte der im Anhang aufgeführten, sanktionierten Personen zu sperren und zu melden, sondern auch solche, von denen *anzunehmen sei*, dass sie unter die Sperrung nach Art. 15 Abs. 1 der Ukraine-Verordnung fielen. Mit dieser Formulierung habe der Gesetzgeber das Regelbeweismass für eine Vermögenssperre im Anwendungsbereich von Sanktionen bewusst tief angesetzt (Vernehmlassung, Rz. 6). Bei verwaltungsrechtlichen Präventivmassnahmen wie der Vermögenssperre genügten konkrete Anhaltspunkte. Höhere Beweisforderungen würden insbesondere in Fällen einer indirekten Kontrolle zur Undurchsetzbarkeit von Sanktionsmassnahmen führen (Duplik, S. 4).

5.2 Der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz habe basierend auf Vermutungen in seine Grundrechte eingegriffen (Beschwerdeschrift, Rz. 17; Triplik, Rz. 6). Das Regelbeweismass im Verwaltungsverfahren sei dasjenige der an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit. Nicht ausreichend sei, wenn bloss eine überwiegende Wahrscheinlichkeit bestehe, dass sich die behauptete Tatsache verwirklicht habe (Beschwerdeschrift, Rz. 19). Zudem verlange die Vorinstanz eine Beweislastumkehr (Replik, Rz. 90).

5.3 Unter der Marginalie "Meldepflichten betreffend die Sperrung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen" sieht der Gesetzgeber in Art. 16 Abs. 1 Ukraine-Verordnung einen reduzierten Beweismassstab vor für Personen und Institutionen, die Gelder halten oder verwalten oder von wirtschaftlichen Ressourcen wissen, von denen anzunehmen ist, dass sie unter die Sperrung nach Art. 15 Abs. 1 Ukraine-Verordnung fallen. Wie der Beschwerdeführer zutreffend einwendet, richtet sich diese Rechtsvorschrift an meldepflichtige Personen und Institutionen (Replik, Rz. 29). Sie legt aber nicht das Beweismass für Verfügungen fest, in welchen die Vorinstanz in einem Verwaltungsverfahren die Rechtmässigkeit von Vermögenssperren überprüft, die ein Finanzinstitut gestützt auf Art. 15 Abs. 1 Ukraine-Verordnung selbständig veranlasst hat.

5.4 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 (BGE 144 II 332 E. 4.1.2; 130 III 321 E. 3.2; je 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 (Urteile des BVGer B-536/2020 vom 14. April 2022 E. 3.1.2; 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]; 2C_722/2012 vom 27. Mai 2013 E. 5.2.2). 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 (BGE 139 II 451 E. 2.4; 137 II 313 E. 3.5.2; je mit Hinweisen).

5.5 Verfahren nach dem Embargogesetz richten sich nach den Bestimmungen über das Verwaltungsverfahren. Gemäss dem hier anwendbaren Untersuchungsgrundsatz (Art. 12 VwVG) hat die Behörde von Amtes wegen für die richtige und vollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts zu sorgen (vgl. PATRICK L. KRAUSKOPF/MARKUS 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 Bweisergebnis erhebliche Zweifel zu wecken, dieses durch Gegenbeweismittel zu entkräften.

6.

6.1 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).

6.2 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 ins schweizerische Recht umgesetzt.

6.3 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.

6.4 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 (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.

6.5 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-V). 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-V); abrufbar ist er auf der Internetseite der Vorinstanz.

7.

7.1 Der Beschwerdeführer rügt einen offensichtlichen Beurteilungsfehler bei der Rechtsanwendung von Art. 15 Abs. 1 Ukraine-Verordnung.

7.2 Bei sanktionsrechtlichen Kontrollverhältnissen zwischen natürlichen Personen ist die Frage zu beantworten, wer über die fraglichen Vermögenswerte faktisch, d.h. unabhängig vom rechtlichen Eigentum, letztverbindliche Entscheidungsbefugnis über deren Verwendung ausüben kann (vgl. BGE 125 IV 139 E. 3c). Die Ukraine-Verordnung definiert keine verbindlichen Kriterien, anhand derer sich bei natürlichen Personen eine direkte oder indirekte Kontrolle von Geldern (Art. 15 Abs. 1 Ukraine-V) bestimmen liesse. Die Vorinstanz und der Beschwerdeführer berufen sich auf einen Katalog von Prüfkriterien, welche die Europäische Kommission erarbeitet hat (Verfügung, Rz. 13; Gesuch, Rz. 11 [vi-act. 17/1]; Beschwerdeschrift, Rz. 26). Beim Sperrgebot (Art. 15 Abs. 1 Ukraine-V) ist 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 Prüfkriterien als Informationsquellen heranzuziehen (vgl. Urteil des BVGer B-547/2023 vom 21. November 2023 E. 6.2.3; ROLF NEBEL, Wirtschaftssanktionen gegen Russland, in: HAVE 2022 265, 266).

7.3 Werden Vermögenswerte einer gelisteten Person vor dem Wirksamwerden der Listung auf einen nicht gelisteten Dritten (z. B. ein Familienmitglied) übertragen, können bei der Beurteilung, ob ein indirektes

Kontrollverhältnis vorliegt, die nachfolgend aufgeführten Prüfkriterien berücksichtigt werden. Dieser Kriterienkatalog ist nicht abschliessend:

- (1) die Nähe der geschäftlichen und familiären Beziehungen zwischen der aufgeführten Person und der dritten Person;
- (2) die berufliche Unabhängigkeit der dritten Person, die nun Eigentümerin der Vermögenswerte ist;
- (3) frühere Schenkungen an die dritte Person und deren Vergleich mit der fraglichen Transaktion;
- (4) die Häufigkeit/Regelmässigkeit früherer Schenkungen an die dritte Person;
- (5) den Inhalt der förmlichen Vereinbarungen zwischen der aufgeführten Person und der dritten Person;
- (6) die Art der Vermögenswerte (z. B. ob es sich um Anteile an einem Unternehmen handelt, das im Besitz oder unter der Kontrolle der aufgeführten Person handelt).

(European Commission, Consolidated FAQs on the implementation of Council Regulation No 833/2014 and Council Regulation No 269/2014, S. 23, Ziff. 5).

7.4 Die familiäre Nähe zwischen dem Beschwerdeführer und seinem Schwiegervater C._____ ist unstrittig (Prüfkriterium 1). Im Unterschied zu Letzterem ist der Beschwerdeführer in Anhang 8 der Ukraine-Verordnung nicht benannt.

7.5 Nach eigener Sachdarstellung geht der Beschwerdeführer einer selbstständigen Erwerbstätigkeit nach (Replik, Rz. 78). Sein Unternehmen E._____ LLP erbringt Beratungsdienstleistungen für vermögende Privatpersonen, ihre Familien und die mit diesen Familien verbundenen "Strukturen" (vi-act. 23/4). Eine berufliche Nähe des Beschwerdeführers zu Dienstleistungen, die auch sein Schwiegervater zur Strukturierung seines Vermögens beansprucht (vi-act. 16/1–3; 21/1–2), ist offenkundig. Die Akten enthalten aber keine Hinweise auf eine konkrete geschäftliche Beziehung zwischen dem Beschwerdeführer und seinem Schwiegervater (Prüfkriterium 2).

7.6 Der Beschwerdeführer führt aus, er erachte es als "höchst fragwürdig", dass C._____ im Zeitpunkt der Schenkungen mit einer Benennung in den Sanktionslisten habe rechnen müssen. Weder sei sein Schwiegervater

zu Beginn des Krieges auf die Sanktionslisten gesetzt worden noch stehe dieser dem Kreml nahe (Beschwerdeschrift, Rz. 41). Es habe somit die Möglichkeit bestanden, dass sein Schwiegervater nicht sanktioniert würde, zumal dieser in der Ukraine zahlreiche philanthropische Projekte unterstütze (Replik, Rz. 56).

7.6.1 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 C._____: F.____ (Anhang I, Abschnitt [...]) und G.____ (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). C.____ befand sich 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.

7.6.2 Zur bestrittenen Nähe der sanktionierten Person zur russischen Regierung (Beschwerdeschrift, Rz. 41) gilt Folgendes: Die Gründe, die zur Benennung von C.____ in den Sanktionslisten geführt haben, sind als Streitsache vor dem zuständigen europäischen Gericht anhängig. Sie bilden im vorliegenden Beschwerdeverfahren keinen Streitgegenstand.

7.7 Im kurzen Zeitraum zwischen Ende Februar 2022 und der Benennung in Anhang 8 der Ukraine-Verordnung vom 16. März 2022 sind drei Schenkungen an nahe Familienangehörige dokumentiert:

1. Am 23. Februar 2022 führte die kontoführende Schweizer Bank H.____ AG eine Geldüberweisung in zwei Tranchen zu USD 50 Mio. und USD 40 Mio. von C.____ an das nahe Familienmitglied X aus (Duplik, S. 3; Beilagen 3–4). Als Zahlungsgrund nannte die Bank "*Gift to X.____*". Diese Geldschenkung stützt sich auf eine *Deed of Gift* vom 21. Februar 2022 (Duplik, Beilage 7).

Die Vorinstanz edierte die Beweismittel zur Geldschenkung Nr. 1 während des laufenden Rechtsmittelverfahrens am 9./21. Oktober 2023. Am 2. Mai 2024 liess sie dem Bundesverwaltungsgericht diese Urkunden zusammen mit ihrer Duplik zukommen (Duplik, Beilagen 1–8).

7.7.1 Der Beschwerdeführer beanstandet diese zusätzlichen Sachverhaltsabklärungen. Er zieht daraus die Schlussfolgerung, dass die Vorinstanz im Verfügungszeitpunkt vom 12. Juni 2023 offensichtlich nicht alle für den Entscheid wesentlichen Sachumstände abgeklärt und berücksichtigt habe. Die Verfügung sei daher willkürlich ergangen (Replik, Rz. 16).

7.7.2 Im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ist der Sachverhalt zum Zeitpunkt des Urteils massgebend (BVGE 2014/1 E. 2). Gestützt auf Art. 32 Abs. 2 VwVG dürfen im Rahmen des Streitgegenstandes bisher noch nicht gewürdigte Sachverhaltsumstände und Beweismittel (echte und unechte Noven) bis zu diesem Zeitpunkt vorgebracht werden (MOSER ET AL., a.a.O., Rz. 2.204 ff.; WALDMANN/BICKEL, a.a.O., Art. 32 VwVG N 12 ff.). Es schadet daher nicht, dass die Beweismittel zur Schenkung vom 23. Februar 2022 (Duplik, Beilagen 1–8) erst während des laufenden Rechtsmittelverfahrens eingereicht wurden. Die Sachverhalts- und Willkürzüge des Beschwerdeführers erweist sich demnach als unbegründet.

2. Am 1. März 2022 beauftragte C._____ das schweizerische Finanzinstitut mit der Überweisung von USD 110 Mio. auf ein schweizerisches Bankkonto, lautend auf das nahe Familienmitglied X._____. Die Transaktion wurde am 2. März 2022 in zwei Tranchen zu USD 60 Mio. und USD 50 Mio. ausgeführt (vi-act. 13/2). Bei beiden Transaktionen wurde als Zahlungsgrund "*Gift to X.*_____" angeführt.
3. Ebenfalls am 1. März 2022 versprach C._____ in einer *Deed of Gift* gegenüber dem nahen Familienmitglied B._____, von einem auf ihn lautenden, schweizerischen Bankkonto USD 60 Mio. auf ein schweizerisches Bankkonto, lautend auf B._____, zu übertragen (vi-act. 12/1). Diese Transaktion wurde dem Finanzinstitut am 1. März 2022 in Auftrag gegeben (vi-act. 12/4) und von diesem am 2. März 2022 ausgeführt (vi-act. 12/3).

7.7.3 C._____ hat demnach kurz vor Wirksamwerden seiner vorhersehbaren Benennung in Anhang 8 der Ukraine-Verordnung in der Schweiz Gelder im Betrag von USD 260 Mio. an zwei nahe Familienangehörige

übertragen. Diese Gelder wurden durch das Finanzinstitut zeitnah gesperrt. Diese Tatsachen sind urkundlich belegt, sie sind dem Beschwerdeführer – unter Vorbehalt von Art. 27 Abs. 1 Bst. b VwVG – offengelegt worden und in der Sache unbestritten geblieben.

7.8 Zusätzlich zu den drei genannten Schenkungen im Betrag von USD 260 Mio. gab C._____ wenige Tage vor der vorhersehbaren Sanktionierung (E. 7.6.1 hiervor) gegenüber seiner Tochter B._____ (Ehegattin des Beschwerdeführers) mit *Deed of Gift* vom 8. März 2022 ein Schenkungsversprechen ab. Er versprach, von zwei seiner schweizerischen Bankkonten USD 20 Mio. (aufgeteilt in zwei Tranchen à USD 10 Mio.) auf ein schweizerisches Konto, lautend auf B._____ zu übertragen (act. 17/6). Im Zusammenhang mit der Ausführung der Transaktion erklärt ein Mitarbeiter des Finanzinstituts gegenüber der Vorinstanz mit E-Mail vom 15. Dezember 2022, am 8. März 2022 sei zugunsten von B._____ eine Schenkung im Betrag von USD 20 Mio. erfolgt. Die Bank habe diese Transaktion zurückgewiesen, weil die Beschenkte vom Verbot der Entgegennahme von Einlagen tangiert gewesen sei (vi-act. 8/3 ff.).

7.8.1 Am 8. März 2022 war die Ukraine-Verordnung in ihrer Fassung vom 4. März 2022 in Kraft (AS 2022 151). Der damalige aArt. 20 Ukraine-Verordnung mit der Marginalie "Verbot der Entgegennahme von Einlagen" lautete wie folgt:

¹ Es ist verboten, Einlagen von russischen Staatsangehörigen oder in der Russischen Föderation ansässigen natürlichen Personen oder von in der Russischen Föderation niedergelassenen Unternehmen oder Organisationen entgegenzunehmen, wenn der Gesamtwert der Einlagen der natürlichen oder juristischen Person, des Unternehmens oder der Organisation pro nach Artikel 1b des Bankengesetzes vom 8. November 1934 (BankG) bewilligte Bank oder Person 100 000 Franken übersteigt.

² Das Verbot gilt nicht für:

- a. Schweizer Staatsangehörige, Staatsangehörige eines Mitgliedstaats der Europäischen Union und natürliche Personen, die über einen befristeten oder unbefristeten Aufenthaltstitel der Schweiz oder eines Mitgliedstaats der Europäischen Union verfügen;
- b. [...]

Die Empfängerin der Geldschenkung, B._____, ist russische Staatsangehörige mit Wohnsitz in (Ortschaft in UK). Am 31. Januar 2020 trat das Vereinigte Königreich aus der Europäischen Union aus. Damit fiel B._____ am 8. März 2022 nicht in den Kreis der Personen, die vom

Einlageverbot für Gelder, welche den Betrag von Fr. 100'000.– übersteigen, ausgenommen waren (aArt. 20 Abs. 2 Bst. a Ukraine-Verordnung). Mit Änderung vom 23. November 2022 hat der Verordnungsgeber natürliche Personen mit russischer Staatsangehörigkeit, die über einen befristeten oder unbefristeten Aufenthaltstitel im Vereinigten Königreich verfügen, neu von den Einlagebeschränkungen ausgenommen (Art. 20 Abs. 3 Ukraine-V; AS 2022 708; vgl. Art. 5b Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 833/2014, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) 2024/745 des Rates vom 23. Februar 2024; ABl. L 745 vom 23.2.2024, S. 1).

7.8.2 Unmittelbar nachdem das Finanzinstitut gestützt auf aArt. 20 Ukraine-Verordnung die zwei Transaktionen zugunsten von B. _____ zurückgewiesen hatte, versprach die sanktionierte Person mit *Deed of Gift* vom 12. März 2022, seinem Schwiegersohn – dem Beschwerdeführer –, schenkungshalber USD 20 Mio., in zwei Tranchen zu je USD 10 Mio. zu übertragen (vi-act. 10/1; 17/4). Da der Beschwerdeführer die (...) Staatsbürgerschaft besitzt und aufgrund dessen von der Einlagebeschränkung (aArt. 20 Ukraine-V) nicht berührt ist, führte das Finanzinstitut die zwei Transaktionen zu je USD 10 Mio. am 14. März 2022, zwei Tage vor der Sanktionierung von C. _____, auftragsgemäss aus (vi-act. 11/1–3).

7.8.3 Der Beschwerdeführer anerkennt, dass die Schenkung an ihn aus dem alleinigen Grund erfolgte, weil sich diese wegen sanktionsrechtlicher Restriktionen in der ursprünglich vorgesehenen Form als undurchführbar erwiesen hatte (Beschwerdeschrift, Rz. 28–30). Im Wissen um die sanktionsrechtliche Einlagebeschränkung (aArt. 20 der Ukraine-V) verfolgten die sanktionierte Person und der Beschwerdeführer daher gemeinsam das Ziel, sich deren Rechtswirksamkeit zu entziehen. Angesichts dieses Vorgehens verliert das Argument, die ersatzweise vorgenommene Schenkung an den Beschwerdeführer sei kein Indiz dafür, dass die sanktionierte Person Vermögenswerte "für sich habe parkieren wollen" (Beschwerdeschrift, Rz. 29), erheblich an Plausibilität. Ausserdem wird ersichtlich, dass sich diese Schenkung nahtlos in das Muster einreicht, enge Familienmitglieder kurz vor Wirksamwerden der antizipierbaren Sanktionierung zu begünstigen (E. 7.7 ff. hiervor). Angesichts dieses identischen Verhaltensmusters verliert zudem das Argument an Gewicht, dass die im Vergleich zu den zwei anderen Schenkungen wesentlich tiefere Schenkung an den Beschwerdeführer aufzeige, dass dessen Familie persönlich ausgestattet werden sollte (Beschwerdeschrift, Rz. 31). Denn 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 [AS 2023 168]; 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).

7.9 Der Beschwerdeführer vertritt die Auffassung, die Schenkung an ihn sei einzig mit der Häufigkeit und Regelmässigkeit von früheren Schenkungen an seine Ehegattin zu vergleichen, weil er ansonsten in eine unzulässige "Sippenhaft" genommen werde (Beschwerdeschrift, Rz. 24, 27; Replik, Rz. 57, 61; Triplik, Rz. 11). Mit Gesuch vom 27. Juni 2022 erklärt der Beschwerdeführer, in den vergangenen fünf Jahren habe seine Ehegattin von ihrem Vater C._____ grössere Schenkungen im Betrag von ca. CHF 56 Mio. erhalten (vi-act. 17/1, Gesuch, Rz. 22 [vi-act. 17/1]). In seiner Replik vom 15. März 2024 trägt er vor, seit dem Jahr 2017 habe C._____ seiner Tochter B._____ Schenkungen im Umfang von ca. USD 40 Mio. zugewendet (Replik, Rz. 53). Die Schenkung im Betrag von USD 20 Mio. habe daher keinen aussergewöhnlichen Charakter und stehe in einer Reihe von vorausgegangenen Schenkungen (Beschwerdeschrift, Rz. 26; Gesuch, Rz. 21 ff. [vi-act. 17/1]). Die Höhe der Schenkung liege im Rahmen der bisherigen Zuwendungen. Die von der Vorinstanz getroffene Feststellung, wonach die bisherigen Schenkungen bedeutend kleiner gewesen seien, sei willkürlich (Beschwerdeschrift, Rz. 36 ff.).

7.9.1 In den Akten sind vier Schenkungen an B._____ dokumentiert (Prüfkriterium 3):

1. Am 15. Oktober 2018 gab C._____ gegenüber seiner Tochter B._____ mit *Deed of Gift* ein Schenkungsversprechen im Betrag von USD 10 Mio. ab (vi-act. 17/7).
2. Gemäss einer undatierten Kopie einer Urkunde des *HM Land Registry* übertrug X._____, Ehegattin der sanktionierten Person, an B._____ eine in London gelegene Wohnimmobilie (...). Der Wert dieser Wohnimmobilie wird in dieser Urkunde nicht ausgewiesen: "*The flat is not for money or anything that has a monetary value.*" (vi-act. 17/8). Laut Beschwerdeführer erfolgte diese Schenkung im Jahr 2020. Der damalige Schätzwert der Liegenschaft soll GBP 12 Mio.

betragen haben (Beschwerdeschrift, Rz. 37; Gesuch, Rz. 21 f. [vi-act. 17/1]; Umrechnung historisch, gerundet: USD 15.9 Mio.).

Der behauptete Wert dieser Wohnimmobilie ist unbelegt geblieben. Es ist aber allgemeinnotorisch und zugunsten des Beschwerdeführers zu berücksichtigen, dass Wohnimmobilien in London einen erheblichen Wert aufweisen können (<https://landregistry.data.gov.uk> [price paid data]).

3. Am 6. August 2021 schloss C._____ mit seiner Tochter B._____ eine *Deed of Gift* mit einem Schenkungsbetrag von GBP 10 Mio. ab (vi-act. 17/9). Nach damaligem Umrechnungskurs entsprach dies einem Wert von gerundet USD 13.9 Mio.
4. Gestützt auf die *Deed of Gift* vom 8. März 2022 wurde das Finanzinstitut beauftragt, eine Transaktion an B._____ im Betrag von USD 20 Mio. auszuführen. Wie dargelegt (E. 7.8.2 hiervor), wies das Finanzinstitut diese Transaktion zurück (vi-act. 17/6; 8/3–8).

7.9.2 Die behauptete Höhe der früheren Schenkungen an B._____ von ca. USD 40 Mio. (Replik, Rz. 53) beziehungsweise USD 56 Mio. (Gesuch, Rz. 22 [vi-act. 17/1]) sind demnach nur für einen Teilbetrag nachgewiesen worden. Es ist daher zu schliessen, dass die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung zutrifft, wonach die Schenkungen Nr. 1–3 aus den Jahren 2018–2021 im Vergleich zur Schenkung Nr. 4 vom 8. März 2022 im Betrag von USD 20 Mio. bedeutend geringer gewesen sind. Die in diesem Zusammenhang vorgetragene Sachverhalts- und Willkürzüge (Beschwerdeschrift, Rz. 37 ff.) erweist sich daher als unbegründet.

7.9.3 Zur Häufigkeit und Regelmässigkeit dieser Schenkungen (Prüfkriterium 4) zeigt sich Folgendes: Während zwischen der ersten und der zweiten Geldschenkung rund drei Jahre liegen (vi-act. 17/7; 17/9), erfolgten die zweite und dritte fragliche Geldschenken in einem erheblich kürzeren Zeitintervall von rund sieben Monaten (vi-act. 17/9; 17/6).

7.9.4 Der Beschwerdeführer erklärt das kürzere Zeitintervall mit dem Erwerb einer neuen Wohnimmobilie (...) durch seine Ehegattin am 9. September 2021 und den damit einhergehenden Renovationsarbeiten (Replik, 37, 51 ff., Beilage 2). Für diese Renovation habe seine Ehegattin B._____ bisher ca. USD 2.5 Mio. und GBP 2.5 Mio. aus ihrem eigenen Vermögen aufgewendet. Seine Familie habe die Barschaften aus den früheren Schenkungen an B._____ zwischenzeitlich in grossen Teilen

aufgebraucht (Replik, Rz. 53). Auch er habe hierfür bereits Geld aufwenden müssen (Replik, Rz. 52).

7.9.5 Eine ins Recht gelegte E-Mail-Korrespondenz bestätigt, dass das Finanzinstitut nach interner Prüfung am 14. April 2022, d.h. rund eine Woche nach der Sperrung der Gelder des Beschwerdeführers, in der Schweiz gelegene Gelder von B. _____ in nicht genannter Höhe für Renovationszwecke "freigab" (Replik, Beilage 2). Für die Renovation der neuen Wohnimmobilie sollen insgesamt GBP 6.5–7 Mio. budgetiert worden sein (Replik, Rz. 54). Gemäss tabellarischer Auflistung wurden bisher Rechnungen im Betrag von GBP 6'475'872 beglichen (Replik, Beilage 1). Da die Renovationskosten damit ganz überwiegend bezahlt worden sind, besteht unter diesem Motiv keine wirtschaftliche Notwendigkeit für eine Schenkung im Betrag von USD 20 Mio. Auch ohne Einbettung in den familiären Kontext führt diese unüblich hohe Geldschenkung wenige Tage vor der Benennung in Anhang 8 der Ukraine-Verordnung daher nicht zwingend zum Schluss, dass diese einzig für den Familienunterhalt bestimmt und nur wegen des Krieges "etwas höher" ausgefallen sei (Beschwerdeschrift, Rz. 39).

7.10 Der Beschwerdeführer beanstandet, dass sich die Vorinstanz mit dem Schenkungstitel nicht auseinandergesetzt habe. Im Unterschied zu seinem Vertrag enthalte der neu ins Recht gelegte Schenkungsvertrag (E. 7.7 hier vor) keine Klausel, dass die Schenkung konditionslos, unwiderruflich sowie ohne Auflagen oder Verpflichtung erfolge (Triplik, Rz. 15). Wäre der durch ihn nachverhandelte, individuell formulierte Schenkungsvertrag gewürdigt worden, dann hätte die Vorinstanz feststellen müssen, dass die Gelder unbeschwert in sein Eigentum übergegangen seien und eine indirekte Kontrolle durch die sanktionierte Person nicht möglich sei (Beschwerdeschrift, Rz. 52; Replik, Rz. 35 ff.; Triplik, Rz. 10, 14 ff.).

7.10.1 Die *Deed of Gift* vom 12. März 2022 (vi-act. 17/4, Ziff. 1) hat folgenden Wortlaut (Prüfkriterium 5):

"The Donor transfers by way of unconditional und irrevocable gift to [Beschwerdeführer] all his right title and interest in the Funds to be held by [Beschwerdeführer] absolutely and [Beschwerdeführer] hereby accepts the gift of the Funds and directs the Donor to transfer the funds to the Donee Bank Account. The gift is made freely and voluntary without limitation, restriction or compulsion."

7.10.2 Gemäss dieser Schenkungsurkunde überträgt die sanktionierte Person den Betrag von USD 20 Mio. bedingungslos und unwiderruflich in das unbeschwerte Eigentum des Beschwerdeführers (vi-act. 17/4, Ziff. 1 i.V.m. Bst. A und B). Die *Declaration of Identity of the Beneficial Owner* (Formular A) weist den Beschwerdeführer sodann als einzigen wirtschaftlich Berechtigten des schweizerischen Bankkontos aus, dem die USD 20 Mio. gutgeschrieben wurden (vi-act. 10/10). Das Vorbringen des Beschwerdeführers, wonach der Zweck der Schenkung einzig darin liege, seine Familie abzusichern (Beschwerdeschrift, Rz. 29, 47; Replik, Rz. 54), findet in der Schenkungsurkunde indessen weder dem Wortlaut nach noch sinngemäss einen Niederschlag.

7.10.3 Die Schenkungsurkunden, mit welchen die Familienmitglieder X._____ und B._____ begünstigt wurden, enthalten folgenden Wortlaut: *"The Donor hereby irrevocably makes the following gift"* (Ziff. 1) und *"the gift is granted without any restrictions and terms"* (Ziff. 4; vi-act. 12/1; Duplik, Beilage 7). Es trifft somit nicht zu, dass die anderen Schenkungen im Gegensatz zur Schenkung an den Beschwerdeführer nicht unwiderruflich, bedingungslos und ohne Auflagen erfolgt sind (Triplik, Rz. 15). Für die früheren Schenkungen an B._____ sind die Regelungen demgegenüber weniger detailliert: *"The Donor transfers by way of gift to B._____ all his right title and interest in the Funds to be held by B._____ absolutely"* (Ziff. 1; vi-act. 17/6 und 17/9) oder *"The Donor hereby irrevocably makes the following gift to [...]"* (vi-act. 17/7). Der Beschwerdeführer kann aus einer vergleichenden Betrachtung der Schenkungstitel folglich nichts zu seinen Gunsten ableiten.

7.10.4 Gemäss *Deed of Gift* vom 12. März 2022 wird dem Schwiegersohn, der erst seit wenigen Jahren (2017–2022) zur Familie der sanktionierten Person gehört, unwiderruflich, ohne jede Zweckbindung, Auflage oder Nebenabrede eine *ersatzweise* vorgenommene Schenkung im Betrag von USD 20 Mio. in sein persönliches Eigentum zugewendet (vi-act. 17/4). Realistischerweise ist eine solche Rechtsvereinbarung, namentlich im Kontext der damals geltenden Einlagebeschränkung für russische Staatsangehörige (aArt. 20 Abs. 3 Ukraine-V), nicht glaubhaft. Denn sie weicht gänzlich vom Gewohnten und damit auch vom erwartbaren Verhalten bei innerfamiliären Eigentumsübertragungen der Familie I._____ ab (vgl. E. 7.7 ff. hiervor; Vernehmlassung, S. 8).

7.11 Die Prüfkriterien zur Beurteilung, ob ein direktes oder indirektes Kontrollverhältnis vorliegt, sind nicht abschliessend formuliert (E. 7.2 hiervor).

Angesichts des strittigen Verwendungszwecks der zugewendeten Gelder ist es sachgerecht, zusätzlich die finanzielle Unabhängigkeit des Beschwerdeführers von der sanktionierten Person zu prüfen. Diesbezüglich vertritt die Vorinstanz die Auffassung, der Beschwerdeführer sei nicht auf Zuschüsse seines Schwiegervaters an den Familienunterhalt angewiesen. Unter diesem Motiv habe für eine Schenkung unmittelbar nach Kriegsausbruch, als die von der westlichen Staatengemeinschaft angedrohten Wirtschaftssanktionen bevorstanden, kein Anlass bestanden (Vernehmlassung, S. 3, Rz. 1).

7.11.1 Der Beschwerdeführer hat sein aktuelles Erwerbseinkommen nicht offengelegt. Unbelegt geblieben sind sein tatsächlich geleisteter Familienunterhalt und die Lebenshaltungskosten der Familie, die jährlich ca. GBP 600'000.– betragen sollen. Zu den Vermögensverhältnissen des Beschwerdeführers lässt sich aus den Akten aber entnehmen, dass er im Jahr 2018 eine Wohnimmobilie und ein liquides Vermögen von USD 11.6 Mio. besass (vgl. Verfügung, S. 3 Rz. 1; Replik, Rz. 50; vi-act. 10/29). Seinem Gesuch vom 27. Juni 2022 legte er einen Auszug eines Wertschriftendepots bei, dessen Wert rund USD 15 Mio. beträgt (vi-act. 17/11). Aus den darin enthaltenen Daten lässt sich schliessen, dass dieses Depot seit 2018 bewirtschaftet wird. Seine Vermögensverhältnisse und Investitionstätigkeiten (vi-act. 17/11 i.V.m. vi-act. 10/29) versetzen den Beschwerdeführer demnach in die Lage, den familiären Lebensstandard aufrecht zu erhalten und diesen unabhängig von Zuwendungen der sanktionierten Person zu leisten. Damit ist mit der Vorinstanz zu schliessen, dass unter dem Motiv des Familienunterhalts aus wirtschaftlicher Sicht keine Notwendigkeit für die fragliche Schenkung besteht.

7.11.2 Allerdings belegen die Schenkungen an B._____ im Zeitraum zwischen 2018 und 2021, dass die Familie des Beschwerdeführers trotz seiner eigenen Leistungsfähigkeit finanziell nicht unabhängig von der sanktionierten Person gelebt hat. Typischerweise schränken dauerhafte finanzielle Abhängigkeiten die wirtschaftliche Entscheidungsfreiheit aber ein. Dadurch erhöht sich die Gefahr einer faktischen Kontrolle der sanktionierten Person über die Verwendung der Gelder signifikant.

7.12 Als Zwischenergebnis ist Folgendes festzuhalten: Nach objektiven Gesichtspunkten sprechen vier gewichtige Gründe für die Annahme, dass die sanktionierte Person über die Verwendung der fraglichen Vermögenswerte weiterhin die letztverbindliche Entscheidungsbefugnis ausüben kann. Der Vorwurf, wonach der Grundrechtseingriff nur auf vagen Vermutungen

basiere und deshalb rechtswidrig sei (Beschwerdeschrift, Rz. 17, 22) ist unbegründet.

8.

8.1 Der Beschwerdeführer wendet ein, wenn die sanktionierte Person die Gelder für sich in Sicherheit hätte bringen wollen, dann wäre er im Zeitpunkt der Sanktionierung angewiesen worden, diese weiter zu transferieren, abzuheben, zu vermengen oder diese in undurchsichtige Krypto-Anlagen anzulegen. Weder habe der Beschwerdeführer solche Anweisungen erhalten, noch habe er Anstalten getroffen, die Herkunft der Gelder zu verschleiern (Beschwerdeschrift, Rz. 44).

Es trifft zu, dass der Beschwerdeführer die Herkunft der Gelder nicht verschleiert hat. Da ihm zwischen dem 14. März 2022 (Überweisung der Gelder) und dem 6. April 2022 (Sperrung der Gelder) keine Benennung in den Sanktionslisten drohte, bestand hierfür auch kein Grund. Zum Argument, wonach die Gelder nicht weiter transferiert worden seien, wendet die Vorinstanz zutreffend ein, dass die Sperrung bei der versuchten Wiedereinfuhr der Gelder in einen Staat, der die Sanktionen mitträgt, erneut greifen würde (Vernehmlassung, Rz. 22). Dies betrifft namentlich das Vereinigte Königreich, in welchem ausser dem Beschwerdeführer und seiner Familie auch die mit Sanktionen belegte Ehegattin und weitere unterhaltsberechtigten Kinder der sanktionierten Person leben (Duplik, Beilage 9, Rz. 30, 43–50, 68). Der Einwand des Beschwerdeführers erweist sich als nicht stichhaltig und weckt keine Zweifel am bisherigen Beweisergebnis.

8.2 Der Beschwerdeführer wendet ein, dass er die zugewendeten Gelder sofort nach Erhalt entsprechend seinem bisherigen Anlageprofil investiert habe (Gesuch, Rz. 26). Dieses Anlageprofil sei sehr risikoreich. Dies hätte er nicht getan, wenn er diese Gelder für seinen Schwiegervater hätte bereithalten müssen (Gesuch, Rz. 31; Replik, Rz. 32). Stünden die Gelder unter der Kontrolle von C._____, dann wären sie nach dessen Anlageprofil angelegt worden. Wenn sich die Vorinstanz mit dem Anlageprofil von C._____ befasst hätte, dann wäre sie zum Schluss gekommen, dass dieses Anlageprofil diametral von seinem Anlageprofil abweiche. Die Vorinstanz habe dadurch die Tatsachen ausnahmslos zu Lasten des Beschwerdeführers ausgelegt und den Sachverhalt willkürlich festgestellt (Beschwerdeschrift, Rz. 24, 46; Replik, Rz. 32).

Gemäss Anlageberatungsvertrag verfolgt der Beschwerdeführer ein Anlagemodell mit einem geringen Risiko (Risikostufe 2 von 5). Dieses beinhaltet die langfristige Erhaltung des Vermögens, mässiges Wachstum und Rendite, primär aus Zins- und Dividendenerträgen, ergänzt durch Kapitalgewinne bei tiefer Volatilität der Anlagen (vi-act. 10/12, S. 1). Das Aktienportfolio des Beschwerdeführers enthält Aktien aus unterschiedlichen Branchen und Sektoren, die nur in geringem Mass miteinander korrelieren (vi-act. 17/11). Inwiefern sein breit diversifiziertes Aktienportfolio ein "Hochrisikoprofil" aufweisen soll, erläutert der Beschwerdeführer indessen nicht. Aus dem nicht datierten Auszug geht zudem nicht hervor, ob und in welchem Umfang die am 14. März 2022 transferierten USD 20 Mio. investiert worden sind (vgl. historische Aktienkurse: *in price – px last*). Da der Beschwerdeführer sein Vorbringen zu seiner Investitionstätigkeit nicht rechtsgenügend substantiiert hatte und er diese Tatsachen besser kennt als die Vorinstanz (Art. 13 VwVG), bestand für die Vorinstanz kein Anlass, sich vertieft mit den Anlagestrategien der sanktionierten Person auseinanderzusetzen (vgl. Replik, Rz. 32; Triplik, Rz. 10). Fehlende Objektivität oder eine willkürliche Sachverhaltsfeststellung ist darin jedenfalls nicht zu erkennen. Im Ergebnis gelingt es dem Beschwerdeführer nicht, mit diesem Einwand erhebliche Zweifel am bisherigen Beweisergebnis zu wecken.

8.3 Umstritten ist im Weiteren der Beweiswert einer eidesstattlichen Erklärung, die der Beschwerdeführer am 30. Januar 2023 vor dem Amtsnotariat Zürich-Riesbach abgegeben hat. Darin gibt er nach Belehrung über die Straffolgen bei Erschleichung einer falschen Beurkundung (Art 253 StGB) an Eides statt zu Protokoll, dass er über die Sanktionsregelungen umfassend aufgeklärt worden sei, die von seinem Schwiegervater erhaltenen Gelder bedingungslos als Geschenk erhalten habe und er die Gelder nicht in einer gegen geltende Sanktionen verstossende Art und Weise verwenden werde (vi-act. 20).

8.3.1 Die verstärkte Beweiskraft von Art. 9 Abs. 1 ZGB beschränkt sich auf diejenigen Tatsachen, die in der öffentlichen Urkunde als richtig bescheinigt werden, mithin auf das, was der Notar kraft eigener Wahrnehmung festgestellt hat oder auf seine Richtigkeit hin zu überprüfen verpflichtet ist, unabhängig davon, ob er im Einzelfall die Prüfung vorgenommen hat oder nicht (BGE 144 IV 13 E. 2.2.4; 110 II 1 E. 3a).

8.3.2 Der Beschwerdeführer hat vor dem Amtsnotariat Zürich-Riesbach eine einseitige Erklärung in eigenem Interesse abgegeben. Weder musste der Notar die inhaltliche Richtigkeit der Erklärung (soweit möglich) prüfen,

noch traf er diesbezüglich objektive Feststellungen. Im Ergebnis erhöht diese eidesstattliche Erklärung die Wahrscheinlichkeit für die Richtigkeit der behaupteten Tatsachen nicht. Auch unter Berücksichtigung der Beweisschwierigkeiten, mit denen der Beschwerdeführer konfrontiert ist (E. 5.4 hiavor), gelingt es ihm im Ergebnis nicht, erhebliche Zweifel daran zu wecken, dass die Gelder als unter der indirekten Kontrolle einer in Anhang 8 benannten natürlichen Person betrachtet werden müssen (Art. 15 Abs. 1 Ukraine-Verordnung).

9.

9.1 Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV). Der schwerwiegende Grundrechtseingriff entbehre sowohl einer rechtlichen Grundlage, eines öffentlichen Interesses sowie der Verhältnismässigkeit (Beschwerdeschrift, Rz. 5, 17, 22, 54; Triplik, Rz. 6).

9.2 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; 145 I 156 E. 4.1; je mit Hinweisen). Für leichte Eingriffe reicht eine Grundlage im kompetenzgemäss erlassenen Verordnungsrecht (BGE 145 I 156 E. 4.1, mit Hinweisen).

Das Embargogesetz ist als Rahmenerlass konzipiert (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 (E. 6.1 hiavor) mit der erforderlichen Bestimmtheit (Botschaft EmbG 1442). In Art. 15 Abs. 1 Ukraine-Verordnung 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]).

9.3 Eine Einschränkung der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 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 (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; 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.

9.4 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 (BGE 143 I 147 E. 3.1; 132 I 49 E. 6 f.; je mit Hinweisen).

9.4.1 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. 7–8). 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 (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]; 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 (Urteil des BGer 2C_721/2012 vom 27. Mai 2013 E. 6.4 [nicht publ. in: BGE 139 II 384]; Botschaft EmbG 1456).

9.4.2 Das eventualiter gestellte Rechtsbegehren des Beschwerdeführers steht im Zusammenhang mit der Zumutbarkeit (vernünftige Zweck-Mittel-Relation). Der Beschwerdeführer beantragt, es sei ihm zu gestatten, die gesperrten Vermögenswerte in öffentlich handelbare Finanzprodukte zu investieren.

9.4.3 Laut Legaldefinition von Art. 1 Bst. b Ukraine-Verordnung 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. In der Finanzbranche werden unter "normalen Verwaltungshandlungen" reine Depotführungshandlungen verstanden wie die Gutschrift von Zinsen und Dividenden sowie die Belastung von Bankgebühren (THIRZA DÖBELI,

Bankvertragsrechtliche Auswirkungen von internationalen Finanzsanktionen, 2020, S. 76 ff.). Aus systematischer Sicht spricht auch Art. 20 Abs. 4 Bst. c^{bis} Ukraine-Verordnung von der "Bezahlung von Gebühren oder Kosten für die routinemässige Verwahrung oder Verwaltung eingefrorener Gelder oder Ressourcen". Ungehinderte Investitionstätigkeiten mit gesperrten Geldern laufen ausserdem dem Zweck von Sanktionen zuwider, da ein weitgehender *courant normal* nicht mit Nachdruck auf die angestrebte Verhaltensänderung hinwirkt. Auch eine vergleichende Auslegung mit der europäischen Parallelvorschrift zum Einfrieren von Geldern (Art. 1 Bst. f EU-Verordnung Russland) legt eine restriktive Auslegung nahe: Danach verbietet das Einfrieren von Geldern die Nutzung von Geldern *einschliesslich der Vermögensverwaltung*. Investitionstätigkeiten mit gesperrten Geldern sind folglich gesetzeswidrig und fallen als milderes Mittel ausser Betracht. Die gegenüber dem Beschwerdeführer getroffenen Zwangsmassnahmen entsprechen somit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit.

9.5 Die Institutsgarantie (Art. 36 Abs. 4 BV) bleibt gewahrt. Die sanktionsrechtliche Sperrung von Geldern greift nicht 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.

9.6 Die Beschwerde erweist sich als unbegründet, weshalb sie abzuweisen 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 20 Mio. und unter Berücksichtigung der Komplexität der Streitsache auf Fr. 35'000.– festgelegt. Aufgrund des erheblichen Zusatzaufwandes, der dem Beschwerdeführer durch die festgestellten Gehörsverletzungen, die einen zusätzlichen Schriftenwechsel erforderlich machten und einen

erheblichen Mehraufwand beim Verfassen der Replik verursachten, rechtfertigt es sich, die Spruchgebühr um Fr. 10'000.– auf Fr. 25'000.– zu reduzieren. Der geleistete Kostenvorschuss wird zu deren Bezahlung verwendet. Der Restbetrag von Fr. 10'000.– wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.

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

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfügung vom 12. Juni 2023 wird mit Ausnahme der Ziffern 2, 3, 5 und 6, die von Amtes wegen aufgehoben werden, bestätigt.

3.

Dem Beschwerdeführer werden reduzierte Verfahrenskosten von Fr. 25'000.– auferlegt.

Dieser Betrag wird dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 35'000.– entnommen. Der Restbetrag von Fr. 10'000.– wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

4.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

5.

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.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Vera Marantelli

Lukas Abegg

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: 6. August 2024

Zustellung erfolgt an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde; Beilage:
Rückerstattungsformular)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)
- Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WBF (Gerichtsurkunde)