



Abteilung II
B-394/2025

Urteil vom 16. April 2025

Besetzung

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

Parteien

A. _____,
vertreten durch Rechtsanwälte
lic. iur. Adrian Schmid und/oder MLaw Yasin Cetin,
Pilatushof AG,
Hirschmattstrasse 15, 6003 Luzern,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Russland-Sanktionen: Massnahmeverfahren

Sachverhalt:**A.**

Die Vorinstanz erliess mit Zwischenverfügung vom 28. Juni 2024 eine vorsorgliche Vermögenssperre welche unter anderem die Geschäftsbeziehung zwischen der Beschwerdeführerin und der B._____ ("Finanzinstitut") betraf. Eine vorgängige Anhörung der involvierten Parteien fand nicht statt, einer allfälligen Beschwerde wurde die aufschiebende Wirkung entzogen. Die Zwischenverfügung war an das Finanzinstitut, jedoch nicht an die Beschwerdeführerin adressiert.

B.

Die Vorinstanz begründet ihre Zwischenverfügung mit folgender Argumentation.

B.a Die Vorinstanz ist im Rahmen der Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine ("Ukraine-Verordnung") für deren Umsetzung zuständig. Gemäss Ukraine-Verordnung sind mitunter Gelder und wirtschaftliche Ressourcen, die sich im Eigentum oder unter der direkten oder indirekten Kontrolle der natürlichen Personen, Unternehmen und Organisationen nach Anhang 8 Ukraine-Verordnung ("Anhang 8") befinden, gesperrt. Es ist verboten, diesen natürlichen Personen, Unternehmen und Organisationen Gelder zu überweisen, oder ihnen Gelder und wirtschaftliche Ressourcen direkt oder indirekt zur Verfügung zu stellen.

B.b Die Vorinstanz führt in ihrer Verfügung aus, dass eine Vermögenssperre angeordnet werden könne, wenn die betreffenden Vermögenswerte im Eigentum oder unter direkter bzw. indirekter Kontrolle einer sanktionierten Person stünden. Vorliegend seien C._____ und D._____ im Anhang 8 aufgeführt. Die Vorinstanz verfüge über Indizien, welche glaubhaft machten, dass die vorliegend strittigen Vermögenswerte unter indirekter Kontrolle von C._____ und/oder D._____ stünden. Weiter argumentiert die Vorinstanz, dass sie Kenntnis davon habe, dass das vorliegend involvierte Finanzinstitut die Geschäftsbeziehung zur Beschwerdeführerin aufzulösen gedenke.

C.

Mit Schriftsatz vom 20. Januar 2025 wurde beim Bundesverwaltungsgericht gegen die Verfügung der Vorinstanz vom 28. Juni 2024 Beschwerde erhoben.

C.a Die Beschwerdeführerin beantragt, die Beschwerde sei gutzuheissen, die Zwischenverfügung des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO vom 28. Juni 2024 sei in Bezug auf die Geschäftsbeziehung Nr. (...) der Beschwerdeführerin mit dem Finanzinstitut aufzuheben, entsprechend sei die Sperrung der Gelder der Beschwerdeführerin unter der Geschäftsbeziehung Nr. (...) beim Finanzinstitut aufzuheben und die Gelder seien freizugeben. Das Finanzinstitut sei entsprechend zu informieren und anzuweisen. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zzgl. MwSt zulasten der Vorinstanz bzw. der Staatskasse.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragt die Beschwerdeführerin der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen.

C.b Bezüglich der formellen Beschwerdevoraussetzungen führt die Beschwerdeführerin aus, dass die Vorinstanz am 25. September 2024 der Beschwerdeführerin auf elektronischem Wege Einsicht in die Akten im Zusammenhang mit der Verfügung vom 28. Juni 2024 gewährte. In dieser elektronischen Übermittlung befand sich unter anderem auch die vorliegend angefochtene Verfügung.

C.c Aus den Beschwerdeunterlagen geht weiter hervor, dass die Beschwerdeführerin von der Vorinstanz mit E-Mail vom 10. Dezember 2024 eine zweite Zustellung der Verfügung verlangte, da diese der Beschwerdeführerin nicht rechtsgültig zugestellt worden sei.

C.d Gemäss Beilagen zur Beschwerde stellte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 18. Dezember 2024 u.a. die angefochtene Verfügung zu. Darin führte die Vorinstanz aus, dass sie der Auffassung sei, die Verfügung sei mit der Gewährung der Akteneinsicht vom 25. September 2024 rechtsgültig zugestellt worden und die Rechtsmittelfrist daher abgelaufen.

C.e Zu diesen Vorgängen äussert die Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerde, dass Verfügungen den Parteien schriftlich zu eröffnen seien, weshalb den Ausführungen der Vorinstanz im Schreiben vom 18. Dezember 2024 nicht gefolgt werden könne. Nach Ansicht der Beschwerdeführerin sei daher auf die Beschwerde einzutreten.

D.

In materieller Hinsicht argumentiert die Beschwerdeführerin, dass die Voraussetzungen für eine vorsorgliche Massnahme nicht erfüllt seien. Weder sei eine akute Dringlichkeit dargelegt noch ein nicht leicht

wiedergutzumachender Nachteil zugunsten der Behörde nachgewiesen worden. Weiter sei eine vollständige Sperre der Vermögenswerte ein Verstoß gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip. Darüber hinaus verletze die Vermögenssperre das verfassungsmässige Recht der Eigentumsgarantie.

E.

Mit Verfügung vom 3. März 2025 ersuchte das Bundesverwaltungsgericht die Vorinstanz um eine Vernehmlassung, einstweilen beschränkt auf die Frage der Rechtzeitigkeit der Beschwerdeeinreichung.

Mit Eingabe vom 17. März 2025 nahm die Vorinstanz wie folgt Stellung. Die 30-tägige Beschwerdefrist habe für die Beschwerdeführerin, welche nicht Adressatin der Verfügung war, zum Zeitpunkt der Kenntnisnahme der Verfügung zu laufen begonnen. Dies sei am 25. September 2024 der Fall gewesen, als der Beschwerdeführerin im Rahmen einer Akteneinsicht die Verfügung zugegangen sei, worauf sie auch explizit hingewiesen worden sei. Dass die Beschwerdeführerin von der Verfügung Kenntnis nahm, sei auch dadurch erstellt, dass sie am 20. September 2024 ein erstes Ausnahmegesuch zur Vermögenssperre stellte, welche sich materiell auf die Verfügung bezogen. Ausserdem fand zwischen der Beschwerdeführerin und der Vorinstanz einen Austausch per E-Mail statt, worin die Vorinstanz eine konkludente Zustimmung zur elektronischen Zustellung erblickt.

F.

Mit Replik vom 3. April 2025 bestreitet die Beschwerdeführerin in irgendeiner Form das Einverständnis zur elektronischen Zustellung gegeben zu haben. Nach Ansicht der Beschwerdeführerin führe die Missachtung der gesetzlich vorgesehenen Formvorschrift zur Nichtigkeit der Verfügung, da dies ein schwerwiegender Mangel darstelle. Durch die mangelhafte Eröffnung würde ausserdem der Beschwerdeführerin ein Nachteil entstehen. Im Übrigen beginne die Rechtsmittelfrist unabhängig von einer tatsächlichen Kenntnisnahme der Verfügung erst mit der ordnungsgemässen formellen Zustellung zu laufen. Entsprechend habe die Rechtsmittelfrist mit der Zustellung am 19. Dezember 2024 zu laufen begonnen, weshalb die Beschwerde rechtzeitig eingereicht wurde.

G.

Eine Parteiverhandlung fand nicht statt, auf die weiteren Vorbringen wird, soweit rechtserheblich, in den folgenden Erwägungen detaillierter eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Die Prozessvoraussetzungen, um auf eine Beschwerde einzutreten, prüft das Bundesverwaltungsgericht von Amtes wegen und mit freier Kognition (BVGE 2007/6 E.1 m.H.).

1.2 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR. 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR. 172.021). Die Verfügung der Vorinstanz vom 28. Juni 2024 ist eine Verfügung i.S.v. Art. 5 VwVG, wodurch sich die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts ergibt.

Fraglich ist indes, zu welchem Zeitpunkt die strittige Verfügung der Beschwerdeführerin rechtsgültig eröffnet wurde.

2.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, sie sei nicht Adressatin der Verfügung gewesen, die Zustellung der Verfügung im Rahmen der Akteneinsicht vom 25. September 2024 sei nicht schriftlich im Sinne von Art. 34 VwVG erfolgt, da die Akteneinsicht rein elektronisch gewährt wurde und ein Einverständnis zur elektronischen Kommunikation liege weder formal noch konkludent vor.

Diese Missachtung der Formvorschriften von Art. 34 VwVG sei, so die Beschwerdeführerin, derart schwerwiegend, dass von der Nichtigkeit der Verfügung ausgegangen werden müsse. Entsprechend habe auch die Zustellung im Rahmen des Akteneinsichtsgesuches keine Rechtsmittelfrist auslösen können. Erst die erneute Zustellung mittels Briefpost am 19. Dezember 2025 sei rechtsgenügend erfolgt, entsprechend habe auch der Fristenlauf erst am der Zustellung folgenden Tag zu laufen begonnen.

3.

Die Vorinstanz entgegnet, dass es fraglich sei, ob die Beschwerdeführerin in der Verfügung hätte begrüsst werden müssen, da die festgelegten Pflichten in erster Linie dem Finanzinstitut auferlegt wurden. Weiter sei die Beschwerdeführerin im Rahmen der Akteneinsicht vom 25. September 2024 explizit auf die Verfügung hingewiesen worden, weshalb die Beschwerdeführerin zu diesem Zeitpunkt vom Inhalt der Verfügung hätte Kenntnis nehmen müssen, was wiederum die Rechtsmittelfrist in Gang gesetzt habe.

4.

4.1 Der Beschwerdeführerin ist beizupflichten, dass die Eröffnung einer Verfügung im Sinne von Art. 34 VwVG schriftlich oder mit den weiteren Qualifikationen einer elektronischen Zustellung zu erfolgen hat. Die Übermittlung der strittigen Verfügung im Rahmen des Akteneinsichtsgesuchs mithilfe von filetransfer erfüllte diese Anforderungen nicht. Die Rechtsfolgen einer Zustellung, welche nicht den Voraussetzungen von Art. 34 VwVG entsprechen, ist indes nicht automatisch die Nichtigkeit der Verfügung und damit verbunden ein fehlender Fristenlauf, wie das die Beschwerdeführerin vertritt. Massgebend für die Beurteilung der Nichtigkeit einer Verfügung ist Art. 38 VwVG, wonach den Parteien aus einer mangelhaften Eröffnung kein Nachteil erwachsen darf (BVGE 2009/43 E. 1.1.7, Urteil des BVGer B-2149/2022 vom 21. November 2023 E. 11.1.1). Es ist daher im Folgenden zu erörtern, ob durch die mangelhafte Eröffnung der strittigen Verfügung der Beschwerdeführerin ein Nachteil erwachsen ist.

4.2 Fehlerhafte Verwaltungsakte sind in der Regel nicht nichtig, sondern bloss anfechtbar, und sie erwachsen dementsprechend durch Nichtanfechtung in Rechtskraft (BGE 137 I 273 E.3.1 m.H.; Urteil des BVGer B-1203/2014 E. 1.7; WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Eine systematische Analyse der Rechtsprechung, Band I, Bern 2012, Rz. 2574). Nichtigkeit der Verfügung oder des Entscheids tritt indes nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung ein, wenn:

- (a) der ihnen anhaftende Mangel besonders schwer ist,
- (b) er offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und
- (c) zudem die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird.

Als Nichtigkeitsgründe fallen vorab funktionelle und sachliche Unzuständigkeit der entscheidenden Behörde sowie krasse Verfahrensfehler in Betracht. Inhaltliche Mängel einer Verfügung oder eines Entscheids führen nur ausnahmsweise zur Nichtigkeit (vgl. BGE 138 II 501 E. 3.1; 137 I 273 E. 3.1; 136 II 489 E. 3.3; 133 II 366 E. 3.2).

Von Nichtigkeit wird auch dann ausgegangen, wenn einer Partei eine Verfügung überhaupt nicht eröffnet wurde (BGE 122 I 97 E. 3a/bb). So wird in der Rechtsprechung im Zivil- und Schuldbetriebsrecht Nichtigkeit

angenommen, wenn die betroffene Person von einer Entscheidung mangels Eröffnung gar keine Kenntnis hat und auch keine Gelegenheit erhalten hat, an einem gegen sie laufenden Verfahren teilzunehmen (BGE 136 III 571 E. 6.2 und 6.3; 129 I 361 E. 2.1).

4.3 Wurde eine Verfügung zwar eröffnet, aber nicht allen Parteien, so liegt eine teilweise Nichteröffnung vor. Für Personen, denen die Verfügung nicht eröffnet wurde, beginnt die Rechtsmittelfrist grundsätzlich erst mit der ordentlichen Eröffnung zu laufen (UHLMANN/SCHILLING-SCHWANK in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl. 2023, Art. 38 N. 10 m.w.H.). Das Bundesgericht hat diesen Grundsatz im Urteil 2C_657/2014 in Erwägung 2.4.2 allerdings präzisiert. Es führt aus, dass in den Fällen, in welchen Drittpersonen eine Verfügung nicht eröffnet wurde, die sie aber betrifft und in der sie unter Umständen auch hätten begrüsst werden müssen, es der Rechtssicherheit übermässig abträglich wäre, wenn stets die Nichtigkeit der Verfügung angenommen würde. Vielmehr sei die Rechtsfolge dieser teilweisen Nichteröffnung in einer Weise zu regeln, dass die betroffene Person vor Nachteilen geschützt wird, die sie infolge des Mangels erleiden würde (mit Verweis auf BGE 134 V 306 E. 4). Dies könne insbesondere dadurch geschehen, dass den Betroffenen Kreisen eine nachträgliche Anfechtung ermöglicht werde, sobald sie vom Inhalt der Verfügung Kenntnis erhalten haben. Überdies folge aus dem Gebot des Verhaltens nach Treu und Glauben, dass die Drittperson den Beginn des Fristenlaufs nicht beliebig hinauszögern dürfe. Es sei von ihr zu verlangen, dass sie reagiere, sobald sie von der sie berührenden Entscheidung erfahren habe (2C_657/2014 E. 2.4.2 in fine m.w.H.).

5.

5.1 Vorliegend wurde der Beschwerdeführerin unbestrittenermassen mit Akteneinsicht vom 25. September 2024 die strittige Verfügung in vollem Umfang per filetransfer übersandt. Die Vorinstanz hat die Beschwerdeführerin zudem explizit auf die Existenz der Verfügung im entsprechenden Ordner der elektronisch zugestellten Akten aufmerksam gemacht (VV...). Mit E-Mail vom 10. Dezember 2024 macht die Beschwerdeführerin geltend, dass die Übermittlung der Verfügung in elektronischer Form nicht rechtsgenügend sei und dass sie sich vorbehalte, die Verfügung in schriftlicher Form anzufordern (Replik-Beilage 6).

5.2 Aus dem geschilderten Sachverhalt folgt zweierlei. Erstens ist es der Beschwerdeführerin zuzumuten, bei Durchsicht der im Rahmen der

Akteneinsicht gewährten Unterlagen bzw. des dazugehörigen Begleitschreibens, die Verfügung als solche zu erkennen (vgl. BGE 129 II 125 E. 3.3). Soweit die Beschwerdeführerin in ihrer Replik die Kenntnis der Verfügung zum Zeitpunkt des Akteneinsichtsverfahrens mit Nichtwissen bestritten, ist dies als Schutzbehauptung nicht zu hören. Diese relative Strenge rechtfertigt sich nicht zuletzt auch mit dem Argument des Bundesgerichts, wonach eine Beschwerdeführerin den Fristenlauf nicht beliebig hinauszögern dürfe (oben E. 4.3). Da die Verfügung mit vollständigem Inhalt inkl. Rechtsmittelbelehrung zugestellt wurde, kann nicht davon gesprochen werden, dass die Beschwerdeführerin durch den Eröffnungsfehler tatsächlich irregeführt oder benachteiligt wurde (vgl. BGE 122 V 189 E. 2; Urteil des BVGer B-2149/2022 vom 21. November 2023 E. 11.1.1). Die Beschwerdeführerin hatte also Kenntnis über den vollständigen Inhalt der Verfügung und ihr wäre es möglich gewesen, Beschwerde zu erheben. Ein Nachteil, vor dem die Beschwerdeführerin hätte geschützt werden müssen, wie es die bundesgerichtliche Rechtsprechung fordert (siehe E. 4.3 oben), ist somit nicht ersichtlich.

Zweitens hat sich die Beschwerdeführerin erst rund zweieinhalb Monate nach der Gewährung der Akteneinsicht bei der Vorinstanz über den Zustellmangel beschwert. Durch diese lange Zeit der Untätigkeit hat sie nicht das nach Treu und Glauben Zumutbare unternommen, den Eröffnungsmangel beheben zu lassen (siehe E. 4.3 oben). Aus ihrer Mängelrüge betreffend die fehlerhafte Eröffnung vom 10. Dezember 2024 an die Vorinstanz kann die Beschwerdeführerin somit nichts zu ihren Gunsten ableiten.

5.3 Durch das Zuwarten und das Einreichen der Beschwerde erst nach erneuter Zustellung der Verfügung erfolgte die Beschwerdeerhebung verspätet. Auf die Beschwerde ist folglich nicht einzutreten. Die Fragen, ob ein konkludentes Einverständnis zur elektronischen Zustellung vorlag oder ob die Beschwerdeführerin in der Verfügung ebenfalls hätte begrüsst werden müssen, können bei diesem Ergebnis offenbleiben.

5.4 Der Verfahrensantrag, der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen, ist damit gegenstandslos geworden.

6.

Bei diesem Verfahrensausgang gilt die Beschwerdeführerin als unterliegende Partei und hat die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG).

Gemäss Art. 63 Abs. 4 bis VwVG in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 (VGKE, SR 173.320.2) richten sich die Verfahrenskosten nach dem Umfang und der Schwierigkeit der Streitsache, der Art der Prozessführung sowie der finanziellen Lage der Parteien. Unter Berücksichtigung des Aufwands und der Schwierigkeit der sich hier stellenden Sach- und Rechtsfragen rechtfertigt es sich, die Verfahrenskosten mit Blick auf die Verfahrenserledigung durch Nichteintreten und dem damit verbundenen reduzierten Aufwand des Bundesverwaltungsgerichts unter Anwendung von Art. 6 Bst. b VGKE auf Fr. 3'500.– festzusetzen. Eine Parteientschädigung ist nicht geschuldet (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 VGKE e contrario sowie Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Ein Doppel der Eingabe der Beschwerdeführerin vom 3. April 2025 geht zur Kenntnisnahme an die Vorinstanz.

2.

Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

3.

Die Verfahrenskosten von Fr. 3'500.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt und nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils dem geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Der Restbetrag von Fr. 3'500.– wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet.

4.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

5.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin und die Vorinstanz.

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: 23. April 2025