



---

Abteilung II  
B-547/2023

## Urteil vom 7. November 2023

---

Besetzung

Richterin Vera Marantelli (Vorsitz),  
Richter Jean-Luc Baechler, Richter Pietro Angeli-Busi,  
Gerichtsschreiberin Katharina Niederberger.

---

Parteien

1. **A. \_\_\_\_\_ Limited,**  
2. **B. \_\_\_\_\_,**  
beide vertreten durch die Rechtsanwälte  
Gianni Rizzello und/oder Martin Boric,  
Beschwerdeführende,

gegen

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

---

Gegenstand

Verfügung des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO  
vom 13. Dezember 2022.

**Sachverhalt:****A.**

**A.a** Die A. \_\_\_\_\_ Ltd. (nachfolgend: Beschwerdeführerin) ist eine Kapitalgesellschaft zypriotischen Rechts mit Sitz in (Ortschaft) (Republik Zypern). Sie ist eine 100-prozentige Tochtergesellschaft der in der Russischen Föderation domizilierten LLC C. \_\_\_\_\_, welche durch B. \_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführer) kontrolliert wird.

**A.b** Der Beschwerdeführer ist ein russischer Unternehmer, der in den Bereichen (...) und (...) tätig ist. In der Europäischen Union ist er gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 269/2014 des Rates vom 17. März 2014 über restriktive Massnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen (ABl. L 78 vom 17.3.2014, S. 16; nachfolgend: EU-Verordnung Russland) seit dem 9. März 2022 in der Liste der sanktionierten natürlichen und juristischen Personen, Einrichtungen und Organisationen gemäss Anhang I verzeichnet (Abschnitt [...]). In der Schweiz wurde der Beschwerdeführer am 16. März 2022 mit personenbezogenen Sanktionen belegt (SSID [...]).

**A.c** Der Beschwerdeführer ist Gründer und finanzieller Unterstützer der D. \_\_\_\_\_ (nachfolgend: Privatschule). Diese Privatschule wurde im Jahr (...) gegründet und befindet sich im Stadtteil (...), Moskau (Russische Föderation). Deren Finanzierung erfolgt unter anderem über den D. \_\_\_\_\_ *Charity Fund* (nachfolgend: Charity Fund). Die Geldmittel des Charity Funds stammen zu einem erheblichen Teil aus Schenkungen der beiden Beschwerdeführenden. Seit Verhängung der Sanktionen gegen den Beschwerdeführer – und mit ihm gegen die Beschwerdeführerin – sind die Geldzahlungen an den Charity Fund infolge der gesperrten schweizerischen Bankkonten der Beschwerdeführerin eingestellt worden.

**A.d** Am 15. November 2021 und am 9. Dezember 2021 schloss die Beschwerdeführerin mit dem Charity Fund zwei Schenkungsverträge ab. Das Donation Agreement No. 1-SA im Betrag von RUB 345'000'000.–, welches der allgemeinen Finanzierung der Privatschule dient, wurde bis zum Zeitpunkt der Sanktionsverhängung im Betrag von RUB 246'100'000.– abgerufen. Laut Ziffer 2.2 des Schenkungsvertrags erfolgt die Überweisung der Spende in Teilbeträgen und in der festgelegten Währung bis spätestens am 1. März 2022. Infolge der Sperrung der Gelder seit dem 16. März 2022 verbleibt eine nicht abgerufene Restanz im Betrag von RUB 98'900'000.–.

Im Donation Agreement No. 2-GCI [X.\_\_\_\_\_] verpflichtete sich die Beschwerdeführerin, dem Charity Fund eine Schenkung im Betrag von USD 570'000.– und GBP 150'000.– zu erbringen (Ziff. 1.1). Die Überweisung dieser Schenkung erfolgt in Teilbeträgen und in den festgelegten Währungen bis spätestens am 15. April 2022 (Ziff. 2.2). Diese Schenkung dient insbesondere der Finanzierung des X.\_\_\_\_\_ Scholarship-Programms, in dessen Rahmen Stipendien für Studiengänge an den 25 führenden Universitäten in den USA und in Grossbritannien gewährt werden. Bis zur Verhängung der Sanktionen beanspruchte der Fonds USD 520'000.– und GBP 95'000.–. Diese Beträge wurden von den USD- und GBP-Konten, welche die Beschwerdeführerin bei der E.\_\_\_\_\_ AG (Bank 1) unterhält, an die F.\_\_\_\_\_ (Bank 2) (Moskau) zugunsten des Charity Funds überwiesen. Infolge Sperrung der Gelder konnte die Auszahlung der Restanzen des Donation Agreements No. 2-GCI [X.\_\_\_\_\_] im Betrag von USD 50'000.– und GBP 55'000.– an den Charity Fund nicht mehr ausgeführt werden (vorinstanzliche Akten 2/37–53 [nachfolgend: vi-act.]).

**A.e** Anlässlich der Sitzung *des Board of Directors* der Beschwerdeführerin vom 25. Februar 2022 wurde das Budget für das Jahr 2022 einstimmig beschlossen. Darin sind Aufwendungen an den Charity Fund im Betrag von USD 25'872'490.– budgetiert. Davon entfallen USD 22'637'620.– auf direkte Zuwendungen an die Privatschule und USD 3'234'869.– auf das X.\_\_\_\_\_ Scholarship-Programm (Beschwerdebeilage 14).

**B.**

Die Beschwerdeführenden ersuchten die Vorinstanz mit Schreiben vom 9. August und 3. Oktober 2022 um Erteilung einer Ausnahmegenehmigung zur Freigabe von gesperrten Geldern. Sie beantragten erstens, es seien gesperrte Gelder freizugeben, um zwei vorbestehende Schenkungsverträge an den Charity Fund zu erfüllen (inklusive Vorabkonvertierung in den Gegenwert einer Währung, in welcher die Auszahlung rechtlich und tatsächlich ausführbar ist). Sie ersuchten zweitens um Genehmigung, weitere Schenkungsbeträge freizugeben gemäss dem von der Beschwerdeführerin zugunsten des Charity Funds gesprochenen Budgets 2022. Drittens stellten sie den Antrag, es sei ihnen vorsorglich zu gestatten, Zahlungen für Studiengebühren im Vereinigten Königreich und in den USA direkt ausführen zu dürfen.

**C.**

Mit Verfügung vom 13. Dezember 2022 wies die Vorinstanz das Gesuch um Erteilung einer Ausnahmegewilligung ab.

**D.**

Gegen diese Verfügung wandten sich die Beschwerdeführenden am 27. Januar 2023 mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht und stellten folgende Rechtsbegehren:

- "1. In Gutheissung der Beschwerde sei die angefochtene Verfügung des SECO vom 13. Dezember 2022 aufzuheben.
2. Es sei die Beschwerdeführerin vom Bundesverwaltungsgericht im Sinne einer Ausnahmegewilligung nach Art. 15 Abs. 5 lit. a und lit. b der Verordnung zu ermächtigen, die von der Sperrung nach Art. 15 Abs. 1 der Verordnung betroffenen Gelder unter den Bankbeziehungen mit der **G. \_\_\_\_\_ AG (Bank 3)**, **E. \_\_\_\_\_ (Bank 1) AG** sowie **H. \_\_\_\_\_ SA (Bank 4)**, namentlich die nachstehend bezeichneten Kontoguthaben (Cash) sowie Treuhand-Call-Geldanlagen bei der

**G. \_\_\_\_\_ AG (Bank 3) (Stamm-Nummer [...]):**

- CH (Konto 1);
- CH (Konto 2)

sowie

**E. \_\_\_\_\_ AG (Bank 1) (Stamm-Nummer [...]):**

- CH (Konto 3);
- CH (Konto 4);
- CH (Konto 5); und
- (Konto 6), im Namen der E. \_\_\_\_\_ (Land) AG, aber im Auftrag und auf Rechnung der Beschwerdeführerin bei der E. \_\_\_\_\_ AG, I. \_\_\_\_\_ Branch hinterlegt

sowie

**H. \_\_\_\_\_ SA (Bank 4) (Stamm-Nummer [...]):**

- (Konto 7)

zwecks Auszahlung der nachstehend aufgeführten restanzlichen Schenkungsbeträge (inkl. Vorabkonvertierung in den jeweiligen Gegenwert einer Währung, in welcher die Auszahlung rechtlich und tatsächlich für die jeweilige Bank im Rahmen des Zahlungsverkehrs ausführbar ist) unter den zwischen der Beschwerdeführerin (als Schenkerin) und dem D. \_\_\_\_\_ Charity Fund (als Beschenkte) abgeschlossenen Schenkungsverträgen zu verwenden.

Bezeichnung Schenkungsvertrag	Schenkungssumme (noch nicht beansprucht wegen Sperrung der Gelder)
Donation Agreement No. 1-SA vom 15.11.2021	RUB 98'900'000.00
Donation Agreement No. 2 GCL (X._____) vom 09.12.2021	USD 50'000 und GBP 55'000.00

3. Es seien die G.\_\_\_\_\_ AG (Bank 3), E.\_\_\_\_\_ AG (Bank 1) und H.\_\_\_\_\_ SA (Bank 4) zu ermächtigen, die gesperrte(n) Kontoguthaben und Treuhand-Callgeldanlage gemäss Ziffer 2 hievor zwecks Auszahlung der Schenkungsbeträge (inkl. Vorabkonvertierung in den jeweiligen Gegenwert einer Währung, in welcher die Auszahlung rechtlich und tatsächlich für die jeweilige Bank im Rahmen des Zahlungsverkehrs ausführbar ist) zugunsten des D.\_\_\_\_\_ Charity Fund freizugeben sowie den diesbezüglichen Zahlungsanweisungen der Beschwerdeführerin Folge zu leisten.
4. Es sei die Beschwerdeführerin ferner zu ermächtigen, die gesperrte(n) Kontoguthaben und Treuhand-Callgeldanlage gemäss Ziffer 2 hievor zwecks Auszahlung der Schenkungsbeträge (inkl. Vorabkonvertierung in den jeweiligen Gegenwert einer Währung, in welcher die Auszahlung rechtlich und tatsächlich für die jeweilige Bank im Rahmen des Zahlungsverkehrs ausführbar ist) nach Massgabe des von der Beschwerdeführerin gemäss Beschluss vom 25. Februar 2022 für die D.\_\_\_\_\_ und das X.\_\_\_\_\_ Scholarship Programm gesprochenen Budgets 2022 bzw. diesbezüglich noch separat zu dokumentierenden schriftlichen Schenkungsverträge an den D.\_\_\_\_\_ Charity Fund zu verwenden und seien die G.\_\_\_\_\_ AG (Bank 3), E.\_\_\_\_\_ AG (Bank 1) und H.\_\_\_\_\_ SA (Bank 4) diesbezüglich zu ermächtigen, die gesperrte(n) Kontoguthaben und Treuhand-Callgeldanlage gemäss Ziffer 2 hievor in diesem Umfang freizugeben sowie den diesbezüglichen Zahlungsanweisungen der Beschwerdeführerin Folge zu leisten.
5. Es sei der Beschwerdeführerin zu gestatten, direkte Zahlungen von Studiengebühren (einschliesslich Unterkunftskosten) im Umfang von USD 2'100'000.00 im Rahmen des X.\_\_\_\_\_ Scholarship Programms an Universitäten in den USA und im Vereinigten Königreich mit gesperrte(n) Kontoguthaben und Treuhand-Callgeldanlage gemäss Ziffer 2 hievor vorzunehmen, gegen Vorlage der jeweiligen Rechnungen (unter Wahrung der Persönlichkeitsrechte, d.h. ohne Namensangabe der jeweiligen Studentinnen und Studenten), anstelle von Zahlungen an den D.\_\_\_\_\_ Charity Fund und unter entsprechender Anrechnung an die entsprechenden Schenkungsbeiträge, und es seien die G.\_\_\_\_\_ AG (Bank 3), E.\_\_\_\_\_ AG (Bank 1) und H.\_\_\_\_\_ SA (Bank 4) diesbezüglich zu ermächtigen, die gesperrte(n) Kontoguthaben und Treuhand-Callgeldanlage gemäss Ziffer 2 hievor in diesem Umfang freizugeben sowie den diesbezüglichen Zahlungsanweisungen der Beschwerdeführerin Folge zu leisten.

Eventualiter:

6. Sollte das Bundesverwaltungsgericht die unter Ziffer 2, 3 und 4 hievor beantragten Ermächtigungen betreffend Zahlungen der Beschwerdeführerin an den D.\_\_\_\_\_ Charity Fund nicht erteilen, sei es der Beschwerdeführerin zumindest zu gestatten, direkte Zahlungen von Studiengebühren (einschliesslich Unterkunftskosten) im Umfang von USD 2'100'000.00 im Rahmen des X.\_\_\_\_\_ Scholarship Programms an Universitäten in den USA und im Vereinigten Königreich mit gesperrte(n) Kontoguthaben und Treuhand-Callgeldanlage gemäss Ziffer 2 hievor

vorzunehmen, gegen Vorlage der jeweiligen Rechnungen (unter Wahrung der Persönlichkeitsrechte, d.h. ohne Namensangabe der jeweiligen Studentinnen und Studenten), anstelle von Zahlungen an den D.\_\_\_\_\_ Charity Fund und unter entsprechender Anrechnung an die entsprechenden Schenkungsbeiträge, und es seien die G.\_\_\_\_\_ AG (Bank 3), E.\_\_\_\_\_ AG (Bank 1) und H.\_\_\_\_\_ SA (Bank 4) diesbezüglich zu ermächtigen, die gesperrte(n) Kontoguthaben und Treuhand-Callgeldanlage gemäss Ziffer 2 hievore in diesem Umfang freizugeben sowie den diesbezüglichen Zahlungsanweisungen der Beschwerdeführerin Folge zu leisten.

Subeventuell:

7. Es sei die Angelegenheit an die Vorinstanz zur Feststellung des Sachverhalts zurückzuweisen.

Verfahrensrechtlicher Antrag:

8. Es seien durch das Bundesverwaltungsgericht die vollständigen Akten der Vorinstanz für das Beschwerdeverfahren beizuziehen (Art. 57 Abs. 1 VwVG)."

Die Beschwerdeführenden rügen eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör, die unrichtige und unvollständige Feststellung des Sachverhalts, eine Verletzung von Bundesrecht sowie Unangemessenheit.

#### **E.**

Mit Vernehmlassung vom 21. April 2023 reichte die Vorinstanz ihre Verfahrensakten ein. In ihrer Vernehmlassung beantragt sie unter Hinweis auf die angefochtene Verfügung die Abweisung der Beschwerde.

#### **F.**

Mit Verfügung vom 26. April 2023 forderte die Instruktionsrichterin die Vorinstanz auf, fehlende Aktenstücke nachzureichen, Auskunft zur Akteneinsicht in die vorinstanzliche Akte Nr. 5 zu erteilen und an diesem Aktenstück – soweit notwendig – Schwärzungen vorzunehmen.

#### **G.**

Mit Eingabe vom 2. Mai 2023 beantragen die Beschwerdeführenden, es sei ihnen Frist zur Einreichung einer Replik anzusetzen und es seien ihnen Kopien der neuen Aktenstücke zuzustellen.

#### **H.**

Nachdem die Vorinstanz dem Bundesverwaltungsgericht die fehlenden Aktenstücke fristgerecht nachgereicht, die Vollständigkeit der Akten bestätigt und die ersuchte Auskunft zur Akteneinsicht erteilt hatte, wurde den Beschwerdeführenden mit Verfügung 11. Mai 2023 antragsgemäss Frist zur Einreichung einer Replik angesetzt. Die Instruktionsrichterin liess den Beschwerdeführenden ausserdem zwei Amtsberichte (vi-act. 5) zukommen,

in welche diese bislang keine Akteneinsicht erhalten hatten. Da diese Amtsberichte in Form von ausgedruckten E-Mails eingereicht wurden, schwärzte das Bundesverwaltungsgericht gestützt auf das Verwaltungsverfahrensgesetz Namen und direkte Kontaktadressen von beteiligten Mitarbeitenden des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und des eidgenössischen Finanzdepartements (EFD). Im Weiteren ersuchte die Instruktionsrichterin die Beschwerdeführenden, die in den Akten dokumentierten Interessensbindungen des Beschwerdeführers zu erläutern.

**I.**

Mit Replik vom 12. Juni 2023 halten die Beschwerdeführenden an ihren in der Beschwerdeschrift gestellten Rechtsbegehren fest und nehmen zur Vernehmlassung der Vorinstanz Stellung. Zu ihrem in der Beschwerdeschrift gestellten Eventualantrag führen sie im Wesentlichen aus, mit der direkten Bezahlung von Studiengebühren an die ausländischen Universitäten liessen sich die Befürchtungen der Vorinstanz hinsichtlich einer nicht zweckkonformen Mittelverwendung ausschliessen.

**J.**

Mit Verfügung vom 14. Juni 2023 erhielt die Vorinstanz unter Ansetzung einer Frist Gelegenheit, eine Duplik einzureichen. Die Vorinstanz liess sich in der Folge nicht vernehmen.

**K.**

Auf die weiteren Vorbringen und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit entscheidenderheblich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

## **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-2682/2015 vom 7. April 2017 E. 1.1; Botschaft zum Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen vom 20. Dezember 2000, BBl 2001 1433 1459 [zit. Botschaft EmbG 2001]).

**1.2** Die Beschwerdeführenden haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Sie sind als Adressaten der angefochtenen Verfügung besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Die Beschwerdeführenden sind 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 rechtsgenüchlich ausgewiesen und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 44 ff. VwVG).

**1.3** Anfechtungsobjekt im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ist die vorinstanzliche Verfügung vom 13. Dezember 2022. Das Anfechtungsobjekt bildet den Rahmen, welcher den möglichen Umfang des Streitgegenstandes begrenzt (vgl. BGE 133 II 35 E. 2; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, MARTIN KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 2.7 [zit. MOSER ET AL.]). Streitgegenstand ist das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet, soweit es im Streit liegt. Streitgegenstand des Beschwerdeverfahrens kann somit nur sein, was Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens war oder hätte sein sollen. Im Laufe des Rechtsmittelverfahrens kann sich der Streitgegenstand verengen beziehungsweise um nicht mehr strittige Punkte reduzieren, grundsätzlich jedoch nicht erweitern

oder inhaltlich verändern (BGE 136 II 457 E. 4.2; 136 V 362 E. 3.4; je mit Hinweisen).

**1.3.1** Streitgegenstand im vorliegenden Beschwerdeverfahren ist das gestützt auf Art. 15 Abs. 1 und 2 sowie Art. 15 Abs. 5 Bst. a und b Ukraine-Verordnung abgewiesene Gesuch um Erteilung einer Ausnahmegewilligung zur Freigabe von gesperrten Geldern.

**1.3.2** Anträge um behördliche Anordnung von "Ringfencing-Massnahmen" (Anordnung einer Änderung in der Zusammensetzung des Schulvorstandes der Privatschule samt Einsetzung eines professionellen Finanzkontrolleurs; gerichtliche Schaffung eines Überwachungsmechanismus für die Mietzinszahlungen der Privatschule und weiterer Zahlungen, welche diese an Geschäftspartner in Russland leiste, die mit dem Beschwerdeführer wirtschaftlich verbunden seien), wie sie die Beschwerdeführenden in Anlehnung an ein in den Jahren 2018/2019 vom *U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control (OFAC)* geführtes Delisting-Verfahren betreffend En+ Group plc, UC Rusal plc und JSC EuroSibEnergO replikweise (Replik, Rz. 23 f.; Replikbeilage 4) anregen, wurden im vorinstanzlichen Verfahren nicht gestellt. Insoweit fehlt es an einer vorinstanzlichen Beurteilung, die es dem Bundesverwaltungsgericht ermöglichen würde, zu entscheiden, ohne in die funktionelle Zuständigkeit der Vorinstanz einzugreifen (vgl. MOSER ET AL, a.a.O., Rz. 2.208; BVGE 2009/37 E. 1.3.1).

**1.4** Mit Ausnahme des soeben erwähnten Antrages um Anordnung von "Ringfencing-Massnahmen", beziehungsweise dem diesbezüglichen Rückweisungsantrag, ist daher auf die Beschwerde einzutreten.

## **2.**

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet mit voller Überprüfungsbefugnis (Art. 49 VwVG).

Die vorinstanzlichen Akten werden von Amtes wegen beigezogen (Art. 12 VwVG i.V.m. Art. 57 Abs. 1 VwVG; Rechtsbegehren, Ziff. 8).

## **3.**

**3.1** Der Bundesrat kann Zwangsmassnahmen 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. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 EmbG; Botschaft EmbG 2001 1434). Zwangsmassnahmen werden in Form von Verordnungen erlassen (Art. 2 Abs. 3 EmbG).

**3.2** Am 2. April 2014 erliess der Bundesrat die Verordnung über Massnahmen zur Vermeidung der Umgehung internationaler Sanktionen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine (AS 2014 2803). Diese Verordnung wurde in der Folge mehrfach teilrevidiert. Als Reaktion auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine seit dem 24. Februar 2022 entschied der Bundesrat am 28. Februar 2022 gestützt auf seine verfassungsunmittelbare und gesetzliche Zuständigkeit (Art. 184 Abs. 3 BV i.V.m. Art. 2 Abs. 1 EmbG; Botschaft EmbG 2001 1456), die von der Europäischen Union gegen Russland ausgesprochenen Wirtschaftssanktionen zu übernehmen (Medienmitteilung des Bundesrates vom 28. Februar 2022, abrufbar unter: <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-87386.html>> [12.07.2023]). In der Folge wurde die damalige Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine vom 27. August 2014 gestützt auf Art. 184 Abs. 3 BV und Art. 2 EmbG per 4. März 2022 totalrevidiert (AS 2022 151). Seither hat die Schweiz die weiteren in der EU verabschiedeten Sanktionspakete – vorbehältlich spezifischer Ausnahmen – übernommen und ins schweizerische Recht umgesetzt.

**3.3** Die Ukraine-Verordnung enthält in ihrem zweiten Abschnitt mit dem Titel "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.

Art. 15 Abs. 1 Ukraine-Verordnung folgt dem Konzept der gezielten Sanktionen. Solche Massnahmen richten sich nicht gegen das Völkerrechtssubjekt als solches, sondern gegen natürliche und juristische Personen, die in einem engen Verhältnis zu den staatlichen Strukturen und Instanzen

stehen (vgl. Urteil des BGer 2C\_722/2012 vom 27. Mai 2013 E. 6.4; 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).

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). Der 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.

**3.3.1** Nach der Legaldefinition von Art. 1 Bst. a und c Ukraine-Verordnung umfassen die Begriffe "Gelder" und "wirtschaftliche Ressourcen" im Sinne dieser Verordnung:

*Gelder*: Finanzielle Vermögenswerte, einschliesslich Bargeld, Schecks, Geldforderungen, Wechsel, Geldanweisungen oder anderer Zahlungsmittel, Guthaben, Schulden und Schuldverpflichtungen, Wertpapieren und Schuldtiteln, Wertpapierzertifikaten, Obligationen, Schuldscheinen, Optionsscheinen, Pfandbriefen, Derivaten; Zinserträge, Dividenden oder andere Einkünfte oder Wertzuwächse aus Vermögenswerten; Kredite, Rechte auf Verrechnung, Bürgschaften, Vertragserfüllungsgarantien oder andere finanzielle Zusagen; Wertrechte; kryptobasierte Vermögenswerte; Akkreditive, Konnossemente, Sicherungsübereignungen, Dokumente zur Verbriefung von Anteilen an Fondsvermögen oder anderen Finanzressourcen und jedes andere Finanzierungsinstrument für Exporte.

*wirtschaftliche Ressourcen*: Vermögenswerte jeder Art, unabhängig davon, ob sie materiell oder immateriell, beweglich oder unbeweglich sind, insbesondere Immobilien und Luxusgüter, mit Ausnahme von Geldern nach Buchstabe a.

**3.3.2** Die "Sperrung von Geldern" wird in Art. 1 Bst. b Ukraine-Verordnung wie folgt legaldefiniert:

Verhinderung jeder Handlung, welche die Verwaltung oder die Nutzung der Gelder ermöglicht, mit Ausnahme von normalen Verwaltungshandlungen von Finanzinstituten.

Art. 1 Bst. d Ukraine-Verordnung definiert die "Sperrung wirtschaftlicher Ressourcen" wie folgt:

Verhinderung der Verwendung wirtschaftlicher Ressourcen zum Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen, einschliesslich des Verkaufs, des Vermietens oder des Verpfändens solcher Ressourcen.

**3.4** Im Zusammenhang mit der Sperrung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen enthält die Ukraine-Verordnung für bestimmte Fälle

Ausnahmeregelungen. Nach dem Wortlaut von Art. 15 Abs. 5 Ukraine-Verordnung sind Ausnahmen vom Sperrgebot unter anderem in folgenden Fällen zulässig:

Das SECO kann ausnahmsweise Zahlungen aus gesperrten Konten, Übertragungen gesperrter Vermögenswerte sowie die Freigabe gesperrter wirtschaftlicher Ressourcen bewilligen zur:

- a. Vermeidung von Härtefällen;
- b. Erfüllung bestehender Verträge;

[...]

Die Bewilligung solcher Ausnahmen erfordert nach Art. 15 Abs. 10 Ukraine-Verordnung eine Rücksprache mit den zuständigen Stellen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und des eidgenössischen Finanzdepartements (EFD).

**3.5** Die in Art. 15 Abs. 1 Ukraine-Verordnung geregelte Sperrung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen wird in dessen Abs. 2 durch ein Bereitstellungsverbot flankiert. Art. 15 Abs. 2 Ukraine-Verordnung lautet:

Es ist verboten, natürlichen Personen, Unternehmen und Organisationen nach Absatz 1 Gelder zu überweisen oder ihnen Gelder und wirtschaftliche Ressourcen direkt oder indirekt zur Verfügung zu stellen.

Das Bereitstellungsverbot statuiert ein generelles Verbot, sanktionierten Personen, Unternehmen oder Organisationen auf direktem oder indirektem Weg Gelder oder Vermögenswerte jeder Art zukommen zu lassen oder zur Verfügung zu stellen (THIRZA DÖBELI, Bankvertragsrechtliche Auswirkungen von internationalen Finanzsanktionen – Unter besonderer Berücksichtigung der Sperrung von Geldern, 2020, S. 21; GUDRUN DAHME, Terrorismusbekämpfung durch Wirtschaftssanktionen, 2007, S. 115; TOBIAS SCHÖPPNER, Wirtschaftssanktionen durch Bereitstellungsverbote, 2011, S. 109). In seiner Wirkung unterbindet das Bereitstellungsverbot damit praktisch jede wirtschaftliche Interaktion mit gelisteten Personen, Unternehmen und Organisationen (GERD SCHWENDINGER, Das sanktionsrechtliche mittelbare Bereitstellungsverbot, in: Ehlers/Wolfgang [Hrsg.], Recht der Exportkontrolle, 2015, S. 335; DÖBELI, a.a.O., S. 21).

**3.6** Die Ausnahmetatbestände vom Sperrgebot und Bereitstellungsverbot sind in den Art. 15 Abs. 3 bis Abs. 9<sup>sexies</sup> Ukraine-Verordnung geregelt. Der Wortlaut dieser Ausnahmebestimmungen liefert in der Regel einen Hinweis, worauf sich die Ausnahmen beziehen. Ausnahmen nach Art. 15 Abs. 5 Ukraine-Verordnung dürfen nicht gegen das Bereitstellungsverbot

verstossen (Art. 15 Abs. 1 i.V.m. Art. 15 Abs. 2 Ukraine-V; ausdrücklich: Art. 6 Abs. 1 Bst. a EU-Verordnung Russland).

#### 4.

**4.1** Der Beschwerdeführer ist in der Schweiz seit dem 16. März 2022 im Anhang 8 der Ukraine-Verordnung gelistet (SSID [...]). Er unterliegt einer Vermögenssperre (Art. 15 Abs. 1 Ukraine-V). Auf der Empfängerseite ist er vom unmittelbaren und mittelbaren Bereitstellungsverbot betroffen (Art. 15 Abs. 2 Ukraine-V). Ferner ist er mit einem Ein- und Durchreiseverbot belegt (Art. 29 Abs. 1 Ukraine-V i.V.m. Anhang 8). Im Unterschied zum Beschwerdeführer ist die in Zypern domizilierte Beschwerdeführerin weder in der EU noch in der Schweiz in den Sanktionslisten verzeichnet.

**4.2** Nach Art. 15 Abs. 1 Bst. c Ukraine-Verordnung zählen zu den Verordnungsadressaten auch natürliche Personen, Unternehmen und Organisationen, welche sich im Eigentum oder unter der Kontrolle von gelisteten Personen, Unternehmen oder Organisationen befinden. Die Ukraine-Verordnung definiert nicht, in welchen Fällen von einem sanktionsrechtlich relevanten Eigentums- oder Kontrollverhältnis auszugehen ist. Die schweizerische Rechtsprechung knüpft hierzu an gesellschaftsrechtliche Kontroll- und Beherrschungsprinzipien sowie an die wirtschaftliche Berechtigung an (Urteil des BGer 4A\_659/2020 vom 6. August 2021 E. 2.1 f.; Urteil des Handelsgerichts des Kantons Zürich HG180215-O vom 16. November 2020 E. 4.2.2 ff.).

**4.3** Die mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattete Beschwerdeführerin ist eine 100-prozentige Tochtergesellschaft der in Russland domizilierten LLC C.\_\_\_\_\_, welche durch den Beschwerdeführer kontrolliert wird. Diese Tatsachen sind belegt und unbestritten (vi-act. 3; 4; 6, S. 30, Ziff. 18; 2/13, Ziff. 1.6; 2/28 Ziff. 1.6; 2/6, S. 30 und 2/8; 2/13, Ziff. 1.6; 2/28 Ziff. 1.6). Mutter- und Tochterunternehmen stehen somit unter der einheitlichen Leitung und Kontrolle des Beschwerdeführers. Die Zulässigkeit einer wirtschaftlichen Einheitsbetrachtung ergibt sich direkt aus der öffentlich-rechtlichen Vorschrift von Art. 15 Abs. 1 Ukraine-Verordnung.

**4.4** Die in der Republik Zypern domizilierte, selbst nicht gelistete Beschwerdeführerin fällt damit in den sachlichen, persönlichen, räumlichen und zeitlichen Geltungsbereich der Ukraine-Verordnung (Art. 15 Abs. 1 Bst. a und c Ukraine-V; zum Geltungsbereich: PETER BURCKHARDT/NINA LUMENGO PAKA, Die Russland-Sanktionen der Schweiz, in: RIW 2022,

S. 266, 267; DÖBELI, a.a.O., S. 27; ANDREA CLAUDIO CARONI, Finanzsanktionen der Schweiz im Staats- und Völkerrecht, 2008, S. 156 f.).

## **5.**

**5.1** In formeller Hinsicht rügen die Beschwerdeführenden eine Verletzung der Begründungspflicht: Die Vorinstanz habe unzureichend begründet, weshalb ein Ausfall der Unterstützungsleistungen für die Privatschule und die Studierenden des X.\_\_\_\_\_ Scholarship-Programms nicht als Härtefall einzustufen sei (Beschwerdeschrift, Rz. 62–64).

**5.2** Die aus dem verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) fliessende Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen, verlangt nicht, dass diese sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr genügt es, wenn der Entscheid gegebenenfalls sachgerecht angefochten werden kann (BGE 142 III 433 E. 4.3.2; 136 I 184 E. 2.2.1; je mit Hinweisen). Die Begründung muss kurz die wesentlichen Überlegungen nennen, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sie ihren Entscheid stützt (vgl. BGE 142 III 433 E. 4.3.2; 141 III 28 E. 3.2.4; 139 V 496 E. 5.1; je mit Hinweisen).

**5.3** Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid dargelegt, auf welche Tatsachen und rechtlichen Überlegungen sie sich bei der Ausnahmeregelung für Härtefälle stützt. Sie hat sich insbesondere mit der Rechtsfrage auseinandergesetzt, unter welchen Voraussetzungen Ausnahmen gestützt auf die Härtefallregelung zulässig sind. In gedrängter Form hat sie begründet, weshalb sie diese Voraussetzungen als nicht erfüllt erachtet (Verfügung, Rz. 10, 18 ff., 28). Die Entscheidungsbegründung ist danach so abgefasst, dass sich die Beschwerdeführenden über dessen Tragweite Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an das Bundesverwaltungsgericht weiterziehen konnten (vgl. BGE 148 II 310 E. 3.1; 143 III 65 E. 5.2; 142 II 49 E. 9.2; je mit Hinweisen). Im Beschwerdeverfahren hat die Vorinstanz auf Rüge hin ihre Erwägungen zur Härtefallregelung nochmals vertieft (Vernehmlassung, S. 6 f.).

**5.4** Der Vorwurf, die Vorinstanz habe den Gehörsanspruch der Beschwerdeführenden verletzt, erweist sich demnach als unbegründet.

## 6.

**6.1** Materiell ist zwischen den Beschwerdeführenden und der Vorinstanz die Auslegung der Rechtsvorschrift zum Bereitstellungsverbot (Art. 15 Abs. 2 Ukraine-V) umstritten.

**6.1.1** Die Beschwerdeführenden rügen, die Vorinstanz habe in direkter Anlehnung an Art. 2 Abs. 2 EU-Verordnung Russland die schweizerische Bestimmung zum Bereitstellungsverbot erweitert (Replik, Rz. 20). Im Unterschied zu Art. 2 Abs. 2 der EU-Verordnung Russland enthalte Art. 15 Abs. 2 der Ukraine-Verordnung den Passus "oder zugute kommen" nicht. Ausgehend von diesem Rechtsfehler habe die Vorinstanz zu Unrecht den Schluss gezogen, die Finanzierung der Privatschule leiste dem öffentlichen Ansehen des Beschwerdeführers erheblichen Vorschub und käme diesem dadurch mittelbar zugute (Beschwerdeschrift, Rz. 60 f.). Diese Sachverhaltsfeststellung sei unzutreffend (Beschwerdeschrift, Rz. 68 f.). Dass sich der Passus "oder zugute kommen" in der [schweizerischen] Verordnung nicht finde, bedeute nicht, dass eine echte Gesetzeslücke vorliege. Die vorinstanzliche Lückenfüllung erweise sich daher als bundesrechtswidrig (Replik, Rz. 17–21).

**6.1.2** Die Vorinstanz vertritt die Auffassung, die Finanzierung der Privatschule fördere die philanthropische Reputation des Beschwerdeführers und käme diesem daher mittelbar zugute (Verfügung, Rz. 23–25). In ihrer Vernehmlassung präzisiert sie, nach dem gesetzgeberischen Willen seien die schweizerische und europäische Rechtsnorm zum Bereitstellungsverbot (Art. 15 Abs. 2 Ukraine-Verordnung; Art. 2 Abs. 2 der EU-Verordnung Russland) trotz grammatikalischer Unterschiede deckungsgleich. Dies gelte auch für die Ausnahmeregelungen von Art. 15 Abs. 5 Ukraine-Verordnung und Art. 4 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 der EU-Verordnung Russland (Vernehmlassung, S. 3).

**6.2** Die Auslegung der Ordnungsbestimmung zum Bereitstellungsverbot (Art. 15 Abs. 2 Ukraine-V) ist eine Rechtsfrage, die das Bundesverwaltungsgericht frei überprüft (vgl. E. 2).

**6.2.1** Das Gesetz muss in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode ausgelegt werden. Ausgangspunkt der Auslegung eines Rechtsatzes bildet der Wortlaut der Bestimmung (grammatikalisches Element). Ist der Wortlaut der

Bestimmung nicht ganz klar und bleiben verschiedene Interpretationen möglich, muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden. Dabei sind alle anerkannten Auslegungselemente zu berücksichtigen. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis aus der *ratio legis* (BGE 148 II 556 E. 3.3; 148 II 313 E. 4.1; je mit Hinweisen).

**6.2.2** Aufgrund unterschiedlicher Anforderungen an die Rechtsetzung unterscheiden sich die schweizerische und die europäische Sanktionsverordnungen im Wortlaut. Die schweizerische Ukraine-Verordnung stützt sich auf die eindeutige Erklärung der Schweizer Regierung, die EU-Sanktionen zu übernehmen (vorstehend: E. 3.2). Der Entstehungskontext der totalrevidierten Ukraine-Verordnung und der vom Bundesrat seither eingeschlagene Weg, neue EU-Sanktionspakete nachzuvollziehen, sprechen somit gegen die Ansicht der Beschwerdeführenden, wonach in der Verbotsnorm von Art. 15 Abs. 2 Ukraine-V eine rechtspolitisch gewollte Gesetzeslücke vorliege (zum Ganzen: BGE 141 V 481 E. 3.1; 141 IV 298 E. 1.3.1; je mit Hinweisen).

Beim Bereitstellungsverbot (Art. 15 Abs. 2 Ukraine-V) ist folglich mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass der Gesetzgeber keine Ausnahme von der europäischen Rechtsvorschrift schaffen wollte.

**6.2.3** Entsprechend dem vom Bundesgericht entwickelten Grundsatz der parallelen Rechtslage ist es im Fall von Auslegungsunsicherheiten in solchen Fällen sachgerecht, die Rechtsgrundlagen und die Rechtsprechung der EU unter rechtsvergleichenden Gesichtspunkten auch in der Schweiz als Informationsquellen und rechtsvergleichende Prämissen nutzbar zu machen (vgl. BGE 147 II 72 E. 3 f.; 139 II 393 E. 4.1.1; 136 II 65 E. 3.1; 136 II 5 E. 3.4, mit Hinweisen auf die Doktrin). Die Grenzen einer solchen Auslegung sind allerdings dort zu setzen, wo es sich um gesetzgeberisch beabsichtigte Ausnahmen oder Ergänzungen handelt (ROLF NEBEL, Wirtschaftssanktionen gegen Russland, in: HAVE 2022 265, 266). Dies ist beim Bereitstellungsverbot (Art. 15 Abs. 2 Ukraine-V) – wie in Erwägung 6.2.2 dargelegt – indessen nicht der Fall.

**6.3** In der EU-Verordnung Russland wird das Bereitstellungsverbot in Art. 2 Abs. 2 geregelt:

(2) Den in Anhang I aufgeführten natürlichen Personen oder mit diesen in Verbindung stehenden natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen

dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.

**6.3.1** Wie die Beschwerdeführenden zu Recht geltend machen, enthält Art. 2 Abs. 2 EU-Verordnung Russland den Ausdruck "oder zugute kommen", der in der schweizerischen Rechtsvorschrift zum Bereitstellungsverbot (Art. 15 Abs. 2 Ukraine-V) fehlt. Welche Tragweite dieser Abweichung im Wortlaut zukommt, ist unter rechtsvergleichenden Gesichtspunkten zu ermitteln.

**6.3.2** In den drei Amtssprachen lautet der in Art. 15 Abs. 2 Ukraine-Verordnung verwendete Ausdruck: "zur Verfügung zu stellen", "*la mise à disposition*" und "*la messa a disposizione*". In der französischen und italienischen Fassung bedeuten diese sprachlichen Ausdrücke "Bereitstellung", "zur Verfügung stellen", "Zurverfügungstellung" oder "Überlassung" (<https://de.pons.com>; <https://de.langenscheidt.com>; <https://www.larousse.fr> [24.10.2023]). Die schweizerische Regelung zum Bereitstellungsverbot knüpft an Handlungen an, die den Normadressaten verboten sind. Die Begriffe "direkt" und "indirekt" beziehen sich grammatikalisch auf das "zur Verfügung stellen" und nicht auf den Nutzen, den eine sanktionierte natürliche oder juristische Person daraus ziehen kann. Die Verwendung der Worte "direkt oder indirekt" machen aber deutlich, dass das Bereitstellungsverbot weit zu verstehen ist.

**6.3.3** Das umstrittene Tatbestandselement in der EU-Verordnung Russland hat in den korrespondierenden Sprachfassungen folgenden Wortlaut: "*zugute kommen*", "*dégagés à leur profit*", "*stanziare [...] destinarli a loro vantaggio*". Diese Begriffe vermitteln Bedeutungen wie "zum Vorteil gereichen", "zu ihren Gunsten freigeben oder bereitstellen", "zu ihrem Vorteil verwenden oder einsetzen". Als Anknüpfungspunkt für eine unmittelbare oder mittelbare Bereitstellung dient also nicht nur die verbotene Handlung selbst, sondern auch der Handlungserfolg. Im Umkehrschluss bedeutet dies jedoch nicht, dass der Ausdruck "zur Verfügung stellen" nach Art. 15 Abs. 2 Ukraine-Verordnung einen Handlungserfolg ausschliessen würde.

**6.3.4** Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) hatte in der Rechtsache C-340/08 vom 29. April 2010 *M. u.a.* (Slg. 2010, I-3913) in einem Vorabentscheidungsverfahren betreffend restriktive Massnahmen gegen Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen, über die Auslegung des Bereitstellungsverbotes zu befinden (Verordnung EG Nr. 881/2002 des Rates vom 27. Mai 2002). Im Rahmen seiner Auslegung stellte der

Gerichtshof fest, dass in Art. 2 nicht alle Sprachfassungen die gleiche Terminologie verwenden, namentlich die deutsche und italienische Fassung mit den Ausdrücken "*zugute kommen*" und "*stanziar[e] a loro vantaggio*" eine eigene, besondere Terminologie aufweisen (Rn. 41–43). Um die Vorschrift einheitlich anzuwenden, legte das Gericht die Rechtsnorm anhand ihres Ziels – der Bekämpfung des internationalen Terrorismus – aus (Rn. 44 ff.). Der Gerichtshof erwog, Ziel dieser Massnahmen sei es, zu verhindern, dass die betreffenden Personen Zugriff auf wirtschaftliche Ressourcen und Finanzmittel gleich welcher Art haben, die sie zur Unterstützung terroristischer Tätigkeiten einsetzen könnten (Rn. 53–64, unter Hinweis auf das Urteil des EuGH C-117/06 vom 11. Oktober 2007 *Möllendorf und Möllendorf-Niehus* Slg. 2007, I-8361, Rn. 63 ff.).

**6.3.5** Gemessen am Sinn und Zweck von Art. 15 Abs. 2 Ukraine-Verordnung – der Verhinderung der Finanzierung des Angriffskriegs gegen die Ukraine – ist demnach eine einheitliche Rechtsanwendung mit Art. 2 Abs. 2, Art. 4 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 der EU-Verordnung Russland aus teleologischer Sicht geboten. Sanktionen können nur dann ihre volle Wirksamkeit entfalten und ihr Ziel erreichen, wenn die entsprechenden Sanktionsregelungen in verschiedenen Jurisdiktionen einheitlich angewendet werden.

**6.3.6** Eine an der Systematik orientierte Auslegung unterstreicht dieses Verständnis des Bereitstellungsverbots: Der 3. Abschnitt der Sanktionsverordnung enthält eine Reihe von finanziellen Beschränkungen, welche eindeutig darauf abzielen, gelistete Personen, Unternehmen und Organisationen oder von diesen kontrollierte oder in deren Namen handelnde Personen oder Entitäten vom Wirtschaftsverkehr auszuschliessen.

**6.4** Im Ergebnis besteht weder nach dem gesetzgeberischen Willen, noch aus teleologischer und systematischer Sicht ein Grund, die schweizerische Rechtsvorschrift zum Bereitstellungsverbot (Art. 15 Abs. 2 Ukraine-V) enger auszulegen als ihre europäische Parallelbestimmung (Art. 2 Abs. 2 EU-Verordnung Russland).

**6.5** Im Rahmen der Auslegung zum Bereitstellungsverbot ist die Frage umstritten, ob die Verbotsnorm auch das öffentliche Ansehen der sanktionierten Person umfasst. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführenden (Beschwerdeschrift, Rz 60 f.) berührt diese Frage nicht die richtige Sachverhaltsfeststellung, sondern betrifft eine Rechtsfrage.

**6.5.1** Das Bereitstellungsverbot hat Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zum Gegenstand (Art. 1 Bst. a und c i.V.m. Art. 15 Abs. 2 Ukraine-V). Der Rechtsbegriff "wirtschaftliche Ressourcen" ist sehr weit definiert. Darunter fallen Vermögenswerte jeder Art, unabhängig davon, ob sie materiell oder immateriell, beweglich oder unbeweglich sind (vgl. Art. 1 Bst. c Ukraine-V). Definitionsgemäss gilt Reputation zwar als immaterieller Vermögenswert, da sie einen Einfluss auf die individuelle Kooperationsfähigkeit hat (Gabler Wirtschaftslexikon, <<https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/reputation-43008/version-384789>> [24.10.2023]). Die Subsumtion von Reputation unter den sanktionsrechtlichen Begriff der "wirtschaftlichen Ressourcen" (Art. 1 Bst. c Ukraine-V) überdehnt aber aus teleologischer und systematischer Sicht die Reichweite des Bereitstellungsverbots: Denn es ist nicht davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer allein durch seine Reputation als Gönner der Privatschule Gelder, Waren oder Dienstleistungen erwerben kann (Art. 1 Bst. d Ukraine-V), welche er zur finanziellen Unterstützung des von Russland geführten Angriffskriegs gegen die Ukraine verwenden könnte (vgl. Urteil des EuGH C-340/08 vom 29. April 2010 *M. u.a.*, Rz. 44 ff.).

**6.5.2** In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass wirtschaftliche Zwangsmassnahmen nicht darauf abzielen, die Reputation von natürlichen Personen, Unternehmen und Organisationen zu beschädigen. Wirtschaftssanktionen bezwecken die Achtung und Durchsetzung des Völkerrechts, namentlich die Respektierung der Menschenrechte (Art. 1 Abs. 1 EmbG; ausführlich: SAMUELE SCARPELLI, *Wirtschaftssanktionen gegen private Personen*, 2015, S. 11 ff.; CARONI, a.a.O., S. 74 ff.; zum Handelsembargo: *Bottschaft EmbG 2001 1435 f., 1439*; vgl. Urteil des BGer 2C\_722/2012 vom 27. Mai 2013 E. 6.4).

**6.5.3** In diesem Sinn hat die Vorinstanz die gerügte Erwägung, wonach die fortgesetzte Finanzierung der Privatschule das Ansehen des Beschwerdeführers befördere und diesem damit mittelbar zugutekäme, im Beschwerdeverfahren zutreffend berichtigt. Kein Grund zur Beanstandung gibt ihre Auffassung, wonach es kein Ziel der Sanktionen sei, die sanktionierten Personen öffentlich zu diskreditieren. Den Sanktionen käme allerdings eine politische Signalwirkung zu (Vernehmlassung, S. 5).

## 7.

**7.1** Zwischen den Beschwerdeführenden und der Vorinstanz ist weiter umstritten, ob der Beschwerdeführer mit den Empfängerinnen der

Geldzahlungen in einer derart engen Verbindung steht, dass eine mittelbare Bereitstellung der freizugebenden Gelder (Art. 15 Abs. 2 Ukraine-V) nicht mehr ausgeschlossen werden kann.

**7.1.1** Die Beschwerdeführenden machen geltend, ein Teil der Schulfinanzierung erfolge auf indirektem Weg über Schenkungen an den Charity Fund (Beschwerdeschrift, Rz. 40). In einem zweiten Schritt unterstütze der Charity Fund die Privatschule und deren X. \_\_\_\_\_ Scholarship-Programm (Beschwerdeschrift, Rz. 35 f.). Der Beschwerdeführer habe am 9. August 2022 per Beschluss seine Rolle als Gründer der Schule auf eine andere Person übertragen und sich aus den Leitungs- und Kontrollfunktionen der Schule zurückgezogen. Die Vorinstanz sei zu Unrecht davon ausgegangen, dass die Privatschule nach wie vor durch den Beschwerdeführer kontrolliert werde (Beschwerdeschrift, Rz. 66). Dessen noch verbleibender Einsitz im Schulvorstand und im Vorstand des Charity Funds führte nicht dazu, dass er eines der sanktionsrechtlichen Eigentums- oder Kontrollkriterien erfülle. Er übe auch keinen kontrollähnlichen Einfluss aus (Beschwerdeschrift, Rz. 25, 31; Beschwerdebeilagen 9–11; Replik, Rz. 11). Dass diverse Mitglieder des Schulvorstandes und der Direktor ihr jeweiliges Amt bereits zu einer Zeit innegehabt hätten, als der Beschwerdeführer noch in seiner Funktion als Gründer der Schule gehandelt habe, dürfe nicht zur Schlussfolgerung verleiten, alle diese Personen seien dem Beschwerdeführer gegenüber loyal und [ge]függig (Replik, Rz. 12). Entscheidend für die Gewährung einer Ausnahmegewilligung sei nicht die enge Verbundenheit, sondern für welche Zwecke die zu genehmigenden Zahlungen erfolgen (Replik, Rz. 7).

**7.1.2** Die Vorinstanz stellt sich auf den Standpunkt, dass die Schule vom Beschwerdeführer gegründet und von diesem über die Beschwerdeführerin grösstenteils finanziert worden sei. Zwar habe der Beschwerdeführer seine Gründerstellung nach Artikel 1.3 der Statuten zwischenzeitlich auf eine nicht-sanktionierte Person übertragen. Er verbleibe jedoch im Schulvorstand, wobei etliche Mitglieder dieses Vorstands bereits vor dem Gründerwechsel im Amt gewesen seien. Auch bei der jetzigen Gründerin handle es sich um ein ehemaliges Vorstandsmitglied. Schliesslich sei auch der derzeitige Direktor der Privatschule durch den Beschwerdeführer ernannt worden. Aufgrund dessen bestehe zwischen dem Beschwerdeführer und der Schule nach wie vor eine anhaltende, faktische Verbundenheit (Vernehmlassung, S. 2).

**7.2** Mit der juristischen Trennung der Vermögensmassen des Beschwerdeführers und des Charity Funds ist kein privatrechtliches Eigentum des Beschwerdeführers am Fondsvermögen anzunehmen (vgl. vi-act. 2/23; Beschwerdeschrift, Rz. 31). Im Zusammenhang mit dem Bereitstellungsverbot ist aber dennoch nach der Wirksamkeit dieser formal-juristischen Trennung zu fragen.

**7.2.1** Es wird nicht bestritten, dass der Beschwerdeführer dem *Fund Board* angehört, welches das höchste Leitungsorgan des Charity Funds darstellt (Beschwerdebeilage 11, vi-act. 2/23, Ziff. 3.1.4). Aus dieser Tätigkeit erwachsen ihm laut Statuten keine wirtschaftlichen Vorteile. Dieses Leitungsorgan ist aber berechtigt, über alle Bereiche der Fondaktivitäten zu entscheiden, insbesondere auch über die Verwendung der Geldmittel (vi-act. 2/23, Ziff. 3 und 3.1.4; Beschwerdeschrift, Rz. 30; Beschwerdebeilage 11, Question 1). Gemäss Statuten ist der Charity Fund rechenschaftspflichtig (vi-act. 2/23, 2/25–27, 2/29).

**7.2.2** Persönlich und institutionell war und ist der Beschwerdeführer auch nach Verhängung der personenbezogenen Sanktionen eng mit dem Charity Fund verbunden: Als ehemaliger Gründer und aktuelles Mitglied des höchsten Leitungsorgans nahm und nimmt er im Zusammenhang mit der Verwendung der Geldmittel nach wie vor eine tragende Rolle ein (Beschwerdebeilage 11; vi-act. 2/23, Ziff. 3 und 3.1.4). In den Akten sind zudem enge personelle Verflechtungen zwischen dem Charity Fund und der Privatschule dokumentiert (Beschwerdebeilagen 10–11).

### **7.3**

**7.3.1** In Bezug auf die Privatschule gilt Folgendes: Mit Beschluss vom 9. August 2022, somit am Tag der Gesuchstellung um eine Ausnahmegegenehmigung, änderte der Gesuchsteller kraft seiner Befugnisse als Gründer und oberstes Leitungsorgan der Privatschule deren Statuten in alleiniger Kompetenz (Beschwerdebeilage 9, Ziff. 2; vgl. Statuten Version No. 5 vom 9. August 2022, Ziff. 3.2.2.2 [Beschwerdebeilage 8]). Gleichentags übertrug er seine Leitungs- und Kontrollbefugnisse an eine Nachfolgerin (Beschwerdebeilage 9, Ziff. 1; vgl. Statuten Version No. 5 vom 9. August 2022, Ziff. 3.2–3.4 [Beschwerdebeilage 8]). Wie die Vorinstanz zutreffend anmerkt, wurde die Nachfolgerin in ihrer Funktion als oberstes Leitungsorgan der Privatschule durch den Beschwerdeführer persönlich bestellt (Beschwerdebeilage 9; vgl. Beschwerdebeilage 8, Ziff. 3.2.1 ff.). Gemäss Jahresabschluss per 31. Dezember 2020 und erläuterndem Bericht der

Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom 27. Mai 2021 hat der Beschwerdeführer kraft seiner Befugnisse als Gründer auch den damals aus vier Personen zusammengesetzten Schulvorstand (sich selbst eingeschlossen) und den Schulleiter persönlich ernannt (vi-act. 2/28, Ziff. 1.5; vgl. Beschwerdebeilage 8, Ziff. 3.2–3.4). Diese Ernennungs- und Abberufungskompetenz wird auch im Rechenschaftsbericht des Schulleiters zur Mittelverwendung im Jahr 2021 bestätigt (vi-act. 2/13, Ziff. 1.5).

**7.3.2** Seit dem Rücktritt von seiner Funktion als Gründer der Privatschule beschränkt sich die Tätigkeit des Beschwerdeführers laut Akten zwar auf den Einsitz im Schulvorstand (vgl. Beschwerdeschrift, Rz. 29; Beschwerdebeilage 10). Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden kann diese Funktion aber nicht als "untergeordnete Rolle" angesehen werden (Beschwerdeschrift, Rz. 67): Entscheidend ist, dass der mit Sanktionen belegte Beschwerdeführer in alleiniger Kompetenz die Mitglieder der Verwaltungs- und Leitungsorgane der Privatschule bis ins Jahr 2022 bestellt hat.

**7.3.3** Die tragende Rolle, welche der Beschwerdeführer bei der Endempfängerin der Geldzahlungen innehat, war und ist demnach nicht nur faktischer Natur, sondern auch institutionell und personell verankert (Beschwerdebeilagen 10–11). Realistischerweise ist aufgrund dieser engen Verbindungen im konkreten Fall anzunehmen, dass die Privatschule ihr organisatorisches und wirtschaftliches Verhalten auch nach der Übertragung der Gründerfunktion am Tag der Gesuchstellung nicht unabhängig von der sanktionierten Person bestimmt.

**7.3.4** Dass der Beschwerdeführer die Privatschule im sanktionsrechtlichen Sinn kontrollieren würde (Art. 15 Abs. 1 Bst. c Ukraine-Verordnung), hat die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung nicht festgehalten; diese die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung betreffende Rüge erweist sich als unbegründet.

**7.3.5** In diesem Zusammenhang ist im Übrigen darauf hinzuweisen, dass sich nach europäischer Rechtspraxis die mittelbare Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen nicht auf eine besondere rechtliche Qualifizierung wie etwa "Eigentum" oder "Kontrolle" beschränkt. Sie knüpft vielmehr daran an, dass mit dem Bereitstellungsverbot jede Handlung untersagt wird, welche den gelisteten oder mit ihnen in Verbindung stehenden Personen, Unternehmen und Organisationen die Verfügungsbefugnis über Gelder und wirtschaftliche Ressourcen verschafft (vgl. Best Practice-Empfehlungen, Rz. 68 [= Beschwerdebeilage 12]).

**7.4** Laut den Beschwerdeführenden kommt bei der Frage, ob die freizugebenden Gelder dem gelisteten Beschwerdeführer bereitgestellt werden können, auch der Sicherstellung der zweckkonformen Mittelverwendung eine grosse Bedeutung zu.

**7.4.1** Sie führen dazu Folgendes aus: Über die Mittelverwendung werde in einem Bericht Rechenschaft abgelegt. Zudem stelle eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft die zweckkonforme Verwendung der Gelder sicher. Darüber hinaus ergreife die Privatschule geeignete Massnahmen, um den Missbrauch von Spendengeldern zu verhindern (Beschwerdeschrift, Rz. 39). Eine Zweckentfremdung sei nicht leichthin anzunehmen, weil ein solcher Vorgang für die Betroffenen gemäss Art. 160 und Art. 201 des russischen Strafgesetzbuches mit strafrechtlichen Konsequenzen verbunden wäre (Replik, Rz. 15). Allein aufgrund der Sanktionierung negative Rückschlüsse auf die Integrität oder den (strafrechtlichen) Leumund des Beschwerdeführers zu ziehen, verletze die Unschuldsvermutung und sei willkürlich (Replik, Rz. 16).

**7.4.2** Die Vorinstanz wendet ein, angesichts der sich aus rechtsstaatlicher Sicht verschlechternden Situation in Russland könne bei Geldern, die dorthin abfliessen, ein Zugriff durch die sanktionierte Person oder durch den russischen Staat mittlerweile nicht mehr ausgeschlossen werden. In einer solchen Situation könne sie nicht auf die rechtstreue Umsetzung der Ausnahmebewilligung vertrauen, zumal sich die Umsetzung in Russland ihrer Verfügungsbefugnis entziehe (Vernehmlassung, S. 5 f.).

**7.4.3** Die Beschwerdeführenden weisen nach, dass die Privatschule als gemeinnützige Organisation gegenüber der zuständigen Justizbehörde jährlich Rechenschaft über die verwendeten Geldmittel ablegt (vi-act. 33–35). In den Akten ist ausserdem dokumentiert, dass Wirtschaftsprüfungsgesellschaften die Jahresabschlussprüfungen für alle an diesem Kettenverhältnis beteiligten Entitäten durchführen (vi-act. 2/6–7; 2/25; 2/27–28).

Nach schweizerischem Rechtsverständnis muss die Revisionsstelle unabhängig sein und sich ihr Prüfungsurteil objektiv bilden (Art. 728 Abs. 1 OR). Die Unabhängigkeit darf weder tatsächlich noch dem Anschein nach beeinträchtigt sein. Insbesondere ist nach Art. 728 Abs. 2 Ziff. 6 OR der Abschluss eines Vertrags mit der Prüfungsmandantin zu nicht marktkonformen Bedingungen mit der Unabhängigkeit unvereinbar (MANUS WIDMER/RETO SANWALD, Unabhängigkeit der Revisionsstelle, in: von Büren et

al. [Hrsg.], Schweizerisches Privatrecht, Bd. VIII/10, 2014, § 13 Rz. 109 ff.; vgl. BVGE 2011/41 E. 2.5.3).

Laut *Engagement Letter* vom 14. Oktober 2022 erbringt die für das Berichtsjahr 2022 neu beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ihre Prüfungsdienstleistungen gegenüber der Privatschule unentgeltlich (Beschwerdebeilage 18, Ziff. 4.1). Die unentgeltlichen Prüfungsdienstleistungen sollen die Freiwilligenarbeit fördern und einen Beitrag zur Bildung leisten (Beschwerdebeilage 18, Ziff. 1.3).

Mit den unentgeltlichen Prüfungsdienstleistungen für die Privatschule als Empfängerin der Geldleistungen liegen aber Umstände vor, die nach schweizerischem Rechtsverständnis den Anschein erwecken, die Revisionsstelle unterhalte möglicherweise enge Beziehungen zum Beschwerdeführer und handle nicht unabhängig. Unter solchen Umständen lassen sich Zweifel an einer effektiven Sicherstellung der zweckkonformen Mittelverwendung nicht ausräumen.

Im Zusammenhang mit der Buchführung ist im Übrigen anzumerken, dass eine Gesellschaft des J. \_\_\_\_\_-Konzerns, an welchem der Beschwerdeführer bis zur Verhängung der Wirtschaftssanktionen eine Beteiligung von über 50 % hielt, für die Privatschule Buchhaltungsdienstleistungen erbringt (vi-act. 2/8–9; 2/13 Ziff. 1.6; 2/28 Ziff. 1.6; Replik, Rz. 31; Replikbeilage 1). Auch diese Interessensbindung gibt keinen Anlass, Zweifel an der Sicherstellung der zweckkonformen Mittelverwendung zu zerstreuen.

Dasselbe gilt auch für die weiteren, sich aus den Akten ergebenden Interessenbindungen des Beschwerdeführers (vi-act. 2/13, Ziff. 1.6 und 5.2; 2/28, Ziff. 1.6 und 3.2).

Interessenbindungen werden durch die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zudem neu ab dem Berichtsjahr 2022 nicht mehr ausgewiesen (Replikbeilage 2, S. 7; vgl. Beschwerdebeilage 18, Ziff. 2.2). Unter sanktionsrechtlichen Gesichtspunkten ist aber entscheidend, dass sich der Kreis der Leistungserbringer vom Kreis der Leistungsempfänger unterscheidet und Transaktionen mit nahestehenden Personen oder Unternehmen in der Rechnungslegung offengelegt werden (vgl. Swiss GAAP FER, Fachempfehlungen zur Rechnungslegung, 2023, Nr. 15, S. 59 f. und Nr. 21, S. 97). Kettenkonstellationen, welche einen Geldfluss an die sanktionierte Person ermöglichen, sind mit dem Bereitstellungsverbot (Art. 15 Abs. 2 Ukraine-V) unvereinbar.

**7.4.4** Mit der Vorinstanz, die im Einklang mit dem im öffentlichen Recht geltenden Territorialitätsprinzip (MARIAN NIESTEDT, Die Geltung des EU-Sanktionsrechts für Tochtergesellschaften und Niederlassungen, in: Ehlers/Wolfgang [Hrsg.], Recht der Exportkontrolle, 2015, S. 244 ff.; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, § 8 Rz. 310) im Zusammenhang mit der Risikokontrolle in der Russischen Föderation zutreffend auf die Grenzen ihrer Verfügungsbefugnis hinwies, ist somit davon auszugehen, dass die vorgetragenen risikomindernden Massnahmen die begründeten Zweifel an der Sicherstellung der zweckkonformen Mittelverwendung nicht zu erschüttern vermögen.

**7.5** Soweit die Beschwerdeführenden rügen, die Vorinstanz stelle die persönliche Integrität des Beschwerdeführers und die Unschuldsvermutung gestützt auf unzutreffende Sachverhaltsfeststellungen willkürlich infrage (Beschwerdeschrift, Rz. 74, Replik, Rz. 16), gilt Folgendes:

**7.5.1** Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden (Art. 9 BV). Willkür in der Rechtsanwendung liegt vor, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Zudem ist erforderlich, dass der Entscheid nicht nur in der Begründung, sondern auch im Ergebnis willkürlich ist (BGE 142 V 513 E. 4.2; 140 III 16 E. 2.1; 138 I 305 E. 4.3; vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., § 9 Rz. 605).

**7.5.2** Da die Freigabe von gesperrten Geldern im Sinne von Art. 1 Bst. a in Verbindung mit Art. 15 Abs. 1 Ukraine-Verordnung bei Vorliegen enger Verbindungen die Gefahr einer mittelbaren Bereitstellung birgt (Art. 15 Abs. 2 Ukraine-V), prüfte die Vorinstanz vertieft die risikorelevanten Umstände des Einzelfalls (Verfügung, Rz. 21, 27 ff.). Ihre Risikoeinschätzung zur zukünftigen Verwendung der Geldmittel erforderte eine Prognose, die naturgemäss mit Unsicherheiten behaftet ist. Solche Zukunftsprognosen werden in der Rechtsprechung und Lehre teilweise auch als "prospektives Ermessen" bezeichnet (OLIVER ZIBURG/ELIAS HOFSTETTLER, in: Waldmann/Krauskopf, Praxiskommentar VwVG, 3. Aufl. 2023, N 41 zu Art. 49 VwVG; vgl. BVGE 2011/41 E. 2.4).

**7.5.3** Im vorliegenden Fall enthalten weder die angefochtene Verfügung noch die vorinstanzliche Vernehmlassung Aussagen, aus welchen sich schliessen liesse, die Vorinstanz unterstelle dem Beschwerdeführer, eine Straftat begehen zu wollen oder sie präsentiere diesen als möglichen "Financier des russischen Militärs" (Beschwerdeschrift, Rz. 74; Replik, Rz. 16).

Im Zusammenhang mit der beantragten Transaktion einer grösseren Geldsumme untersuchte die Vorinstanz mit Bedacht auch risikorelevante Umstände, die ausserhalb der Person des Beschwerdeführers liegen. In ihre Risikoevaluation hat sie namentlich auch die negativen Entwicklungen in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit in der russischen Föderation einbezogen (Vernehmlassung, S. 5 f., unter Hinweis auf das *Rule of Law Ranking* des *World Justice Project*, <<https://worldjusticeproject.org>>; Verfügung, Rz. 27).

**7.5.4** Die Vorinstanz nahm ihre Risikoevaluation im Zusammenhang mit dem Bereitstellungsverbot sorgfältig und umfassend wahr und prüfte alle für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte (Verfügung, Rz. 1–8; 21 ff.). Weder stützte sie sich dabei auf einen unrichtigen oder unvollständigen Sachverhalt noch liess sie sich dabei von sachfremden Erwägungen leiten (vgl. BGE 142 II 451 E. 4.5.1 mit Hinweisen; BVGE 2013/9 E. 3.9). Die diesbezügliche Sachverhalts- und Willkürzüge erweist sich daher als unbegründet.

**7.5.5** Anzumerken bleibt, dass es aus rechtlicher Sicht unzutreffend ist, wenn eine in einem Verwaltungsverfahren gewonnene prospektive Risikoeinschätzung zur Gefährdung der Sanktionsziele mit der Verletzung der Unschuldsvermutung einer beschuldigten Person in einem Strafverfahren gleichgesetzt wird.

**7.6** Es besteht nach dem Gesagten kein Grund, von der vorinstanzlichen Risikoeinschätzung abzuweichen. Dass die Vorinstanz eine mittelbare Bereitstellung und somit eine Verletzung des Bereitstellungsverbots nicht ausschloss, ist daher nicht zu beanstanden.

**7.7** Soweit sich die Beschwerdeführenden im Zusammenhang mit dem Bereitstellungsverbot (Art. 15 Abs. 2 Ukraine-V) auf die Ausnahmeregelung für vorbestehende Verträge (Art. 15 Abs. 5 Bst. b Ukraine-V) berufen, ist festzuhalten, dass die Gewährung einer Ausnahme gestützt auf Art. 15 Abs. 5 Bst. b Ukraine-Verordnung beim Bereitstellungsverbot nicht

zulässig ist (explizit: Art. 6 Abs. 1 Bst. b EU-Verordnung Russland). Die Frage, ob der Budgetbeschluss der Beschwerdeführerin vom 25. Februar 2022 rechtlich als vorbestehender (Schenkungs-)Vertrag im Sinne von Art. 15 Abs. 5 Bst. b Ukraine-Verordnung gilt, kann unter diesen Umständen offengelassen werden (Beschwerdeschrift, Rz. 46 ff.; vgl. Rechtsbegehren, Ziff. 4; Beschwerdebeilage 15).

## **8.**

**8.1** Zu prüfen bleibt, ob die Ausnahmegewilligung zur Freigabe von gesperrten Geldern gestützt auf die Härtefallregelung (Art. 15 Abs. 5 Bst. a Ukraine-V) zu gewähren ist.

**8.1.1** Die Beschwerdeführenden vertreten die Rechtsauffassung, dass selbst wenn der Auslegung der Vorinstanz zu Art. 15 Abs. 2 Ukraine-Verordnung (Bereitstellungsverbot) gefolgt würde, die Anwendung von Art. 15 Abs. 5 lit. a Ukraine-Verordnung (Vermeidung von Härtefällen) nicht ausgeschlossen sei (Beschwerdeschrift, Rz. 61). Die Nichtgewährung einer Ausnahmegewilligung führe zu unbilligen, vom öffentlichen Interesse an der Durchsetzung der Sanktionen nicht gedeckten Härten für die Privatschule und die Studierenden. Ein solches Ergebnis erweise sich als unverhältnismässig und unangemessen (Beschwerdeschrift, Rz. 82).

**8.1.2** Die Vorinstanz führt zur Härtefallregelung aus, dass sie bei der Erteilung von Ausnahmegewilligungen nach Art. 15 Abs. 5 Ukraine-Verordnung über einen vom Gesetzgeber vorgesehenen breiten Ermessensspielraum verfüge. Die [Aussetzung der] Finanzierung einer privaten Eliteschule stelle nach ihrer Rechtspraxis keinen Härtefall dar (Vernehmlassung, S. 7). Die Vorinstanz weist im Weiteren den Vorwurf zurück, sie habe den gefährdeten Fortbestand der Privatschule in ihrer Interessensabwägung nicht gebührend berücksichtigt (Vernehmlassung, S. 6).

**8.2** Art. 15 Abs. 5 Bst. a Ukraine-Verordnung schreibt in offener Form vor, dass die Vorinstanz über Härtefälle befindet. Diese Rechtsvorschrift räumt der Vorinstanz einerseits Ermessen ein ("Kann-Bestimmung") und enthält andererseits einen unbestimmten Rechtsbegriff ("Härtefall"). Beides – Ermessen wie auch unbestimmte Rechtsbegriffe – dienen der Einzelfallgerechtigkeit (ZIBUNG/HOFSTETTLER, a.a.O., N 21 zu Art. 49 VwVG).

**8.2.1** Das Bundesverwaltungsgericht kann sowohl Ermessenskontrollen durchführen als auch die Auslegung von unbestimmten Gesetzesbegriffen

durch eine Verwaltungsbehörde überprüfen (Art. 37 VGG i.V.m. Art. 49 Bst. a VwVG).

**8.2.2** Im vorliegenden Zusammenhang sind in Bezug auf die Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs keine besonderen technischen oder örtlichen Gegebenheiten (vgl. BGE 117 Ib 237; 115 Ib 315/6 E. 4a; 112 Ib 53 E. 5) zu berücksichtigen, in welchen sich die Vorinstanz besser auskennen würde oder in denen es eines grösseren Beurteilungsspielraums bedürfte, als der Gesetzgeber der Rechtsmittelinstanz übertragen hat. Soweit also die begrifflichen Grenzen des unbestimmten Rechtsbegriffs "Härtefall" im Kontext von Sinn und Zweck der Ukraine-Verordnung zu konkretisieren sind, rechtfertigt sich eine Zurückhaltung durch die Rechtsmittelinstanz nicht. Eine gewisse Zurückhaltung ist aber dort angebracht, wo die zu überprüfende Verfügung die Beurteilung von Fachfragen betrifft, welche die Vorinstanz besser kennt als das Bundesverwaltungsgericht. Dies ist namentlich der Fall, wenn sicherheitsrelevante Einschätzungen vorzunehmen sind oder aussenpolitische Interessen berührt werden (BGE 142 II 313 E. 4.3; Urteile des BVGer B-3427/2019 vom 6. Januar 2021 E. 2.5, E. 6.1 und E. 7.4; A-5364/2018 vom 2. April 2019 E. 2.1 und E. 4.2.3; MOSER ET AL., a.a.O., Rz. 2.154 ff.).

**8.2.3** Unter welchen geeignet erscheinenden Bedingungen die Vorinstanz im Rahmen ihrer Interessenabwägung Ausnahmen genehmigen kann, stellt demgegenüber eine Ermessensfrage dar (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., § 39 Rz. 2675; BVGE 2015/2 E. 4.3.3). In solchen Fällen weicht die Rechtsmittelinstanz nicht ohne zwingenden Grund von der Auffassung der Vorinstanz ab (BGE 142 II 451 E. 4.5.1; BVGE 2013/9 E. 3.9; BVGE 2011/47 E. 5.1; je mit Hinweisen; MOSER ET AL., a.a.O., Rz. 2.154 ff.).

**8.3** Art. 15 Abs. 5 Bst. a Ukraine-Verordnung umschreibt keine Kriterien, anhand derer über das Vorliegen eines Härtefalls entschieden werden könnte. In nicht abschliessender Weise zählt die Vorinstanz zur Fallgruppe der Härtefälle etwa die Leistung von öffentlichen Abgaben, Rechtsvertretungskosten und Kosten für obligatorische Versicherungen (Vernehmlassung, S. 5). Angesichts der parallelen Rechtslage in der Schweiz und der EU (Vernehmlassung, S. 3 ff.; E. 6.3.5 hiervor) ist es zulässig, den unbestimmten Rechtsbegriff unter rechtsvergleichenden Gesichtspunkten zu konkretisieren. Eine solche Auslegung wird vom öffentlichen Interesse an einer kohärenten Umsetzung der Sanktionsmassnahmen durch die Schweiz getragen.

### **8.3.1** Art. 4 Abs. 1 Bst. a EU-Verordnung Russland lautet wie folgt:

Abweichend von Artikel 2 können die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten die Freigabe bestimmter eingefrorener Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen oder die Bereitstellung bestimmter Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen unter ihnen geeignet erscheinenden Bedingungen genehmigen, nachdem festgestellt wurde, dass die betreffenden Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen

- a. für die Befriedigung der Grundbedürfnisse der in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen und der unterhaltsberechtigten Familienangehörigen solcher natürlicher Personen, unter anderem für die Bezahlung von Nahrungsmitteln, Mieten oder Hypotheken, Medikamenten und medizinischer Behandlung, Steuern, Versicherungsprämien und Gebühren öffentlicher Versorgungseinrichtungen, erforderlich sind;

**8.3.2** Ein Härtefall nach Art. 4 Abs. 1 Bst. a EU-Verordnung Russland ist namentlich dann anzunehmen, wenn die Gewährung einer Ausnahme erforderlich ist, um existenzielle Grundbedürfnisse zu befriedigen. Im Unterschied zur schweizerischen Härtefallregelung umschreibt die europäische Parallelbestimmung zusätzlich den Kreis von Personen und Organisationen, welche berechtigt sind, sich auf diese Rechtsvorschrift zu berufen. Anders als der Wortlaut der schweizerischen Rechtsvorschrift nahelegt (Art. 15 Abs. 5 Ukraine-V), sieht die Parallelbestimmung von Art. 4 Abs. 1 Bst. a EU-Verordnung Russland auch Ausnahmen vom Bereitstellungsverbot unter "geeignet erscheinenden Bedingungen" vor. Da Sanktionen der Einhaltung des Völkerrechts, namentlich der Respektierung der Menschenrechte dienen (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 EmbG), ist nicht anzunehmen, dass mit Art. 15 Abs. 5 Bst. a Ukraine-Verordnung eine Ausnahme von Art. 4 Abs. 1 Bst. a EU-Verordnung Russland vorgesehen war, welche in einen Wertungswiderspruch zu verfassungsrechtlichen Garantien führen würde (Art. 7, Art. 12 und Art. 35 Abs. 1 BV; GIOVANNI BIAGGINI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl. 2017, N 1 und 10 zu Art. 7 BV; N 4 ff. zu Art. 12 BV; N 4 zu Art. 35 Abs. 1 BV).

**8.3.3** Die Vorinstanz hat sich daher zu Recht mit der Härtefallregelung auseinandergesetzt.

**8.3.4** Die Finanzierung der Privatschule samt deren Stipendienvergabe dient aber weder der Sicherstellung von Gütern, welche für das menschliche Dasein unabdingbar sind noch der Leistung von öffentlichen Abgaben, Rechtsvertretungskosten oder Kosten für obligatorische Versicherungen.

**8.3.5** Die Vorinstanz hat demnach zutreffend erwogen, dass es mit Blick auf die Privatschule bereits auf der Tatbestandsseite an einer

Ausnahmesituation fehlt, welche die Gewährung einer Ausnahmegewilligung gestützt auf Art. 15 Abs. 5 Bst. a Ukraine-Verordnung rechtfertigen könnte. Der von den Beschwerdeführenden aufgeworfenen Frage nach der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) ist unter diesen Umständen nicht mehr weiter nachzugehen.

**8.4** Das soeben Festgehaltene gilt auch, soweit die Beschwerdeführenden im Zusammenhang mit dem X.\_\_\_\_\_ Scholarship-Programm eine Globallösung mit bewilligten Direktzahlungen an ausländische Universitäten beantragen.

**8.4.1** Selbst wenn mit den Beschwerdeführenden davon ausgegangen würde, dass Studierende zum Adressatenkreis der Härtefallregelung gehören, dient ein Auslandsstudium an einer der weltweit führenden Universitäten nicht der Deckung von Grundbedürfnissen im Sinne von Art. 15 Abs. 5 Bst. a Ukraine-Verordnung (E. 8.3.4 hiervor). Die Russische Föderation verfügt über ein öffentliches Schulsystem und über Universitäten für begabte Studierende. Sowohl den Schülern als auch den Studierenden stehen zumutbare Alternativen zu einer Privatschule und einem Auslandsstudium an einer der führenden Universitäten in den USA und in Grossbritannien offen. Die Aussetzung des etablierten Finanzierungsmodells für das X.\_\_\_\_\_ Scholarship-Programm stellt daher auch auf der individuellen Ebene für die Studierenden keinen Härtefall im Sinne von Art. 15 Abs. 5 Bst. a Ukraine-Verordnung dar.

**8.4.2** Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass die Beschwerdeführenden es aus Persönlichkeitsschutzgründen unterlassen haben, die Namen der Studierenden, deren Anonymität gewahrt bleiben soll, bekannt zu geben (Rechtsbegehren, Ziff. 5 und 6). Die Frage, ob dadurch allenfalls das Bereitstellungsverbot (Art. 15 Abs. 2 Ukraine-V) vereitelt würde, da nicht geprüft werden kann, ob die Freigabe von gesperrten Geldern nur nichtgelistete, unterhaltspflichtige Personen mittelbar begünstigt, kann indessen offenbleiben.

## **9.**

Die Vorinstanz hat somit das mit Schreiben vom 9. August und 3. Oktober 2022 gestellte Gesuch der Beschwerdeführenden um Erteilung einer Ausnahmegewilligung zur Freigabe von gesperrten Geldern zu Recht abgewiesen.

Die Beschwerde erweist sich unter diesen Umständen als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten werden kann.

## **10.**

**10.1** Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind den unterliegenden Beschwerdeführenden 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<sup>bis</sup> 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 gerundet Fr. 24'000'000.– und unter Berücksichtigung der Komplexität der Streitsache auf Fr. 40'000.– festgelegt. Der in gleicher Höhe geleistete Kostenvorschuss wird zu deren Bezahlung verwendet.

**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, soweit darauf eingetreten wird.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 40'000.- werden den Beschwerdeführenden auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

**3.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführenden, 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:

Die Gerichtsschreiberin:

Vera Marantelli

Katharina Niederberger

**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: 14. November 2023

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. SECO-[]; Gerichtsurkunde)
- Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung  
WBF (Gerichtsurkunde)