



## Urteil vom 29. November 2023

---

Besetzung

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

---

Parteien

A. \_\_\_\_\_,  
vertreten durch lic. iur. Georg Friedli, Fürsprecher,  
FRIEDLI & SCHNIDRIG,  
Bahnhofplatz 5, Postfach 6233, 3001 Bern,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Schweizerischer Bundesrat,**  
Bundeskanzlei, Bundeshaus-West, 3003 Bern,  
vertreten durch Eidgenössisches Finanzdepartement EFD,  
Generalsekretariat, Rechtsdienst,  
Bundesgasse 3, 3003 Bern,  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Sperrung von Vermögenswerten im Hinblick auf eine Einziehung bei Scheitern der Rechtshilfe (Art. 4 SRVG).

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

Am 25. Mai 2022 fällte der Bundesrat (nachfolgend: Vorinstanz) folgenden Beschluss:

1. Das Konto Nr. \_\_\_\_\_, lautend auf B. \_\_\_\_\_, Kontoinhaber: A. \_\_\_\_\_, bei der ehemaligen Bank C. \_\_\_\_\_, heute Bank D. \_\_\_\_\_, wird gesperrt.
2. Die Vermögenswerte auf dem Konto aus Ziff. 1 dieser Verfügung, einschliesslich aller Beträge, die diesem Konto später gutgeschrieben werden, werden mit sofortiger Wirkung gesperrt und bleiben bis zu einem rechtskräftigen Entscheid über die Einziehung gesperrt.
3. Die allfällige Einreichung einer Beschwerde gegen die vorliegende Verfügung hat gemäss Art. 21 Abs. 2 SRVG keine aufschiebende Wirkung.
4. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

Die Zustellung des Beschlusses erfolgte am 13. Juli 2022.

**B.**

Mit Schreiben vom 12. August 2022 teilte der zu diesem Zeitpunkt bereits anwaltlich vertretene A. \_\_\_\_\_ der Vorinstanz mit, dass er keine Beschwerde gegen die Verfügung vom 25. Mai 2022 einreichen werde, jedoch eine zielgerichtete Lösung im Hauptverfahren anstrebe.

**C.**

Am 4. Oktober 2022 reichte A. \_\_\_\_\_ bei der Vorinstanz ein Wiedererwägungsgesuch betreffend die Sperrungsverfügung vom 25. Mai 2022 ein. Er begründete das Gesuch im Wesentlichen damit, die Sperrungsverfügung beruhe auf ursprünglich falschen Tatsachen, weshalb sie aufgehoben werden müsse.

**D.**

Mit Verfügung vom 16. November 2022 trat die Vorinstanz nicht auf das Wiedererwägungsgesuch des Beschwerdeführers vom 4. Oktober 2022 ein. Sie führte im Wesentlichen aus, die Verfügung sei in formelle Rechtskraft erwachsen. Sämtliche vom Beschwerdeführer geltend gemachten Wiedererwägungsgründe hätten bereits im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens gerügt werden können.

**E.**

Gegen diese Verfügung erhob A. \_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 21. Dezember 2022 Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht mit den nachfolgenden Rechtsbegehren:

1. Die Beschwerde sei gutzuheissen.
2. Die Verfügung des Bundesrats vom 16. November 2022 sei vollumfänglich aufzuheben und das Verfahren sei an die Vorinstanz zurückzuweisen, dies mit der Anordnung, auf das Wiedererwägungsgesuch vom 4. Oktober 2022 einzutreten und neu zu verfügen.
3. Eventualiter zu Ziff. 2 hiervor sei die Verfügung des Bundesrats vom 16. November 2022 aufzuheben und das Verfahren sei zur Neubeurteilung der Eintretensvoraussetzungen betreffend das Wiedererwägungsgesuch vom 4. Oktober 2022 an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Der Beschwerdeführer machte im Wesentlichen geltend, die Vorinstanz hätte auf das Wiedererwägungsgesuch eintreten müssen, weil Revisionsgründe vorlägen. Entsprechend verletze der Nichteintretensentscheid einen verfassungsmässigen Behandlungsanspruch. Weiter habe sich die Vorinstanz in ihrer ablehnenden Entscheid auch nicht mit den einzelnen Gründen für eine Wiedererwägung auseinandergesetzt, womit sie zusätzlich die Begründungspflicht sowie seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt habe.

**F.**

Mit Vernehmlassung vom 15. März 2023 beantragte die Vorinstanz, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventualiter sei sie abzuweisen. Im Kern verwies sie erneut darauf hin, dass eine Wiedererwägung regelmässig dann als unzulässig erachtet werde, wenn die Gründe, welche in der Wiedererwägung geltend gemacht worden seien, grundsätzlich auch im Rahmen einer Beschwerde hätten vorgebracht werden können. Das gelte umso mehr, als der Beschwerdeführer im vorliegenden Fall bereits während der Rechtsmittelfrist anwaltlich vertreten gewesen sei.

**G.**

Am 29. März 2023 reichte der Beschwerdeführer eine unaufgeforderte Stellungnahme ein. In Ergänzung zu seinen bisherigen Ausführungen verwies er zusätzlich darauf, dass die Verordnung über die Sperrung von Vermögenswerten im Zusammenhang mit der Ukraine nur bis zum 27. Februar

2023 verlängert worden sei, weshalb eine Sperrung nach Art. 4 SRVG i.V.m. mit dem Anhang 1 der Ukraine-Verordnung nicht mehr möglich sei.

#### **H.**

Mit Stellungnahme vom 10. Mai 2023 hielt die Vorinstanz dem entgegen, die Nichtverlängerung der Ukraine-Verordnung stelle keinen Hinderungsgrund für eine Vermögenssperrung nach Art. 4 SRVG dar. Auch die Tatsache, dass die rechtshilfweise Sperrung zwischenzeitlich aufgehoben worden sei, ändere nichts daran, dass die Voraussetzungen von Art. 4 SRVG erfüllt seien.

#### **I.**

Am 4. Juli 2023 ergänzte der Beschwerdeführer seine bisherigen Eingaben mit dem Hinweis, dass die Voraussetzungen einer Sperre nach Art. 4 SRVG nicht nur zum Zeitpunkt der Sperrung selbst, sondern während der gesamten Dauer der Sperrung erfüllt sein müssten. Diese Voraussetzung sei jedoch mit dem Wegfall der auf dem Weg der Rechtshilfe erfolgten Sicherstellung nicht mehr gegeben.

#### **J.**

Die Vorinstanz verwies in ihrer Stellungnahme vom 11. Juli 2023 auf die gesetzliche Bestimmung: Nach deren Wortlaut werde vorausgesetzt, dass die Vermögenswerte im Rahmen eines auf Ersuchen des Herkunftsstaates eingeleiteten internationalen Rechtshilfeverfahrens *vorläufig* sichergestellt worden seien. Der Wortlaut verlange eben gerade keine dauerhafte Sicherstellung auf dem Weg der Rechtshilfe.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten und die eingereichten Akten wird, soweit erforderlich, in den folgenden Erwägungen Bezug genommen.

### **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

#### **1.**

Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob die Prozessvoraussetzungen gegeben sind und ob auf eine Beschwerde einzutreten ist (BVGE 2007/6 E. 1 m. w. H., BVGE 2008/48, nicht publizierte E. 1.2).

**1.1** Gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (VGG, SR 173.32) prüft das Gericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt.

**1.2** Der Bundesrat ist eine Vorinstanz gemäss Art. 33 Bst. b Ziff. 3 VGG. Vorliegend ist auch keine Ausnahme der Zuständigkeit auszumachen, weshalb das Bundesverwaltungsgericht für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig ist.

**1.3** Als im vorinstanzlichen Verfahren unterliegend, erfüllt der Beschwerdeführer die Voraussetzungen von Art. 48 Abs. 1 VwVG. Er ist daher zur Beschwerdeführung legitimiert.

**1.4** Die Beschwerde wurde frist- und formgerecht eingereicht und der Kostenvorschuss bezahlt, weshalb darauf einzutreten ist.

## **2.**

**2.1** Das vorliegende Verfahren bestimmt sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz, soweit das Bundesgesetz vom 18. Dezember 2015 über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (SRVG, SR 196.1) und das VGG (SR 173.32) nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

**2.2** Bei der Beurteilung eines Nichteintretensentscheides ist die Rechtsfrage zu prüfen, ob die Vorinstanz zu Recht nicht auf das Begehren des Beschwerdeführers eingetreten ist. Damit wird das Anfechtungsobjekt auf die Eintretensfrage beschränkt (BGE 135 II 38 E.1.2; Urteile des BVGer B-2113/2018 vom 3. August 2018 E. 2.2; A-1053/2014 vom 1. Dezember 2014 E. 1.3.2; vgl. dazu auch MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 2.164).

## **3.**

**3.1** Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen geltend, die Vorinstanz hätte auf sein Wiedererwägungsgesuch eintreten müssen. Bei den gesperrten Vermögenswerten könne es sich gar nicht um Gelder handeln, welche der Beschwerdeführer im Sinne des SRVG zum Nachteil des ukrainischen Staates erworben habe. Das streitgegenständliche Konto

B.\_\_\_\_\_ sei bereits anfangs 2007 eröffnet worden. Die Überweisungen hätten allesamt im April 2007 stattgefunden. Eine politische Funktion im ukrainischen Parlament habe der Beschwerdeführer jedoch erst am 15. November 2007 übernommen. Zum Zeitpunkt der Überweisungen sei er keine politisch exponierte Person gewesen. Die Vermögenswerte seien deshalb widerrechtlich blockiert worden. Auch der europäische Gerichtshof habe bereits im Jahr 2017 festgestellt, dass es sich beim Listing des Namens des Beschwerdeführers um einen offensichtlichen Beurteilungsfehler handle (vgl. Urteil des EuGH [...]). Die Sperrung nach Art. 4 SRVG sei deshalb unzulässig. Durch die fehlende Auseinandersetzung mit den geltend gemachten Wiedererwägungsgründen habe die Vorinstanz zusätzlich auch gegen ihre Begründungspflicht verstossen.

**3.2** Die Vorinstanz beantragt, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventualiter sei sie abzuweisen. Sie führt im Wesentlichen aus, eine Wiedererwägung einer formell rechtskräftigen Verfügung durch die Verwaltungsbehörde werde regelmässig als unzulässig erachtet, wenn die Gründe, welche in der Wiedererwägung geltend gemacht worden seien, auch im Rahmen einer Beschwerde hätten vorgebracht werden können.

### **3.3**

**3.3.1** An die Aufhebung einer formell rechtskräftigen Verfügung durch die Verwaltungsbehörde werden regelmässig erhöhte Anforderungen gestellt. Die Regelungen, Begriffe und Bezeichnungen einer solchen Aufhebung oder Anpassung zeichnen aber kein gefestigtes und einheitliches Bild, das Verhältnis zwischen der Wiedererwägung und der Revision ist in der Lehre teilweise umstritten (AUGUST MÄCHLER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar VwVG, 2. Aufl. 2019, Rz. 5 ff. zu Art. 58; ANDREA PFLEIDERER, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 3. Aufl. 2023, Rz. 12 ff. zu Art. 58).

**3.3.2** Für das materielle Verwaltungsrecht und das Verwaltungsverfahrenrecht des Bundes haben sich allerdings in der Rechtsprechung gewisse Grundsätze herausgebildet, die auch von der Lehre anerkannt werden. So muss eine Verwaltungsbehörde auch nach formeller Rechtskraft einer Verfügung auf ein Wiedererwägungsgesuch als formlosen Rechtsbehelf eintreten, wenn Revisionsgründe im Sinne von Art. 66 VwVG vorliegen. Ein Teil der Lehre spricht in diesem Zusammenhang von einer qualifizierten Wiedererwägung, im Gegensatz zur einfachen Wiedererwägung und der Wiedererwägung *lite pendente*, für die es keinen Behandlungsanspruch

gibt (MARTIN TANNER, Wiedererwägung, Revision von ursprünglich fehlerhaften und Anpassung von nachträglich fehlerhaft gewordenen Verfügungen, 2021, § 3, Rz. 54 ff.). Ein Anspruch auf eine qualifizierte Wiedererwägung ist vor allem dann ausgewiesen, wenn erhebliche Tatsachen und Beweismittel namhaft gemacht werden, die in einem früheren Verfahren nicht bekannt waren, die früher aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht geltend gemacht werden konnten oder die mangels Veranlassung nicht geltend gemacht werden mussten (BGE 138 I 61 E. 4.3; 136 II 177 E. 2.1; 127 I 133 E. 6, je mit weiteren Hinweisen; MÄCHLER, a.a.O., Rz. 9 f. zu Art. 58; PFLEIDERER, a.a.O., Rz. 9, 13 zu Art. 58; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 1273).

**3.3.3** Allerdings soll von der Möglichkeit einer solchen Wiedererwägung ausgeschlossen werden, wer bei zumutbarer Sorgfalt seine Rechte bereits im Beschwerdeverfahren hätte wahren können (Art. 58 Abs. 1 i.V.m. Art. 66 Abs. 3 VwVG). Eine Wiedererwägung unter Angabe von Revisionsgründen soll insbesondere nicht dazu dienen, eine Unterlassung der Parteien ausserhalb der ordentlichen Verfahren korrigieren zu können, auch weil dies mit der Rechtssicherheit nicht zu vereinbaren wäre (MÄCHLER, a.a.O., Rz. 27, 29 zu Art. 58; PFLEIDERER, a.a.O., Rz. 13 zu Art. 58). Lässt jemand die Rechtsmittelfrist unbenutzt verstreichen, muss er die daraus folgenden Nachteile tragen. Andernfalls hätte er es in der Hand, durch selektives Vorbringen von Tatsachen und Beweismitteln eine wiederholte Beurteilung seiner Angelegenheit zu erwirken. In der Folge würden die ordentlichen Rechtsmittelfristen jegliche Bedeutung verlieren (TANNER, a.a.O., § 22, Rz. 199).

**3.4** In seiner Beschwerde setzt sich der Beschwerdeführer nicht mit der Begründung der Vorinstanz für ihr Nichteintreten auf das Wiedererwägungsgesuch auseinander (vgl. Urteil des BVerfG A-1053/2014 vom 1. Dezember 2014 E. 1.3.2), stattdessen nennt er erneut die materiellen Gründe, warum die Vorinstanz auf sein Wiedererwägungsgesuch hätte eintreten müssen. Er erwähnt in diesem Zusammenhang insbesondere die angeblich fehlenden Voraussetzungen für die Anwendbarkeit von Art. 4 SRVG sowie die mögliche Verletzung des rechtlichen Gehörs. Die geltend gemachten Rügen waren dem Beschwerdeführer aber bereits während der laufenden Rechtsmittelfrist bekannt. Das wird auch aus dem Schreiben vom 12. August 2023 deutlich: Darin führt der Beschwerdeführer aus, der chronologische Ablauf des Sachverhaltes zeige, dass die Voraussetzungen der Sperrung nicht erfüllt seien. Trotzdem verzichte er auf eine

Beschwerde. Angestrebt werde stattdessen eine zielgerichtete Lösung in der Hauptsache gemäss Art. 14 ff. SRVG. Mit diesen Ausführungen wird deutlich, dass die Voraussetzungen für eine qualifizierte Wiedererwägung, welche nur subsidiär zur Anwendung gelangt, nicht erfüllt sind (Art. 58 Abs. 1 i.V.m. Art. 66 Abs. 3 VwVG).

Im Übrigen ist das Schreiben vom 12. August 2023 als Rechtsmittelverzicht zu qualifizieren, der in voller Kenntnis der entsprechenden Verfügung erfolgte und deshalb grundsätzlich zulässig war (vgl. BGE 143 III 157 E. 1.2.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O.; Rz. 795).

Es kommt hinzu, dass es sich bei der Sperrung von Vermögenswerten nach Art. 4 SRVG um eine vorsorgliche Massnahme handelt (Urteile des BVGer B-2752/2023 vom 25. Oktober 2023 E. 3.1; B-2760/2023 vom 25. Oktober 2023 E. 3.1). Als ausserordentliches Rechtsmittel richtet sich die qualifizierte Wiedererwägung grundsätzlich aber nur gegen verfahrensabschliessende Verfügungen (TANNER, a.a.O., § 3, Rz. 54).

**3.5** Zusammenfassend ist die Vorinstanz deshalb zu Recht nicht auf das Wiedererwägungsgesuch des Beschwerdeführers eingetreten. Die dagegen erhobene Beschwerde ist abzuweisen.

#### **4.**

**4.1** Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens hat der Beschwerdeführer die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG sowie Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

**4.2** Die Gerichtsgebühr wird auf Fr. 9'000.– festgesetzt und dem Kostenvorschuss in gleicher Höhe entnommen.

#### **5.**

**5.1** Dem unterlegenen Beschwerdeführer steht keine Parteientschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1 VGKE e contrario).

**5.2** Auch der Vorinstanz wird keine Parteientschädigung zugesprochen (Art. 64 Abs. 1 VwVG in Verbindung mit Art. 7 Abs. 3 VGKE).

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 9'000.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Dieser Betrag wird dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe entnommen.

**3.**

Es wird keine Parteientschädigung ausgesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer und die Vorinstanz.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Christian Winiger

Reto Finger

**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. Dezember 2023

Zustellung erfolgt an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)