



Abteilung II  
B-6159/2024

## Urteil vom 10. Juni 2025

Besetzung

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

Parteien

**A.** \_\_\_\_\_,  
vertreten durch die Rechtsanwälte  
Friedrich Frank und/oder Kirstin Ebner,  
JETZER FRANK AG,  
Bleicherweg 52, 8002 Zürich,  
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Russland-Sanktionen: Massnahmeverfahren.

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

**A.a** Das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (im Folgenden: Vorinstanz) erliess mit am 28. Juni 2024 eine «Zwischenverfügung betreffend vorsorgliche Vermögenssperre und Auskunftspflicht». In Ziffer 1 des Verfügungsdispositivs werden verschiedene Konten bzw. Geschäftsbeziehungen vorsorglich gesperrt, unter anderem die Geschäftsbeziehung zwischen der A. \_\_\_\_\_ (im Folgenden: Beschwerdeführerin) und der B. \_\_\_\_\_ (im Folgenden: Finanzinstitut). In Ziffer 2 wird das Finanzinstitut aufgefordert, für die vorsorglich gesperrten Geschäftsbeziehungen innert 5 Arbeitstagen nach Erhalt der Zwischenverfügung eine Saldomeldung per Sperrdatum einzureichen. Eine vorgängige Anhörung der involvierten Parteien fand nicht statt, einer allfälligen Beschwerde wurde die aufschiebende Wirkung entzogen (Ziffer 3). Über die Verfahrenskosten würde in der Schlussverfügung entschieden (Ziffer 4). Die Zwischenverfügung wurde nur dem Finanzinstitut eröffnet (Ziffer 5). Eine Zustellung an die Beschwerdeführerin resp. deren Rechtsvertreter erfolgte erst am 27. August 2024.

**A.b** Die Vorinstanz begründet den Erlass ihrer Zwischenverfügung damit, dass sie im Rahmen der Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine («Ukraine-Verordnung») für deren Umsetzung zuständig sei. Gemäss Ukraine-Verordnung seien 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 sei verboten, diesen natürlichen Personen, Unternehmen und Organisationen Gelder zu überweisen, oder ihnen Gelder und wirtschaftliche Ressourcen direkt oder indirekt zur Verfügung zu stellen. Eine Vermögenssperre könne angeordnet werden, wenn die betreffenden Vermögenswerte im Eigentum oder unter direkter bzw. indirekter Kontrolle einer sanktionierten Person stünden. Sie verfüge über Indizien, welche glaubhaft machten, dass die vorliegend strittigen Vermögenswerte unter indirekter Kontrolle von C. \_\_\_\_\_ und/oder D. \_\_\_\_\_ stünden, die beide im Anhang 8 der Verordnung aufgeführt seien. Zudem habe sie Kenntnis davon, dass das vorliegend involvierte Finanzinstitut die Geschäftsbeziehung zur Beschwerdeführerin aufzulösen gedenke.

**B.**

**B.a** Mit Schriftsatz vom 26. September 2024 erhob die Beschwerdeführerin beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen die Verfügung der Vorinstanz vom 28. Juni 2024.

**B.b** Die Beschwerdeführerin beantragt, die Zwischenverfügung des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO vom 28. Juni 2024 sei in Bezug auf die Geschäftsbeziehung der Beschwerdeführerin mit dem Finanzinstitut aufzuheben, entsprechend sei die Sperrung der Gelder der Beschwerdeführerin beim Finanzinstitut aufzuheben und die Gelder seien freizugeben. Das Finanzinstitut sei entsprechend zu informieren und anzuweisen. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Staatskasse.

**B.c** Bezüglich der formellen Beschwerde Voraussetzungen, insbesondere der Fristwahrung, führt die Beschwerdeführerin aus, dass sie von der Vorinstanz nicht als Verfügungsadressatin aufgeführt worden und ihr entsprechend die angefochtene Verfügung nicht zugestellt worden sei. Erst durch die Zustellung der Verfügung durch die Vorinstanz an den vormaligen Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin am 27. August 2024 habe sie vom Inhalt der Verfügung Kenntnis erhalten. Damit sei die Beschwerdefrist eingehalten.

**B.d** Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, ihr Anspruch auf rechtliches Gehör sei verletzt worden, da die Vorinstanz sie nicht angehört habe, bevor sie verfügte und auch in der Folge keine Anstrengung unternommen habe, sie anzuhören.

**B.e** Entgegen den Ausführungen der Vorinstanz handle es sich bei der angefochtenen Verfügung nicht um eine Zwischen-, sondern um eine Endverfügung. Denn die in der Verfügung angeordnete Sperrung von Geldern sei bereits die im vorinstanzlichen Verfahren zu entscheidende Hauptsache, welche das Verfahren abschliesse.

Die Voraussetzungen für eine Anfechtung wären aber auch dann erfüllt, wenn es sich nur um eine Zwischenverfügung handeln sollte: Ein nicht wiedergutzumachender Nachteil sei gegeben bzw. würde die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen.

**B.f** Die Sperrung der Gelder hätte letztlich nicht erfolgen dürfen, da das Vermögen, welches wirtschaftlich von der Beschwerdeführerin gehalten werde, nicht im Eigentum oder unter der indirekten Kontrolle einer in

Anhang 8 der Ukraine Verordnung aufgeführten Person stehe. Auch sei eine Begünstigung einer sanktionierten Person ausgeschlossen.

**C.**

Mit Schreiben vom 10. Oktober 2024 beantragt die Vorinstanz die Vereinigung verschiedener, eventualiter dreier oder zweier gegen die Zwischenverfügung vom 28. Juni 2024 beim Bundesverwaltungsgericht parallel anhängig gemachter Beschwerdeverfahren.

**D.**

Mit Vernehmlassung vom 19. Dezember 2024 beantragt die Vorinstanz, die Beschwerdebegehren seien abzuweisen, soweit überhaupt darauf einzutreten sei. Sie begründet ihre Anträge damit, dass sie die Beschwerdeführerin nicht habe anhören müssen, da Gefahr im Verzug gewesen sei; entsprechend liege keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor. Die Zwischenverfügung sei als vorsorgliche Massnahme ergangen, um die Wirksamkeit einer späteren Verfügung sicherzustellen. Bezüglich der Prozessvoraussetzungen bestreitet die Vorinstanz das Vorliegen eines nicht leicht wiedergutzumachenden Nachteils. Materiell ergänzt die Vorinstanz ihre Ausführungen aus der Verfügung, wonach die gesperrten Vermögenswerte der indirekten Kontrolle einer in Anhang 8 der Ukraine Verordnung gelisteten und damit sanktionierten Person unterstünden.

**E.**

Mit Replik vom 7. März 2025 hält die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen fest und stellt zudem den Prozessantrag, es sei E.\_\_\_\_\_, Mitglied des Stiftungsrates der F.\_\_\_\_\_, welche alle Anteile der Beschwerdeführerin hält, als Zeuge im rubrizierten Verfahren zu befragen. Sollte das Bundesverwaltungsgericht dem vorerwähnten Antrag nicht nachkommen, so sei eine prozessleitende Verfügung inklusive einer einmonatigen Nachfrist zu erlassen. Zudem stellt die Beschwerdeführerin den Antrag, G.\_\_\_\_\_, welcher ein Gutachten zur Rechtsnatur der F.\_\_\_\_\_ erstellte, zu befragen.

Weiter führt die Beschwerdeführerin aus, dass keine Gefahr in Verzug bestanden habe. Sie wiederholt zudem, dass der finale Zweck des Verfahrens die Sperrung der Gelder sei, was mit der angefochtenen Verfügung erreicht worden sei, weshalb diese eine Endverfügung darstelle. Die Beschwerdeführerin müsse daher nicht die Voraussetzungen für die Anfechtung einer Zwischenverfügung erfüllen. Selbst wenn dies angenommen würde, so seien diese gegeben, da einerseits das Bundesverwaltungsgericht sofort

einen Endentscheid herbeiführen könne und andererseits durch die Sperrung der Gelder der Beschwerdeführerin ein nicht leicht wiedergutzumachender Nachteil entstanden sei.

## **F.**

Auf die Einholung einer Duplik der Vorinstanz wurde verzichtet. Auf die einzelnen Vorbringen wird, soweit rechtserheblich, in den folgenden Erwägungen detaillierter eingegangen.

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

### **1.**

**1.1** 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).

**1.2** Das SECO ist eine Vorinstanz gemäss Art. 33 Bst. d des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (VGG, SR 173.32). Vorliegend ist auch keine Ausnahme der Zuständigkeit nach Art. 32 VGG auszumachen, weshalb das Bundesverwaltungsgericht für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig ist.

**1.3** Gemäss Art. 31 VGG prüft das Gericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Im Folgenden ist somit zu prüfen, ob im vorliegenden Fall ein diesen Bestimmungen entsprechendes, taugliches Anfechtungsobjekt vorliegt.

### **2.**

**2.1** Die Vorinstanz gelangte mit Datum vom 28. Juni 2024 mit einem als «Zwischenverfügung» betitelten Schreiben mit folgendem Dispositiv (*in Klammern Ergänzungen des Gerichts*) an das Finanzinstitut:

1. Folgende Geschäftsbeziehungen bzw. Konten bei (*Finanzinstitut*) werden vorsorglich gesperrt: (*Auflistung Geschäftsbeziehungen*).

2. Für die gemäss Ziff. 1 des Dispositivs vorsorglich gesperrten Geschäftsbeziehungen ist innert 5 Arbeitstagen nach Erhalt dieser Zwischenverfügung eine Saldomeldung per Sperrdatum einzureichen.
3. Einer Beschwerde gegen diese Zwischenverfügung wird die aufschiebende Wirkung entzogen.
4. Über die Verfahrenskosten wird in der Schlussverfügung entschieden.
5. Diese Verfügung wird eröffnet an: (*Finanzinstitut*).

Die Vorinstanz begründet ihre «Zwischenverfügung» unter anderem damit, dass sie im Rahmen der Verordnung vom 4. März 2022 über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine (Ukraine-Verordnung, SR 946.231.176.72) zuständig für die Umsetzung der getroffenen Massnahmen sei. Sie verfüge über Indizien, welche glaubhaft machten, dass die vorliegend strittigen Vermögenswerte unter indirekter Kontrolle einer in Anhang 8 gelisteten Person stünden. Entsprechend habe sie eine vorsorgliche Massnahme ergriffen, um die Wirksamkeit einer späteren Verfügung sicherzustellen.

**2.2** Art. 5 Abs. 1 VwVG definiert die Verfügung als Anordnung der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützt und die Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten (Bst. a), die Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder des Umfangs von Rechten oder Pflichten (Bst. b) oder die Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten, oder Nichteintreten auf solche Begehren (Bst. c) zum Gegenstand hat.

**2.3** Praxis und Lehre umschreiben die Verfügung als individuellen, an den Einzelnen gerichteten Hoheitsakt, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird (BGE 139 V 143 E. 1.2; 139 V 72 E. 2.2.1; 135 II 38 E. 4.3, je m.w.H.). Als konkrete Prüfkriterien gelten folgende fünf Elemente: (i) hoheitliche, einseitige Anordnung einer Behörde, (ii) individuell-konkrete Anordnung, (iii) Anwendung von (Bundes-)Verwaltungsrecht, (iv) auf Rechtswirkung ausgerichtete Anordnung sowie (v) Verbindlichkeit und Erzwingbarkeit (HÄFELIN/ MÜLLER/ UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, N 855 ff.; UHLMANN/ KRADOLFER, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl. 2023, Art. 5 N 23).

**2.4** Massgeblich ist ein materieller, nicht ein formeller Verfügungsbegriff. Es bestehen zwar Erwartungen an die Form einer Verfügung (Art. 35 VwVG), doch sind diese nicht Voraussetzungen des Verfügungsbegriffs, sondern dessen Folge. Eine Verfügung liegt somit vor, wenn eine Verwaltungshandlung die vom Verfügungsbegriff geforderten Strukturmerkmale (vgl. E. 2.2 f. hiavor) aufweist (BVGE 2009/43 E. 1.1.4; Urteil des BVGer B-198/2014 vom 5. November 2014 E. 2.3.2). Entweder ist ein staatlicher Akt eine Verfügung oder er ist es nicht (MARKUS MÜLLER, in: Auer et al. [Hrsg.], Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Kommentar, 2. Aufl. 2019, Art. 5 N 10; in diesem Sinne auch schon FRITZ GYGI, Beiträge zum Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Festgabe zum 65. Geburtstag des Verfassers, 1986, S. 227 f. und 235 f.). Das heisst jeder Bescheid, mit dem eine Behörde im Einzelfall gestützt auf öffentliches Recht über Rechte und Pflichten einer Person befindet, stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG dar (SUSANNE GENNER, Die Verfügungspflicht der Verwaltungsbehörden, Ein Beitrag zur Geschichte des schweizerischen Verwaltungsrechts, 2013, S. 77). Allfällige Formmängel – soweit nicht geradezu von einer nichtigen Verfügung auszugehen ist – sind nach Art. 38 VwVG zu würdigen, ändern aber nichts am Verfügungscharakter (Urteil des BVGer F-3226/2021 vom 11. Juli 2023 E. 1.2.4; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 871 f.; UHLMANN/KRADOLFER, in: Praxis-kommentar VwVG, a.a.O., Art. 5 N 143).

**2.5** Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 22. März 2002 über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (Embargogesetz, EmbG, SR 946.231) räumt dem Bund die Kompetenz ein, Zwangsmassnahmen zu erlassen, um Sanktionen durchzusetzen, die von der Organisation der Vereinten Nationen, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa oder von den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz beschlossen worden sind und die der Einhaltung des Völkerrechts, namentlich der Respektierung der Menschenrechte, dienen. Art. 1 Abs. 3 EmbG enthält eine nicht abschliessende Aufzählung von Zwangsmassnahmen, die zu diesem Zweck ergriffen werden können. Zu diesen gehören unmittelbare oder mittelbare Beschränkungen des Waren-, Dienstleistungs-, Zahlungs-, Kapital- und Personenverkehrs sowie des wissenschaftlichen, technologischen und kulturellen Austauschs (Bst. a). Zwangsmassnahmen können zudem Verbote, Bewilligungs- und Meldepflichten sowie andere Einschränkungen von Rechten umfassen (Bst. b) (vgl. auch Urteile des BVGer B-3925/2023 vom 29. Juli 2024 E. 6.1; B-2845/2023 vom 9. Dezember 2024 E. 2.3 m.w.H.). Sanktionsrechtliche

Zwangsmassnahmen werden in Form von Verordnungen erlassen (Art. 2 Abs. 3 EmbG).

## 2.6

**2.6.1** Gestützt auf Art. 184 Abs. 3 BV in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 EmbG hat der Bundesrat als Reaktion auf den russischen Angriffskrieg gegen die gesamte Ukraine seit dem 24. Februar 2022 die von der Europäischen Union ergriffenen Sanktionsmassnahmen übernommen und die damalige Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine vom 27. August 2014 totalrevidiert (AS 2022 151).

**2.6.2** Dem SECO kommt gemäss Art. 31 Abs. 1 Ukraine-Verordnung die Aufgabe zu, den Vollzug bestimmter Artikel der Ukraine-Verordnung zu überwachen, mitunter den Vollzug der Art. 15 und 16 Ukraine-Verordnung.

**2.6.3** Die Ukraine-Verordnung enthält in ihrem dritten Abschnitt (Finanzielle Beschränkungen) mit Art. 15 eine Bestimmung zur Sperrung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen (Sperrgebot). Art. 15 Abs. 1 hat folgenden Wortlaut:

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

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

**2.6.4** Art. 15 Abs. 1 Ukraine-Verordnung folgt dem Konzept der gezielten Sanktionen. Dies bedeutet, dass sich solche Zwangsmassnahmen nicht gegen das Völkerrechtssubjekt als solches richten, sondern gegen natürliche Personen, Unternehmen und Organisationen, die in einem engen Verhältnis zu den staatlichen Strukturen und Instanzen stehen (Urteil des BGer 2C\_722/2012 vom 27. Mai 2013 E. 6.4; Urteile des BVGer B-3925/2023 vom 29. Juli 2024 E. 6.4; B-2845/2023 vom 9. Dezember 2024 E. 2.2; MARTIN WYSS, Die Umsetzung wirtschaftlicher Embargomassnahmen durch die Schweiz, in: Cottier/Oesch [Hrsg.], Allgemeines Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht, SBVR, Bd. XI, 3. Aufl. 2020, S. 332). Gemäss der in

Art. 1 Bst. b Ukraine-Verordnung enthaltenen Legaldefinition bedeutet die "Sperrung von Geldern" die Verhinderung jeder Handlung, welche die Verwaltung oder die Nutzung der Gelder ermöglicht, mit Ausnahme von normalen Verwaltungshandlungen von Finanzinstituten.

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

**2.6.6** Gemäss Art. 16 Abs. 1 Ukraine-Verordnung sind Personen und Institutionen, die Gelder halten oder verwalten, oder von wirtschaftlichen Ressourcen wissen, von denen anzunehmen ist, dass sie unter die Sperrung nach Art. 15 Abs. 1 fallen, verpflichtet, diese dem SECO zu melden.

**2.6.7** Nach Art. 32 Abs. 1 Ukraine Verordnung wird, wer gegen die Artikel 2a, 4–6, 9–15, 17–20 und 22–30 verstösst, nach Artikel 9 EmbG bestraft. Art. 9 EmbG sieht vor, dass wer vorsätzlich gegen Vorschriften von Verordnungen nach Artikel 2 Absatz 3 verstösst, deren Verletzung für strafbar erklärt wird, mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe bestraft wird (Abs. 1). In schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe (Abs. 2). Wird die Tat fahrlässig begangen, so ist die Strafe Busse bis zu 100 000 Franken (Abs.3).

### **3.**

**3.1** Im vorliegenden Fall wurden die Personen C. \_\_\_\_\_ und D. \_\_\_\_\_ vom Bundesrat im Rahmen der Sanktionsmassnahmen am (Datum) mit Ergänzung am (Datum) bzw. am (Datum) mit Ergänzung am (Datum) in den Anhang 8 aufgenommen. Damit wurden alle wirtschaftlichen Ressourcen dieser beiden Personen – sowohl die direkt kontrollierten als auch die indirekt kontrollierten – von Gesetzes wegen gesperrt, wie dies Art. 15 Abs. 1 der Ukraine-Verordnung vorsieht.

Die im Zusammenhang mit dieser Sperrung stehenden Rechte und Pflichten werden somit bereits ex lege geregelt. Insoweit besteht für eine

Regelung bzw. eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG durch die Vorinstanz kein Raum mehr.

**3.2** Es sind im Übrigen auch keine Bestimmungen ersichtlich, welche der Vorinstanz die Kompetenz einräumen würde, gestützt auf die Ukraine-Verordnung Konten zu sperren. Zwar ist die Vorinstanz grundsätzlich zum Erlass vorsorglicher Massnahmen nach Art. 56 VwVG berechtigt (zum Ganzen: BGE 139 IV 314 E. 2.3.3; 127 II 132 E. 3; CAVELTI, in: Auer et al., VwVG-Kommentar, a.a.O., Art. 22a Rz. 16; BENJAMIN MÄRKLI, Die aufschiebende Wirkung im öffentlichen Recht des Bundes und der Kantone, Diss. 2022, Rz. 237). Es ist hierbei allerdings darauf hinzuweisen, dass aufgrund ihres akzessorischen Charakters eine vorsorgliche Massnahme nicht über den im Hauptverfahren zu untersuchenden Streitgegenstand hinausgehen kann (KIENER, in: Auer et. al., a.a.O., Art. 56 Rz. 8). Da, wie erläutert, die Vorinstanz keine Kompetenz innehat, in einem Hauptverfahren eine Vermögenssperre zu erlassen, ist ihr dies folglich auch nicht auf dem Wege einer vorsorglichen Massnahme möglich.

**3.3** Eine Sperrung von Vermögenswerten durch die Vorinstanz ist denn im vorliegenden Fall auch nicht erforderlich, denn Finanzinstitute, welche direkt oder indirekt kontrollierte wirtschaftliche Ressourcen sanktionierter Personen halten, sind nach Art. 1 Bst. b i.V.m. Art. 15 Abs. 1 Ukraine-Verordnung unter der Strafandrohung von Art. 32 Ukraine-Verordnung verpflichtet, jede Handlung, welche die Verwaltung oder die Nutzung der Gelder ermöglicht, zu verhindern. Die Ziffer 1 und deren Begründung aus dem Schreiben der Vorinstanz vom 28. Juni 2024 entspricht der Sache nach daher vielmehr dem Charakter eines aufsichtsrechtlichen Hinweises.

Zudem wird generell für die Ausübung der Bankentätigkeit die dauernde Gewähr für einwandfreie Geschäftstätigkeit vorausgesetzt (Art. 3 Abs. 2 Bst. c, Art. 23<sup>quinquies</sup> des Bundesgesetzes vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen [Bankengesetz, BankG, RS 952.0]). Eine einwandfreie Geschäftstätigkeit gebietet, dass die Bank keine rechts- und sittenwidrigen Geschäfte tätigt (siehe etwa BGE 111 Ib 126 E. 2a mit weiteren Hinweisen), wodurch die Notwendigkeit, der Vorinstanz diesbezüglich Handlungskompetenzen einzuräumen, weiter verringert wird.

**3.4** Dispositiv Ziffer 1 des Schreibens der Vorinstanz vom 28. Juni 2024 enthält somit keine auf Rechtswirkung gerichtete Anordnung, sondern höchstens einen Hinweis an das Finanzinstitut auf dessen allenfalls sich

aus der Ukraine-Verordnung oder der Bankgesetzgebung ergebenden Pflichten.

**3.5** Damit fehlt der Dispositivziffer 1 der Verfügungscharakter, weshalb sie kein taugliches Anfechtungsobjekt im Sinne von Art. 31 VGG darstellt. Auf die Beschwerde ist, soweit sie sich auf die Dispositivziffer 1 bezieht, daher nicht einzutreten.

Dass die Vorinstanz ihren Hinweis an das Finanzinstitut nicht auch der Beschwerdeführerin zukommen liess, ist unter diesen Umständen nicht zu beanstanden.

#### **4.**

**4.1** Anders verhält es sich bezüglich Dispositivziffer 2, mit der das Finanzinstitut angewiesen wird, der Vorinstanz eine Saldomeldung über die genannten Geschäftsbeziehungen zu übermitteln.

**4.2** Gemäss Art. 3 EmbG muss, wer von Massnahmen nach dem EmbG unmittelbar oder mittelbar betroffen ist, den vom Bundesrat bezeichneten Kontrollorganen die Auskünfte erteilen und die Unterlagen einreichen, die für eine umfassende Beurteilung oder Kontrolle erforderlich sind.

Der Vollzug und Kontrolle im Bereich Meldungen nach der Ukraine Verordnung obliegen der Vorinstanz (Art. 31 Abs. 1 Ukraine Verordnung). In Bezug auf die verlangten Saldomeldungen liegt somit eine gesetzliche Grundlage vor, die es der Vorinstanz erlaubt, eine entsprechende anfechtbare Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG zu erlassen.

**4.3** Kaum in Frage zu stellen dürfte auch sein, dass Ziffer 2 nicht nur dem Finanzinstitut, sondern auch den Kontoinhabern hätte eröffnet werden müssen.

Im vorliegenden Fall liegt somit eine teilweise Nichteröffnung vor, was dazu führt, dass die Rechtsmittelfrist für die Beschwerdeführerin grundsätzlich erst mit der ordentlichen Eröffnung (UHLMANN/SCHILLING-SCHWANK in: Waldmann/Krauskopf, a.a.O., Art. 38 N. 10 m.w.H.) bzw. ab Kenntnis des Verfügungsinhalts zu laufen beginnt (Urteil des BGer 2C\_657/2014 vom 12. November 2014 E. 2.4.2 sowie Urteile des BVerger B-394/2025 vom 16. April 2025 E. 4.3 und B-406/2025 vom 16. April 2025 E. 4.3).

Mit ihrer Eingabe ans Bundesverwaltungsgericht vom 26. September 2024 wahrte die Beschwerdeführerin somit die Beschwerdefrist gegen die Verfügung vom 28. Juni 2024, die für sie erst zu laufen begann, nachdem die Vorinstanz ihr diese am 27. August 2024 zustellte.

**4.4** In Bezug auf Dispositivziffer 2 bildet die Verfügung vom 28. Juni 2024 der Vorinstanz somit ein taugliches Anfechtungsobjekt. Diesbezüglich kann die Beschwerde auf die Eintretensvoraussetzungen, soweit nicht bereits in Erwägung 1 geschehen, sowie auf die materiellen Vorbringen geprüft werden.

## **5.**

**5.1** Zur Beschwerde ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

**5.2** Als Nichtadressatin der Verfügung konnte die Beschwerdeführerin am vorinstanzlichen Verfahren nicht teilnehmen. Durch die Mitteilung der Kontosaldi an die Vorinstanz ist sie besonders berührt. Die Beschwerdeberechtigung nach Art. 48 Abs. 1 VwVG ist somit gegeben.

**5.3** Die Beschwerde wurde form- und fristgerecht (vgl. E. 4.3 oben) eingereicht, auf die Beschwerde ist in Bezug auf Dispositivziffer 2 der angefochtenen Verfügung einzutreten.

## **6.**

Die Beschwerdeführerin macht in ihrem Rechtsbegehren Ziffer 1 geltend, dass die gesamte Verfügung der Vorinstanz, mithin auch Dispositivziffer 2, aufzuheben sei. Indes findet sich in den Beschwerdeunterlagen keine Begründung zur Frage, aus welchem Grund die Dispositivziffer 2 aufgehoben oder geändert werden sollte.

Die Beschwerde ist damit soweit Dispositivziffer 2 betreffend nicht substantiiert (vgl. zur Substantiierungspflicht etwa Urteil des BVGer B-6641/2019 vom 25. August 2020 E. 3.6 m.w.H. sowie SEETHALER/PORTMANN in: Waldmann/Krauskopf, a.a.O., Art. 52 N. 62ff m.w.H.) Da sich weder in den dem Gericht vorliegenden Akten noch sonst Hinweise finden, die auf eine Rechtswidrigkeit der Ziffer 2 hindeuten, ist die Beschwerde soweit Ziffer 2 betreffend abzuweisen.

**7.**

Auf die Befragung von E. \_\_\_\_\_ und G. \_\_\_\_\_ kann unter diesen Umständen im Rahmen einer antizipierten Beweiswürdigung (vgl. BGE 141 I 60 E. 3.3. sowie BVGE 2018 IV/5 E. 11.1) verzichtet werden.

Eine Vereinigung mit anderen sich ebenfalls gegen die Verfügung vom 28. Juni 2024 richtenden Beschwerden (Art. 4 VwVG i.V.m. Art. 24 Abs. 2 Bundesgesetz vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess [BZP, SR 273]; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 3.17) drängt sich nicht auf. Dem diesbezüglichen Antrag der Vorinstanz ist daher nicht statt zu geben.

**8.**

**8.1** Rein formell betrachtet richtet sich der Schriftsatz der Beschwerdeführerin vom 26. September 2024 gegen das Schreiben «Zwischenverfügung betreffend vorsorgliche Massnahmen» der Vorinstanz vom 28. Juni 2024, wird doch in den Rechtsbegehren ausdrücklich deren Aufhebung verlangt.

Inhaltlich betrachtet wird jedoch ersichtlich, dass die Beschwerdeführerin damit zumindest sinngemäss um eine vollständige Freigabe ihrer in Ziffer 1 erwähnten Bankbeziehung bzw. eine entsprechende Anordnung an das Finanzinstitut ersucht.

**8.2** Es dürften kaum Zweifel daran bestehen, dass auch die hier im Raum stehenden auf die Ukraine-Verordnung und das EmbG gestützten Zwangsmassnahmen – ebenso wie ein eigentliches Listing (siehe dazu BGE 139 II 384 E. 2.3) – Art. 6 Abs. 1 EMRK tangiert. Gestützt darauf sowie auch auf die in Art. 29a BV verankerte Rechtsweggarantie (vgl. hierzu ANDREA MARCO STEINGRUBER, Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen [Embargogesetz, EmbG], Kurzkomentar, 2023, Art. 2 N 15ff.), die jeder Person bei Rechtsstreitigkeiten grundsätzlich Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde einräumt, muss es somit auch im vorliegenden Fall möglich sein, deren Rechtmässigkeit einer richterlichen Beurteilung zuzuführen. Das ist im vorliegenden Verfahren, wie vorangehend erwähnt, mangels Anfechtungsobjekt nicht ohne weiteres möglich.

Die Eingabe der Beschwerdeführerin ist daher als sinngemäss gestelltes Gesuch um vollständige Freigabe der zur Diskussion stehenden Bankbeziehung bzw. um eine entsprechende Anordnung an das Finanzinstitut zu

betrachten. Anders als in BGE 139 II 384 E. 2.3. ist die Sache vorliegend jedoch nicht direkt durch das Bundesverwaltungsgericht zu beurteilen, sondern gestützt auf Art. 8 Abs. 1 VwVG an die gemäss Art. 31 Abs. 1 Ukraine-Verordnung zwar nicht für die Vornahme von Sperrungen, insbesondere aber für den Vollzug von Art. 15 Ukraine-Verordnung zuständige Vorinstanz zu überweisen.

**8.3** Eine direkte Beurteilung durch das Bundesverwaltungsgericht drängt sich hier trotz recht ausführlichem Schriftenwechsel nicht auf. Im an die Hand zu nehmenden Verfahren dürften an das notwendige Beweismass höhere Anforderungen gestellt werden als im von der Vorinstanz als vorsorgliche Massnahme geführten, bisherigen Verfahren (zum Beweismass bei der Überprüfung von Zwangsmassnahmen nach EmbG vgl. Urteil des BVGer B-3925/2023 vom 29. Juli 2024 E. 5). Anders als in BGE 139 II 384 E. 3.2 ist daher nicht davon auszugehen, dass bereits alle diesen Anforderungen entsprechenden Argumente und Beweise vorgebracht wurden und daher die Überweisung kein «détour procédural inutile» darstellt.

## **9.**

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<sup>bis</sup> VwVG in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (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 und dem damit verbundenen reduzierten Aufwand des Bundesverwaltungsgerichts unter Anwendung von Art. 6 Bst. b VGKE auf Fr. 30'000.- 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 Replik der Beschwerdeführerin vom 7. März 2025 inkl. Beilagen geht an die Vorinstanz.

**2.**

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

**3.**

Das sinngemäss gestellte Gesuch um vollständige Freigabe der in Ziffer 1 des Schreibens der Vorinstanz vom 28. Juni 2024 erwähnten Bankbeziehung der Beschwerdeführerin bzw. um eine entsprechende Anordnung an das Finanzinstitut wird an die Vorinstanz überwiesen.

**4.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 30'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt und nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils dem geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Der Restbetrag von Fr. 20'000.– wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet.

**5.**

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

**6.**

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz und das Finanzinstitut.

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, sofern die Voraussetzungen gemäss Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG gegeben sind. 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 Rechtschrift 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: 18. Juni 2025

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde;  
Beilage: Rückerstattungsformular)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [Nummer]; Gerichtsurkunde;  
Beilage: gem. Ziff. 1)
- das Finanzinstitut (A-Post)