

BGer 1C 435/2024 vom 19. Mai 2025

Bundesgericht, 2025-05-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_435_2024

FR: TF 1C 435/2024 du 19 mai 2025

IT: TF 1C 435/2024 del 19 maggio 2025

Regeste

Sperrung von Vermögenswerten im Hinblick auf eine Einziehung beim Scheitern der Rechtshilfe gemäss Art. 4 SRVG (Ukraine) | Grundrecht

Erwägungen

E. 1

Gegen den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a und Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG i.V.m. Art. 21 SRVG; vgl. dazu Botschaft des Bundesrats zum SRVG vom 21. Mai 2014, BBl 2014 S. 5335 f. zu Art. 21). Dies gilt auch, wenn - wie hier - ausnahmsweise eine Verfügung des Bundesrats Anfechtungsobjekt ist (vgl. Art. 189 Abs. 4 BV i.V.m. Art. 33 lit. b Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht [Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG; SR 173.32]). Die Ausnahme gemäss Art. 83 lit. a BGG findet keine Anwendung, weil Art. 6 Ziff. 1 EMRK den Beschwerdeführenden einen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung der Kontosperrungen gewährt (Urteil 2C_572/2019 vom 11. März 2020 E. 1.2 mit Hinweisen, nicht publ. in: BGE 146 I 157).

E. 1.1

Die administrative Sperrung von Vermögenswerten gemäss Art. 3 SRVG wurde in BGE 146 I 157 (nicht publizierte E. 1.3) als Endentscheid qualifiziert, während im Urteil 1C_6/2016 vom 27. Mai 2016 E. 1.1 (betreffend die Sperrung gemäss Art. 2 des Bundesgesetzes vom 1. Oktober 2010 über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen [RuVG; AS 2011 275], d.h. der Vorgängerbestimmung zu Art. 4 SRVG) ein Zwischenentscheid angenommen wurde. Die Frage ist nicht von entscheidender Bedeutung, weil auch ein Zwischenentscheid nach Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG anfechtbar wäre, bedeutet doch der Verlust der freien Verfügbarkeit über die gesperrten Vermögenswerte einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil (zitiertes Urteil 1C_6/2016 E. 1.1).

E. 1.2

Die Beschwerdeführenden sind als Inhaber und Inhaberinnen der gesperrten Konten zur Beschwerde befugt (Art. 89 Abs. 1 BGG). Art. 84 und Art. 100 Abs. 2 lit. b BGG sind auf Verfahren gemäss SRVG nicht anwendbar (Urteil 1C_6/2016 vom 27. Mai 2016 E. 1.4). Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde (Art. 100 Abs. 1 BGG) ist daher einzutreten.

E. 1.3

Das Bundesgericht wendet das Bundesrecht grundsätzlich von Amtes wegen an (vgl. Art. 106 Abs. 1 BGG). Nach Massgabe der allgemeinen Anforderungen an die

Beschwerdebegründung (Art. 42 Abs. 1 und Abs. 2 BGG) prüft es jedoch in der Regel nur die geltend gemachten Rügen, sofern die rechtlichen Mängel des angefochtenen Entscheids nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 144 V 388 E. 2; 140 III 115 E. 2; Urteil 1C_497/2021 vom 19. Dezember 2023; je mit Hinweisen). Der Verletzung von Grundrechten geht das Bundesgericht nur insofern nach, als eine solche Rüge in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 139 I 229 E. 2.2; 134 II 244 E. 2.2). Die in Art. 98 BGG vorgesehene Kognitionsbeschränkung für vorsorgliche Massnahmen findet aufgrund der Schwere des Grundrechtseingriffs keine Anwendung (zitiertes Urteil 1C_6/2016 E. 3.1 mit Hinweisen; bestätigt im zitierten Urteil 2C_572/2019, in BGE 146 I 157 nicht publizierte E. 2), analog der Rechtsprechung zu strafprozessualen Zwangsmassnahmen (MARKUS SCHOTT, Basler Kommentar zum BGG, 3. Aufl. 2018, N. 12 zu Art. 98 BGG). Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat, sofern dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 und Art. 97 Abs. 1 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel können nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

E. 1.4

Vorliegend beschränken sich die Beschwerdeführenden in ihrer Beschwerdeschrift auf gewisse Sachverhaltsrügen (unten, E. 2), Verfahrensrügen (unten, E. 3 ff.) und Kostenrügen (unten, E. 8). Auf die detaillierten materiellen Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts zu Art. 4 SRVG gehen sie mit keinem Wort ein. Diese sind daher auch im Folgenden nicht zu thematisieren.

E. 2

Die Beschwerdeführenden rügen zunächst, die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz sei zum Teil offensichtlich unrichtig bzw. unvollständig.

E. 2.1

Sie machen geltend, die Scheidung des Ehepaars E._____ und J._____ am 16. Dezember 2004 sei im angefochtenen Entscheid nicht erwähnt worden, obwohl sie im Wiedererwägungsgesuch vorgebracht und belegt worden sei. Sie legen allerdings nicht dar, inwiefern dies entscheidenderheblich sein könnte (Art. 97 Abs. 1 BGG). Dies ist auch nicht ersichtlich. Insbesondere ist die Voraussetzung gemäss Art. 4 Abs. 1 lit. a SRVG, wonach ausländische politisch exponierte Personen oder ihnen nahestehende Personen Verfügungsmacht über die gesperrten Vermögenswerte haben müssen, auch dann erfüllt, wenn einzig E._____ wirtschaftlich an den Konten berechtigt ist.

E. 2.2

Weiter beanstanden die Beschwerdeführenden, der angefochtene Entscheid stelle die E._____ vorgeworfenen Straftaten als Tatsache dar, ohne die im Wiedererwägungsgesuch dargelegten und belegten Umstände zu erwähnen, namentlich die 2022 erfolgte Einstellung der Strafuntersuchung in der Schweiz, den Entscheid des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 8. November 2017, mit der die Kontensperre der EU aufgehoben worden sei, und den Entscheid der Kommission für die Kontrolle von Interpol-Akten (CCF) vom 21. Juni 2019, der E._____ von der Fahndungsliste Interpol gestrichen habe. Die Darstellung der Vorinstanz sei daher offensichtlich unrichtig und verletze die Unschuldsvermutung (Art. 6 Abs. 2 EMRK). Die beanstandete

Sachverhaltsdarstellung des angefochtenen Entscheids bezieht sich auf die Straftaten, die E. _____ in der Ukraine vorgeworfen wurden und die Gegenstand des Rechtshilfverfahrens und der Strafuntersuchung der Bundesanwaltschaft waren. Durch die Formulierung "wird vorgeworfen" und die Verwendung des Konjunktivs wird klargestellt, dass es sich nicht um feststehende Tatsachen handelt. Eine Verletzung der Unschuldsvermutung liegt daher nicht vor. Die von den Beschwerdeführenden genannten entlastenden Entscheide wurden vom Bundesverwaltungsgericht nicht ignoriert, sondern z.T. an anderer Stelle (z.B. E. 5.3 des angefochtenen Entscheids) erwähnt.

E. 2.3

Bei der in Abschnitt B des angefochtenen Entscheids erwähnten Frist von 15 Monaten handelt es sich um ein offensichtliches Versehen: Aus den Datumsangaben ergibt sich klar, dass die Sperrverfügungen des Bundesrats am 25. Mai 2022 und damit drei Monate nach dem russischen Angriff auf die Ukraine vom 24. Februar 2022 erlassen wurden.

E. 2.4

Auf die Rüge, entgegen der Feststellung im angefochtenen Entscheid sei keine Anhörung der Beschwerdeführenden im Rechtshilfverfahren erfolgt, ist im Zusammenhang mit der Gehörsrüge einzugehen (vgl. unten E. 4.4 in fine).

E. 3

Die Beschwerdeführenden machten in ihrer Beschwerde vor Bundesverwaltungsgericht in erster Linie geltend, der Bundesrat habe ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, indem er die Sperrverfügungen erlassen habe, ohne sie vorgängig angehört und ihnen Gelegenheit gegeben zu haben, Akteneinsicht zu nehmen und Beweisanträge zu stellen.

E. 3.1

Das Bundesverwaltungsgericht ging davon aus, Art. 4 SRVG verlange keine vorherige Anhörung der Betroffenen. Dagegen bejahte es eine Gehörsverletzung durch den Bundesrat insoweit, als die beigezogenen Akten ursprünglich nicht vollständig und nicht einheitlich paginiert gewesen seien. Zudem habe es der Bundesrat versäumt, die Beschwerdeführenden und auch das Bundesverwaltungsgericht über die während des Beschwerdeverfahrens eingegangenen, entscheiderelevanten Akten zu orientieren, insbesondere den zweiten Bericht des Basel Institute on Governance vom 23. Oktober 2023 und den Fragenkatalog an die ukrainische Generalstaatsanwaltschaft vom 13. Oktober 2023 mit den entsprechenden Antworten und Übersetzungen vom 3. November 2023. Deren Existenz sei erst durch die Antwort des Bundesrats auf das Wiedererwägungsgesuch der Beschwerdeführenden bekannt geworden. Das Bundesverwaltungsgericht erachtete diese Gehörsverletzung als im Rechtsmittelverfahren heilbar. Es prüfte daher, ob die Vermögenssperren des Bundesrats vom 25. Mai 2022 die kumulativen Voraussetzungen von Art. 4 Abs. 2 lit. a-c SRVG erfüllten, unter Berücksichtigung der im Wiedererwägungsgesuch vorgebrachten Argumente und Unterlagen der Beschwerdeführenden und den im Wiedererwägungsentscheid des Bundesrats erwähnten neuen Beweismitteln, zu denen sich die Beschwerdeführenden äussern konnten.

E. 3.2

Die Beschwerdeführenden bestreiten die Heilbarkeit der Gehörsverletzungen und machen geltend, das Bundesverwaltungsgericht hätte die Sache zu neuem Entscheid an den Bundesrat zurückweisen müssen. Sie erheben weitere Verfahrensrügen im Zusammenhang

mit ihrem Wiedererwägungsgesuch und dessen Beurteilung durch den Bundesrat und das Bundesverwaltungsgericht.

E. 3.3

Im Folgenden ist zunächst zu prüfen, ob der Bundesrat zur vorgängigen Anhörung der Beschwerdeführenden verpflichtet war (unten, E. 4). Ist dies zu bejahen, ist zu prüfen, ob diese Gehörsverletzung geheilt worden ist (unten, E. 5). Anschliessend ist auf die weiteren Gehörsrügen der Beschwerdeführenden (E. 6) und deren allfällige Heilung durch den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts (unten, E. 7) einzugehen.

E. 4

Der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV dient der Sachaufklärung und garantiert ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht. Die Verfahrensbeteiligten haben insbesondere Anspruch darauf, sich vor dem Entscheid zur Sache äussern zu können, an der Erhebung von Beweisen mitwirken zu dürfen oder zumindest zum Beweisergebnis Stellung nehmen zu können. Voraussetzung hierfür sind genügende Kenntnisse über den Verfahrensablauf, was das Recht umfasst, in geeigneter Weise über die entscheidwesentlichen Vorgänge und Grundlagen vorweg orientiert zu werden (BGE 140 I 99 E. 3.4 S. 102 f. mit Hinweisen). Der Anspruch auf vorgängige Anhörung und Orientierung wird in den jeweiligen Verfahrensordnungen und Spezialgesetzen konkretisiert.

E. 4.1

Das Bundesverwaltungsgericht legte Art. 4 SRVG dahin aus, dass eine Kontosperrung ohne vorgängige Anhörung der Betroffenen angeordnet werden könne. Dabei berücksichtigte es, dass eine Sperrung nach Art. 4 SRVG nur erfolgen könne, wenn das Rechtshilfverfahren zu scheitern drohe, in welchem sich die betroffenen Parteien in aller Regel bereits hätten äussern können. Im Rahmen der historischen Auslegung berücksichtigte es, dass Vermögenswerte, die vom Bundesrat nach Art. 184 Abs. 3 BV gesperrt worden seien, nach Inkrafttreten des RuVG am 1. Februar 2011 in eine Sperrung nach Art. 2 RuVG überführt wurden, ohne dass dafür eine weitere Anhörung der Betroffenen notwendig gewesen sei (Art. 14 RuVG). Es sei Sache der Betroffenen gewesen, ihre Einwände bezüglich der Herkunft der Vermögenswerte im Rahmen des Einziehungsverfahrens geltend zu machen (unter Berufung auf das bundesgerichtliche Urteil 1C_6/2016 vom 27. Mai 2016 E. 3.5 - 3.7). Weiter erwog es, eine Zustellung an die Betroffenen könne aufgrund der schwierigen Umstände im Herkunftsstaat Wochen oder Monate dauern. Müsste in jedem Fall eine vorherige Anhörung erfolgen, stehe es im Belieben der Betroffenen, Kontosperrungen zu verzögern.

E. 4.2

Die Beschwerdeführenden wenden ein, ihr ausländischer Wohnsitz gehe aus den Bankunterlagen hervor; eine Kontaktaufnahme wäre möglich gewesen, sei aber gar nicht erst versucht worden. Die Sperrung gemäss Art. 4 SRVG könne bis zu 10 Jahre dauern (Art. 6 Abs. 2 SRVG) und gehe damit weit über die im Rechtshilfverfahren erfolgte Sicherstellung hinaus. Es handle sich um ein anderes Rechtsregime mit anderen rechtlichen Voraussetzungen, weshalb die Anhörung im Rahmen des Rechtshilfverfahrens keinen Ersatz für diejenige im Verfahren gemäss Art. 4 SRVG bieten könne. Im Übrigen sei gar keine Stellungnahme der Beschwerdeführenden im Rechtshilfverfahren erfolgt. Eine solche sei nicht aktenmässig belegt und sei von den Beschwerdeführenden bestritten

worden. Dies habe das Bundesverwaltungsgericht unter Verletzung des rechtlichen Gehörs ignoriert.

E. 4.3

Erstinstanzliche Verfahren in Verwaltungssachen, die durch Verfügungen einer Bundesverwaltungsbehörde zu erledigen sind, unterliegen grundsätzlich dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVG; SR 172.021; vgl. Art. 1 Abs. 1 VwVG); als Behörde in diesem Sinne gilt auch der Bundesrat (Art. 1 Abs. 2 lit. a VwVG). Die Parteien eines solchen Verfahrens haben Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 VwVG). Die Behörde hört die Parteien an, bevor sie verfügt (Art. 30 Abs. 1 VwVG). Sie würdigt, bevor sie verfügt, alle erheblichen und rechtzeitigen Vorbringen der Parteien (Art. 32 Abs. 1 VwVG) und nimmt die ihr angebotenen Beweise ab, wenn diese zur Abklärung des Sachverhalts als tauglich erscheinen (Art. 33 Abs. 1 VwVG). Den Parteien steht das Akteneinsichtsrecht zu (Art. 26 ff. VwVG). Ausnahmen vom Grundsatz der vorherigen Anhörung sind in Art. 30 Abs. 2 VwVG (vorbehältlich abweichender Bestimmungen in anderen Gesetzen) abschliessend geregelt (BGE 112 Ib 417 E. 2a; 105 Ib 1 E. 2; 104 Ib 129 E. 3; WALDMANN/BICKEL, in: Waldmann/Krauskopf (Hrsg.), Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl. 2023, N. 81 zu Art. 30 VwVG). Dazu gehören Zwischenverfügungen, die nicht selbstständig durch Beschwerde anfechtbar sind (lit. a); dies ist vorliegend nicht der Fall (vgl. oben, E. 1.1). Lit. e lässt sodann den Verzicht auf die Anhörung zu, wenn Gefahr im Verzug ist, den Parteien die Beschwerde gegen die Verfügung zusteht und ihnen keine andere Bestimmung des Bundesrechts einen Anspruch auf vorgängige Anhörung gewährleistet. Dies ist insbesondere der Fall, wenn ein Abzug der Vermögenswerte droht. Sind die Vermögenswerte dagegen bereits für ein Rechtshilfeverfahren gesperrt, besteht keine derartige Gefahr. Wie vorzugehen ist, wenn die Kontoinhaber und -inhaberinnen nicht (innerhalb angemessener Frist) kontaktiert werden können, braucht vorliegend nicht geprüft zu werden, weil die Beschwerdeführenden an den aus den Bankunterlagen ersichtlichen Adressen in Lugano und Monaco ohne Weiteres hätten kontaktiert werden können (sofern sie nicht bereits im vorangehenden Rechtshilfeverfahren ein Zustelldomizil in der Schweiz begründet hatten; vgl. Art. 9 IRSV .

E. 4.4

Fraglich ist, ob das SRVG eine abweichende Regelung enthält. Soweit ersichtlich, hat sich diese Frage noch nie vor Bundesgericht gestellt, auch nicht im Urteil 1C_6/2016 vom 27. Mai 2016 E. 3, wo es einzig um die Frage ging, ob auch bisher noch nicht rechtshilfweise gesperrte Vermögenswerte in eine Sperrverfügung gemäss Art. 2 RuVG (entspricht dem heutigen Art. 4 SRVG) einbezogen werden durften. Art. 5 SRVG enthält spezielle Verfahrensbestimmungen für Vermögenssperrungen gemäss Art. 3 SRVG. Diese können in Form einer Verordnung (Sperrungsverordnung) angeordnet werden (Abs. 1); die Namenslisten werden im Amtsblatt publiziert (Abs. 3) und die Betroffenen müssen zur Wahrung ihrer Rechte ein Gesuch auf Streichung von der Liste an das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) stellen (Abs. 2). Auf den Erlass von Verordnungen ist das VwVG nicht anwendbar (Art. 1 Abs. 1 VwVG e contrario). Im Übrigen besteht bei Massnahmen gemäss Art. 3 SRVG wohl stets Gefahr im Verzug (Art. 30 Abs. 2 lit. e VwVG). Dagegen sieht Art. 4 Abs. 1 SRVG ausdrücklich vor, dass der Bundesrat die Sperrung von Vermögenswerten im Hinblick auf die Einleitung eines Einziehungsverfahrens "verfügt". Es ist keine Bestimmung des SRVG ersichtlich, die dafür eine Abweichung von Art. 30 VwVG erlauben würde. Insbesondere ergibt sich dies nicht

aus der Übergangsbestimmung in Art. 32 SRVG (vorher Art. 14 RuVG) : Mit dieser werden Sperrverfügungen, die nach altem Recht im Hinblick auf eine administrative Einziehung verfügt wurden, aufrechterhalten und von Gesetzes wegen in das neue Recht überführt. Diese Regelung betrifft gerade nicht die erstmalige Anordnung einer Sperrverfügung gemäss Art. 4 SRVG. Zwar tritt die Sperrverfügung gemäss Art. 4 Abs. 2 lit. a SRVG an die Stelle der bisherigen Kontensperre im Rechtshilfeverfahren. Sie unterliegt aber anderen Voraussetzungen, setzt sie doch das Scheitern der Rechtshilfe voraus (Art. 4 Abs. 2 lit. b SRVG), d.h. ohne die Sperrung nach Art. 4 SRVG müssten die Vermögenswerte freigegeben werden. Eine frühere Anhörung im Rechtshilfeverfahren kann daher nicht die Anhörung im Verfahren nach Art. 4 SRVG ersetzen. Es braucht daher nicht geprüft zu werden, ob eine Anhörung der Beschwerdeführenden im Rechtshilfeverfahren erfolgt ist.

E. 4.5

Zusammenfassend hätte der Bundesrat die Beschwerdeführenden vorgängig anhören und ihnen Gelegenheit geben müssen, Beweisanträge zu stellen und Akteneinsicht zu nehmen. Insofern ist eine Verletzung des rechtlichen Gehörs zu bejahen.

E. 5

Fraglich ist, ob dieser Mangel geheilt worden ist.

E. 5.1

Die Beschwerdeführenden strebten mit ihrer Beschwerde gegen die 2022 angeordneten Sperrverfügungen die Rückweisung an den Bundesrat an, zu neuem Entscheid unter Berücksichtigung ihrer Stellungnahme und den von ihnen vorgebrachten Beweismitteln. Dem gleichen Ziel diene das am 2. Oktober 2023 eingereichte Wiedererwägungsgesuch der Beschwerdeführenden, in dem diese erstmals materiell zu den Sperrverfügungen Stellung nahmen. Zuvor war ihnen im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht Akteneinsicht (mit gewissen, vor Bundesgericht nicht beanstandeten Einschränkungen) gewährt worden. Zwar ist der Bundesrat am 21. Februar 2024 formell auf das Wiedererwägungsgesuch nicht eingetreten; hilfsweise hat er jedoch dargelegt, weshalb er das Gesuch abweisen würde, wenn darauf einzutreten wäre. Der Bundesrat hat somit begründet, weshalb er in Kenntnis der im Wiedererwägungsgesuch der Beschwerdeführenden vorgebrachten Einwände und Belege an den streitigen Vermögenssperrungen festhalte. Damit wurde die fehlende Anhörung der Beschwerdeführenden nachgeholt und der ursprüngliche Mangel geheilt. Zwar wiegt das vollständige Fehlen einer Anhörung zu einem gewichtigen Grundrechtseingriff schwer und ist daher in der Regel einer Heilung durch die Rechtsmittelbehörde nicht zugänglich (LORENZ KNEUBÜHLER, Gehörsverletzung und Heilung - Eine Untersuchung über die Rechtsfolgen von Verstössen gegen den Gehörsanspruch, insbesondere die Problematik der sogenannten "Heilung", ZBl 99/1998 S. 112). Anders liegt der Fall jedoch, wenn die erstinstanzliche Behörde nach erfolgter Anhörung (hier: in Form eines Wiedererwägungsgesuchs) nochmals entscheidet. Diese Konstellation entspricht der in Art. 30 Abs. 2 lit. b VwVG geregelten Ausnahme für Einspracheverfahren.

E. 6

Allerdings werfen die Beschwerdeführenden dem Bundesrat eine erneute Verletzung des rechtlichen Gehörs vor, weil sich dieser im Wiedererwägungsentscheid auf neue Beweismittel gestützt habe, ohne ihnen vorgängig die Möglichkeit zur Akteneinsicht und zur Stellungnahme gewährt zu haben. Das Bundesverwaltungsgericht habe sich mit dieser

Rüge nicht auseinandergesetzt und damit selbst eine Verletzung des rechtlichen Gehörs begangen.

E. 6.1

Letzteres trifft nicht zu: Das Bundesverwaltungsgericht hat eine Verletzung des rechtlichen Gehörs im Zusammenhang mit den neuen Beweismitteln bejaht, weil weder die Beschwerdeführenden noch das Gericht über deren Eingang orientiert worden seien und die Beschwerdeführenden daher keine Möglichkeit gehabt hätten, Akteneinsicht zu nehmen und sich zu den neuen Unterlagen zu äussern (vgl. E. 3.5.5 des angefochtenen Entscheids). Damit erachtete es die Gehörsrüge der Beschwerdeführenden als begründet.

E. 6.2

Der Vorwurf der Beschwerdeführenden, die Vorinstanz habe die Gehörsverletzung nur in Bezug auf die Beschwerden vom 15. August 2022 geprüft, nicht aber im Zusammenhang mit den Beschwerden vom 25. März 2024 gegen den Wiedererwägungsentscheid, verkennt den engen Zusammenhang der beiden Verfahren, die vom Bundesverwaltungsgericht vereinigt und gemeinsam beurteilt worden sind. Hätte der Bundesrat die Beschwerdeführenden schon bei Eingang der neuen Unterlagen darüber orientiert und ihnen Gelegenheit zur Akteneinsicht gegeben, hätten diese sich nicht nur im Beschwerdeverfahren gegen die Sperrverfügungen, sondern auch und vor allem im (damals noch vor Bundesrat hängigen) Wiedererwägungsverfahren dazu äussern können. Die Gehörsverletzung betraf somit beide Verfahren gleichermaßen.

E. 7

Das Bundesverwaltungsgericht ging davon aus, dieser Mangel könne im Rechtsmittelverfahren geheilt werden. Den Beschwerdeführenden seien die neuen Beweismittel am 28. Februar 2024 zugestellt worden und diese hätten zweimal (in ihrer Beschwerde gegen die Nichteintretensverfügung und in ihren Schlussbemerkungen) Gelegenheit gehabt, sich dazu zu äussern. In beiden Eingaben hätten sie jedoch auf materielle Ausführungen verzichtet und darauf beharrt, sich erst nach der Rückweisung äussern zu wollen. Damit werde eine gerichtliche Entscheidung ohne sachlichen Grund hinausgezögert; dies widerspreche dem Zweck des Replikrechts und sei rechtsmissbräuchlich. Die Rückweisung würde zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu nicht gerechtfertigten Verzögerungen führen. Das Bundesverwaltungsgericht könne die sich stellenden Sach- und Rechtsfragen frei prüfen und sei damit zur Heilung der Gehörsverletzung befugt.

E. 7.1

Die Beschwerdeführenden halten eine Heilung für ausgeschlossen, weil das Bundesverwaltungsgericht nicht in der Sache hätte entscheiden dürfen: Streitgegenstand sei einzig das Nichteintreten des Bundesrats auf das Wiedererwägungsgesuch gewesen. Dabei verkennen sie, dass der Bundesrat nicht lediglich einen Nichteintretensentscheid gefällt hat, sondern sich eventualiter zur Begründetheit des Wiedererwägungsgesuchs geäussert hat. Stützt sich ein Entscheid auf zwei selbstständige (alternative) Begründungen, so sind beide Begründungen mit rechtsgenügender Begründung anzufechten, ansonsten auf die Beschwerde nicht eingetreten werden kann (ständige bundesgerichtliche Rechtsprechung, vgl. z.B. BGE 138 I 97 E. 4.1.4 S. 100; 133 IV 119 E. 6.3 S. 120 f. mit Hinweisen; Urteil 1C_639/2019 vom 25. August 2020 E. 1.2; LAURENT MERZ, in: Basler Kommentar zum BGG, 3. Aufl. 2018, N. 73 zu Art. 42 BGG). Auch die Rechtsmittelbehörde ist befugt und

i.d.R. verpflichtet, sich mit beiden Begründungen auseinanderzusetzen. Die Beschwerde ist schon dann abzuweisen, wenn sich eine der beiden alternativen Begründungen als rechtmässig erweist. Im Übrigen haben die Beschwerdeführenden die Eventualbegründung des Bundesrats zumindest in formeller Hinsicht angefochten, machten sie doch mit Beschwerde vom 25. März 2024 (Rz. 39 ff.) geltend, der Bundesrat habe sich in dieser auf neue, ihnen bislang unbekannte Beweismittel gestützt. Damit durfte das Bundesverwaltungsgericht die Eventualbegründung des Bundesrats überprüfen, ohne den Streit- und Anfechtungsgegenstand zu überschreiten.

E. 7.2

Die vorinstanzlichen Erwägungen zur Heilung lassen auch sonst keine Verletzung von Bundesrecht erkennen. Zur Wahrung des rechtlichen Gehörs und des Replikrechts genügt es, dass den Parteien Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird. Wenn sie darauf verzichten, so nehmen sie in Kauf, dass das Gericht dennoch in der Sache entscheidet, unter Berücksichtigung der neuen Unterlagen. Die Verletzung des rechtlichen Gehörs hinsichtlich der neuen Unterlagen wiegt zwar nicht leicht, erscheint aber auch nicht so schwer, dass sie eine Heilung von vornherein ausschliessen würde. Immerhin hatten sich die Beschwerdeführenden in ihrem 57-seitigen Wiedererwägungsgesuch ausführlich zur materiellen Rechtmässigkeit der Kontosperrungen geäussert. Ohnehin musste aufgrund der Eventualbegründung des Bundesrats zur Abweisung des Wiedererwägungsgesuchs davon ausgegangen werden, dass dieser nach einer Rückweisung erneut im gleichen Sinne entscheiden würde. Die Rückweisung hätte somit zu einem Leerlauf geführt und den Abschluss des bereits seit 2022 hängigen Verfahrens unnötig verzögert.

E. 7.3

Die formellen Rügen der Beschwerdeführenden erweisen sich somit als unbegründet. Zur materiellen Begründung des Bundesverwaltungsgerichts äussert sich die Beschwerdeschrift nicht, weshalb diese nicht zu prüfen ist.

E. 8

Schliesslich rügen die Beschwerdeführenden, die im Rechtsmittelverfahren erfolgte Heilung der Gehörsverletzung sei im Kosten- und Entschädigungspunkt zu Unrecht nicht bzw. ungenügend berücksichtigt worden.

E. 8.1

Nach der bundesgerichtlichen Praxis ist dem Umstand, dass eine Partei nur deshalb unterliegt, weil ein Verfahrensfehler von der Rechtsmittelinstanz geheilt worden ist, bei der Regelung der Kosten- und Entschädigungsfrage angemessene Rechnung zu tragen (Urteile 2C_152/2020 vom 18. Juni 2020 E. 7.3.1; 1C_143/2019 vom 12. Dezember 2019 E. 2.7; 1C_254/2017 vom 5. Januar 2018 E. 3.2; 1C_41/2014 vom 24. Juli 2014 E. 7.3; 1C_98/2012 vom 7. August 2012 E. 9.3; siehe bereits BGE 107 Ia 1 E. 1). Bei der Beurteilung, in welchem Umfang dies geschieht, steht kantonalen Behörden ein weiter Ermessensspielraum zu (Urteil 1C_143/2019 vom 12. Dezember 2019 E. 2.7; vgl. auch Urteil 1C_41/2014 vom 24. Juli 2014 E. 7.4), der vom Bundesgericht nur auf Willkür hin überprüft werden kann. Handelt es sich (wie hier) um einen Entscheid einer Bundesbehörde, prüft das Bundesgericht, ob die Vorinstanz ihr Ermessen überschritten oder missbraucht hat.

E. 8.2

Vorliegend reduzierte das Bundesverwaltungsgericht die Gerichtskosten im Vergleich zu den einverlangten Kostenvorschüssen um ein Viertel, unter Berücksichtigung der Gehörsverletzung, des Aufwands und der Schwierigkeit der sich stellenden Sach- und Rechtsfragen. Allerdings berücksichtigte es nur die Heilung der von ihm festgehaltenen Verfahrensmängel (Verletzung der Aktenführungspflicht; fehlende Orientierung über während des Verfahrens eingegangene entscheidrelevante Akten). Die Haupträge der Beschwerdeführenden, sie seien vom Bundesrat zu Unrecht nicht vorgängig angehört worden, erachtete es als unbegründet. Die diesbezügliche Gehörsverletzung und deren Heilung durch den (erst während des Beschwerdeverfahrens vor Bundesverwaltungsgericht erfolgten) Entscheid des Bundesrats über das Wiedererwägungsgesuch wurden somit bei der Kosten- und Entschädigungsregelung nicht berücksichtigt. Es rechtfertigt sich daher, den angefochtenen Entscheid im Kosten- und Entschädigungspunkt aufzuheben und die Sache insoweit zu neuem Entscheid an das Bundesverwaltungsgericht zurückzuweisen.

E. 9

Damit obsiegen die Beschwerdeführenden teilweise, hinsichtlich der vorinstanzlichen Kosten- und Entschädigungsregelung; dagegen unterliegen sie in der Hauptsache. Bei diesem Ausgang des Verfahrens rechtfertigt es sich, ihnen reduzierte Gerichtskosten aufzuerlegen und ihnen eine reduzierte Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 66 und 68 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.