



---

Abteilung II

B-3507/2022, B-3508/2022, B-3509/2022,  
B-3510/2022, B-1856/2024

## **Urteil vom 4. Juni 2024**

---

Besetzung

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

---

Parteien

1. **A. \_\_\_\_\_ SA,**
2. **B. \_\_\_\_\_,**
3. **C. \_\_\_\_\_ Inc.,**
4. **D. \_\_\_\_\_,**

alle vertreten durch MLaw Dominic Nellen, Rechtsanwalt,  
Kiener & Nellen,  
Beschwerdeführende,  
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 beim Scheitern der Rechtshilfe  
gemäss Art. 4 SRVG (Ukraine).

**A.**

**A.a** Nach dem Zerfall der Sowjetunion Ende der 1980er Jahre erklärte das ukrainische Parlament am 24. August 1991 seine Unabhängigkeit. Einige Jahre später kam es im Herbst 2004 zu wichtigen Präsidentschaftswahlen, die allgemein als Richtungswahl für eine West- oder Ostausrichtung des Landes angesehen wurden. Nach Unruhen und Demonstrationen setzte sich der westlich orientierte Präsidentschaftskandidat Wiktor Juschtschenko gegen den von Russland unterstützten Viktor Yanukovych durch ("orangene Revolution"). Vier Jahre später, im Februar 2010, verloren aber Juschtschenko und seine damalige Ministerpräsidentin Julija Tymoschenko die Wahlen, so dass der Russland orientierte Yanukovych als Präsident gewählt wurde. Die Wahl wurde bereits damals von Vorwürfen möglicher Korruption begleitet. Als die Regierung um Yanukovych die Unterzeichnung eines Assoziierungsabkommens mit der EU verweigerte, kam es im November 2013 erneut zu Protesten und Unruhen ("Euromaidan"). Im Februar 2014 konnte zwischen der Regierung und der Opposition eine Einigung erzielt werden, die eine Rückkehr zu der bis September 2010 gültigen Verfassung vorsah und die Absetzung von Yanukovych beinhaltete, welcher in der Folge nach Russland flüchtete. Die Ereignisse rund um die Absetzung von Yanukovych im Jahr 2014 führten sowohl in der Europäischen Union wie auch in der Schweiz dazu, dass mehrere Konten von ihm und seinen Gefolgsleuten vorläufig gesperrt wurden, unter anderem wegen dem Vorwurf der Korruption und der Geldwäscherei.

**A.b** E. \_\_\_\_\_ und seine Ehefrau F. \_\_\_\_\_ sind die wirtschaftlich Berechtigten der Beschwerde führenden Gesellschaften. Bei den übrigen Beschwerdeführenden handelt es sich um ihre Kinder D. \_\_\_\_\_ und B. \_\_\_\_\_. E. \_\_\_\_\_ wird unter anderem vorgeworfen, sich unter der Präsidentschaft von Viktor Janukowitsch systematisch und illegal aus dem ukrainischen Staatshaushalt bereichert zu haben, indem er als Volksabgeordneter von der Veruntreuung von staatlichen Erlösen aus Verträgen über den Verkauf von Treibhausgasemissionen mit Japan profitiert habe. Ermittlungen hätten festgestellt, dass E. \_\_\_\_\_ mit unbekanntem Amtspersonen des staatlichen Unternehmens "G. \_\_\_\_\_" eine Absprache getroffen habe, so dass die "H. \_\_\_\_\_ GmbH", deren Mehrheitseigner und Begünstigter E. \_\_\_\_\_ sei, in der Folge als einzige Bewerberin einen staatlichen Auftrag für emissionsmindernde Isolationsarbeiten von sozialen Infrastruktureinrichtungen im Gebiet Luhansk in vergaberechtswidriger Weise zugeschlagen erhalten habe. Nachdem die staatlichen Gelder aus den Erlösen über den Verkauf von Treibhausgasemissionen auf die Konten der

"H.\_\_\_\_\_ GmbH" transferiert worden seien, habe sie E.\_\_\_\_\_ an Scheinunternehmen übermittelt, ohne dass die zugeschlagenen Isolationsarbeiten durchgeführt worden seien.

**A.c** Neben der verwaltungsrechtlichen Sperrung waren die fraglichen Vermögenswerte auch im Rahmen einer Strafuntersuchung durch die Bundesanwaltschaft und im Rahmen der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen durch das Bundesamt für Justiz gesperrt.

**B.**

Am 24. Februar 2022 startete Russland einen Angriffskrieg auf die Ukraine. Fünfzehn Monate später fällt der Bundesrat (nachfolgend: Vorinstanz) mit Verfügungen vom 25. Mai 2022 folgende Beschlüsse:

1. Das Konto Nr. [...], lautend auf A.\_\_\_\_\_ SA (Kontoinhaberin), bei der Bank [...], 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 ihre 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.

und

1. Das Konto Nr. [...], lautend auf B.\_\_\_\_\_ (Kontoinhaber), bei der Bank [...], 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 ihre 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.

und

1. Das Konto Nr. [...], lautend auf C.\_\_\_\_\_ Inc. (Kontoinhaberin), bei der Bank [...], 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 ihre 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.

sowie

1. Das Konto Nr. [...], lautend auf D. \_\_\_\_\_ (Kontoinhaberin), bei der Bank [...], 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 ihre 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.

Zur Begründung der Sperrungen führte die Vorinstanz im Wesentlichen aus, mit der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim im Jahr 2014 durch Russland seien die Strafuntersuchungen von Anfang an beeinträchtigt gewesen. Mit dem Beginn des Angriffskrieges von Russland auf die Ukraine seien die ukrainischen Behörden nun endgültig nicht mehr in der Lage, die Anforderungen an ein Rechtshilfeverfahren zu erfüllen, weshalb die Voraussetzungen für eine Sperrung im Hinblick auf eine Einziehung bei Scheitern der Rechtshilfe erfüllt seien.

### **C.**

Gegen diese Verfügungen erhoben A. \_\_\_\_\_ SA, B. \_\_\_\_\_, C. \_\_\_\_\_ Inc. und D. \_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführende) am 15. August 2022 Beschwerden an das Bundesverwaltungsgericht, mit den jeweils identischen folgenden Rechtsbegehren (Verfahren B-3507/2022, B-3508/2022, B-3509/2022 und B-3510/2022):

1. Die Verfügung des Bundesrates vom 25. Mai 2022 sei aufzuheben und das Verfahren sei an die Vorinstanz zur erneuten Durchführung des Verwaltungsverfahrens – unter Gewährung des Rechts auf vorgängige Stellungnahme und der vollumfänglichen Akteneinsicht – zurückzuweisen;

unter Kosten- und Entschädigungsfolgen inkl. 7.7 % MWST.

Prozessuale Anträge:

2. Es sei Vermerk zu nehmen, dass innerhalb der durch den Fristenstillstand verlängerten Rechtsmittelfrist ggf. eine ergänzte Beschwerdeschrift eingereicht wird;
3. Sofern der Fristenstillstand nicht zur Anwendung gelangt, sei den Beschwerdeführenden zu gestatten, die Begründung ihrer Beschwerde bis zum 14. September 2022 zu ergänzen;
4. Das vorliegende Beschwerdeverfahren sei mit den drei weiteren, ebenfalls unter heutigem Datum eingereichten Beschwerden in gleicher Sache zu vereinen, so dass die vier Beschwerdeverfahren B.\_\_\_\_\_, D.\_\_\_\_\_, A.\_\_\_\_\_ SA und C.\_\_\_\_\_ Inc. vereinigt beurteilt werden;

unter Kosten- und Entschädigungsfolgen inkl. 7.7 % MWST.

Zur Begründung führten die Beschwerdeführenden im Wesentlichen aus, sie seien im Verfahren vor der Vorinstanz nicht angehört worden und hätten auch keine vollständige Akteneinsicht erhalten. Das rechtliche Gehör sei in schwerer, nicht heilbarer Weise verletzt worden, weshalb das Verfahren an die Vorinstanz zurückzuweisen sei.

#### **D.**

Mit Vernehmlassungen vom 14. Oktober 2022 beantragte die Vorinstanz, auf die Beschwerden sei nicht einzutreten, eventualiter seien sie abzuweisen. Dabei stellte sich die Vorinstanz im Wesentlichen auf den Standpunkt, die Voraussetzungen der Sperrung im Hinblick auf eine Einziehung bei Scheitern der Rechtshilfe seien erfüllt. Die Beschwerdeführenden seien bereits im Rahmen der Rechtshilfeverfahren angehört worden und ihre Positionen hätten sich durch die Überführung in administrative Sperrungen nicht wesentlich verändert, weshalb auch das rechtliche Gehör nicht verletzt worden sei. Bezüglich der Akteneinsicht sei festzuhalten, dass den Beschwerdeführenden die 33 Aktenstücke zugestellt worden seien, auf die sich die Sperrungen beziehen würden. In der Folge sei den Beschwerdeführenden auch Einsicht in die übrigen Akten gewährt worden.

#### **E.**

Mit Instruktionsverfügung vom 18. Oktober 2022 wurden die Verfahren B-3507/2022, B-3508/2022, B-3509/2022 und B-3510/2022 auf Antrag

sämtlicher Verfahrensbeteiligter vereinigt und unter der Geschäftsnummer B-3507/2022 weitergeführt.

**F.**

Mit Replik vom 3. Januar 2023 wiederholten die Beschwerdeführenden ihre bisherigen Rügen. Sie seien nicht angehört worden und hätten auch keine vollständige Akteneinsicht erhalten. Die Verletzung des rechtlichen Gehörs wiege so schwer, dass eine Heilung im Beschwerdeverfahren ausser Betracht falle.

**G.**

Die Vorinstanz hielt in ihrer Duplik vom 30. Januar 2023 ebenfalls an ihren Anträgen fest. Zusätzlich wies sie darauf hin, dass sich die angefochtenen Verfügungen auch auf einen gemeinsamen Antrag des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten (nachfolgend: EDA) und des Eidgenössischen Departementes für Finanzen (nachfolgend: EFD) vom 23. Mai 2022 gestützt hätten.

**H.**

Mit unaufgeforderter Stellungnahme vom 17. März 2023 stellten die Beschwerdeführenden den Beweisantrag, der gemeinsame Antrag des EDA und des EFD vom 23. Mai 2022, welcher sich bisher nicht bei den Akten befand, sei ebenfalls ins Recht zu legen. Und am 1. Mai 2023 verlangten sie in einer weiteren unaufgeforderten Stellungnahme, es sei ihnen auch Einsicht in die geschwärzten Passagen der Vorakten zu gewähren.

**I.**

Die Vorinstanz nahm mit Eingabe vom 14. April 2023 den Antrag an den Bundesrat vom 23. März 2022 ins Aktenverzeichnis auf, beantragte aber weiterhin, der Antrag sei von der Akteneinsicht auszunehmen. Im Übrigen halte sie auch an den geschwärzten Passagen der Vorakten fest.

**J.**

Mit Zwischenentscheid vom 21. Juni 2023 hiess das Bundesverwaltungsgericht das Akteneinsichtsgesuch betreffend Vorakten teilweise gut (Vorakten p. 329 bis 336). Im Übrigen wies es das Gesuch betreffend die geschwärzten Passagen (Vorakten p. 337 bis 392 und p. 376 bis 392) und betreffend den gemeinsamen Antrag des EDA und des EFD vom 23. Mai 2022 ab (Vorakten p. 723 bis 728).

**K.**

Am 2. Oktober 2023 stellten die Beschwerdeführenden bei der Vorinstanz

ein Wiedererwägungsgesuch (lite pendente). Darin nahmen sie zum ersten Mal auch materiell Stellung (vgl. Wiedererwägungsgesuch Rz. 22) und machten unter anderem geltend, die Voraussetzungen von Art. 4 Abs. 2 Bst. a bis c SRVG seien nicht erfüllt (Wiedererwägungsgesuch Rz. 164 ff., 181 ff. und 185 ff.).

**L.**

Mit Instruktionsverfügung vom 18. Oktober 2023 sistierte das Bundesverwaltungsgericht das vorliegende Verfahren bis zum Entscheid der Vorinstanz über das Wiedererwägungsgesuch vom 2. Oktober 2023.

**M.**

Mit Verfügung vom 21. Februar 2024 trat die Vorinstanz auf das Wiedererwägungsgesuch der Beschwerdeführenden nicht ein, wobei sie sich bei der Begründung des Entscheides auf neue Beweismittel bezog (Vorakten p. 729 bis 996), welche bisher nicht bei den Akten waren und welche sie in der Folge den Beschwerdeführenden am 28. Februar 2024 und dem Bundesverwaltungsgericht am 14. März 2024 zustellten.

**N.**

Mit Instruktionsverfügung vom 27. Februar 2024 hob das Bundesverwaltungsgericht die Sistierung auf und setzte das Verfahren fort. Die Beschwerdeführenden erhielten mit Instruktionsverfügung vom 21. März 2024 Gelegenheit zur Stellungnahme zu den neuen Beweismitteln (Vorakten p. 729 bis 996).

**O.**

Am 25. März 2024 erhoben die Beschwerdeführenden Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht gegen den Nichteintretensentscheid der Vorinstanz vom 21. Februar 2024 (separates Verfahren B-1856/2024). Sie beantragen, die Nichteintretensverfügung sei aufzuheben und das Verfahren an die Vorinstanz zur erneuten Durchführung des Wiedererwägungsverfahrens zurückzuweisen, eventualiter sei die Vorinstanz anzuweisen, auf das Wiedererwägungsgesuch vom 2. Oktober 2023 sei einzutreten.

**P.**

Mit Instruktionsverfügung vom 2. April 2024 wurde die Beschwerde B-1856/2024 mit dem Verfahren B-3507/2022 vereinigt und unter der Geschäftsnummer B-3507/2022 weitergeführt.

**Q.**

Mit Eingabe vom 27. März 2024 reichten die Beschwerdeführenden ihre

Schlussbemerkungen ein, in denen sie im Wesentlichen auf ihre bisherigen Ausführungen verwiesen.

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

## **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** 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.

**1.3** 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.

**1.4** 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). Die Beschwerdeführenden haben am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen und sind damit zur Beschwerde legitimiert.

**1.5** Die Beschwerde wurde frist- und formgerecht eingereicht (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) und der Kostenvorschuss wurde fristgerecht bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG). Auf die Beschwerde ist deshalb einzutreten.



## **2.**

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

**2.2** Das Bundesverwaltungsgericht überprüft vorinstanzliche Entscheide grundsätzlich mit voller Kognition. Rechtsprechung und Lehre anerkennen aber, dass dem Bundesrat angesichts der politischen und diplomatischen Implikationen bei der Sperrung von Vermögenswerten ausländischer politisch exponierter Personen ein erheblicher Ermessensspielraum zusteht, weshalb die gerichtliche Überprüfung mit entsprechender Zurückhaltung vorzunehmen ist (BGE 141 I 20 E. 5.2 und 132 I 229 E. 10.3; Urteile des BVGer B-547/2023 vom 7. November 2023 E. 8.2.2 und 8.2.3; B-3901/2018 vom 13. Mai 2019 E. 2.5; ALAIN CHABLAIS, La nouvelle loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite, Jusletter 11. Januar 2016, Rz. 39).

**2.3** Geht es hingegen um die Auslegung und Anwendung von Rechtsvorschriften oder werden Verfahrensmängel gerügt, handelt es sich nicht um einen Ermessensentscheid der Behörde. In solchen Fällen prüft das Bundesverwaltungsgericht die erhobenen Einwände ohne Zurückhaltung. Die Vorinstanz muss ihr Ermessen pflichtgemäss, d.h. verfassungs- und gesetzeskonform, ausüben und besonderes Augenmerk auf Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung legen (Urteile des BGer 2C\_127/2018 vom 30. April 2019 E. 3.1.2; 1D\_2/2013 vom 14. November 2013 E. 2.3; Urteile des BVGer B-3427/2019 vom 7. Januar 2021 E. 2.4 und 2.5, B-5932/2018 vom 18. März 2019 E. 2.4).

**2.4** Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung muss sich die urteilende Instanz nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegen. Sie kann sich auf die für ihren Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Es genügt, wenn die Behörde wenigstens kurz die Überlegungen nennt, von denen sie sich leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt (BGE 143 III 65 E. 5.2; Urteil BVGer B-2113/2018 vom 3. August 2018 E. 2.1).

### 3.

**3.1** Die Beschwerdeführenden rügen vorab, ihr Anspruch auf Wahrung des rechtlichen Gehörs sei durch die Vorinstanz verletzt worden. Einerseits seien sie vor dem Erlass der Sperrungen der Vermögenswerte im Hinblick auf eine Einziehung bei Scheitern der Rechtshilfe nicht angehört worden (Beschwerde Rz. 28 ff., Replik Rz. 66). Erst mit dem Wiedererwägungsgesuch vom 2. Oktober 2023 hätten sie erstmals die Möglichkeit gehabt, sich inhaltlich vor der Vorinstanz zu äussern und darzulegen, warum die Voraussetzungen einer Vermögenssperrung nach Art. 4 SRVG nicht erfüllt seien (Wiedererwägungsgesuch Rz. 22, 43 ff.). Andererseits sei ihr Anspruch auf rechtliches Gehör auch deswegen verletzt worden, weil sie keine vollständige Akteneinsicht erhalten hätten. Die Vorinstanz habe der Sperrverfügung vorerst willkürlich 33 Aktenstücke zu Grunde gelegt (Beschwerde Rz. 44 ff.) und kein umfassendes Dossier mit sämtlichen wesentlichen Aktenstücken geführt (Beschwerde Rz. 48, 50). Im Übrigen sei das rechtliche Gehör auch durch Abdeckungen von einzelnen Aktenstücken, Namen, Telefonnummern und Abkürzungen verletzt worden (Beschwerde Rz. 51). Die geltend gemachten Verletzungen seien derart schwer, dass eine nachträgliche Heilung ausgeschlossen sei (Replik Rz. 113).

**3.2** Die Vorinstanz hält dem entgegen, der subsidiär zur Anwendung kommenden verwaltungsrechtlichen Einziehung sei eine rechtshilfeweise erfolgte Sperrung vorgegangen, zu der sich die Beschwerdeführenden hätten äussern können. Da die Vermögenswerte bereits vorher gesperrt gewesen seien, habe sich die Rechtsposition der Beschwerdeführenden nicht wesentlich verändert (Vernehmlassung Rz. 20). Bereits unter dem Bundesgesetz vom 1. Oktober 2010 über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (RuVG, AS 2011 275) habe die Vorinstanz Vermögenswerte nach Art. 2 RuVG gesperrt, ohne die Parteien vorher anzuhören, was weder von den Betroffenen noch von den urteilenden Gerichten in Frage gestellt worden sei (Vernehmlassung Rz. 21). Mit Blick auf die Vollständigkeit der Akten und die Akteneinsicht gelte es festzuhalten, dass die Vorinstanz den Beschwerdeführenden die 33 Aktenstücke habe zukommen lassen, auf die sich die Verfügung bezogen habe. Das Recht auf Akteneinsicht umfasse lediglich das Verfahrensdossier der verfügenden Behörde. Der Anspruch auf Akteneinsicht beziehe sich auf die jeweilige Sache. Allfällige weitere in der Bundesverwaltung zu einem Thema oder zu einer Person vorhandenen Dokumente seien damit nicht Gegenstand des Akteneinsichtsrechts (Vernehmlassung

Rz. 30). Schlussendlich seien die Abdeckungen von Personendaten angesichts der auf dem Spiel stehenden Vermögensinteressen gerechtfertigt gewesen, zumal die Beschwerdeführenden auch nicht dargelegt hätten, welches berechtigte Interesse an der Bekanntgabe dieser Daten bestanden habe (Vernehmlassung Rz. 33).

### **3.3**

**3.3.1** Der Begriff des rechtlichen Gehörs steht als Sammelbegriff für die persönlichkeitsbezogenen Mitwirkungsrechte, die den Parteien in einem Gerichts- oder Verwaltungsverfahren zustehen und einen fairen Prozess ermöglichen. Die einzelnen Ausprägungen des rechtlichen Gehörs sind vielgestaltig und entfalten ihre Wirkung in unterschiedlichen Verfahrensstadien. Das rechtliche Gehör umfasst unter anderem auch den Anspruch auf vorgängige Äusserung zur Sache sowie das Recht auf Einsichtnahme in die Akten (BERNHARD WALDMANN/JÜRIG BICKEL, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 3. Aufl. 2023, Rz. 1, 20 zu Art. 29).

**3.3.2** Der Anspruch auf Mitwirkung und auf rechtliches Gehör sind gemäss konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung formeller Natur. Eine Verletzung dieser Ansprüche führt ungeachtet der materiellen Begründetheit des Rechtsmittels zur Gutheissung der Beschwerde und zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids (BGE 149 I 91 E. 3.2; 144 I 11 E. 5.3; 137 I 195 E. 2.2; PATRICK SUTTER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar VwVG, 2. Aufl. 2019, Rz. 17 zu Art. 29).

**3.3.3** Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs ist nach ständiger Praxis des Bundesgerichts jedoch ausnahmsweise einer Heilung zugänglich, wenn die betroffene Partei die Möglichkeit hat, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die zur Prüfung aller Sachverhalts- und Rechtsfragen befugt ist. Von der Rückweisung der Sache zur Gewährung des rechtlichen Gehörs an die Verwaltung kann in solchen Fällen nach dem Grundsatz der Verfahrensökonomie dann abgesehen werden, wenn die Rückweisung einen formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde (BGE 137 I 195 E. 2.3.2; 133 I 201 E. 2.2; SUTTER, a.a.O., Rz. 19 zu Art. 29).

**3.3.4** Ausgeschlossen ist eine Heilung grundsätzlich bei *besonders schwerwiegenden Verletzungen* der Parteirechte. Allerdings gibt es auch hierzu gemäss der bundesgerichtlichen Praxis eine Ausnahme. Wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu

unnötigen Verzögerungen führen würde, welche mit dem Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären, ist selbst eine sehr schwer wiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs der Heilung zugänglich (BGE 136 V 117 E. 4.2.2.2; 133 I 201 E. 2.2; 132 V 387 E. 5.1; SUTTER, a.a.O., Rz. 22 zu Art. 29).

**3.4** Zwischen den Verfahrensbeteiligten ist strittig, ob die Vorinstanz die Beschwerdeführenden vor der Vermögenssperrung im Sinne von Art. 30 Abs. 1 VwVG hätte anhören müssen oder ob sie darauf aufgrund einer spezialgesetzlichen Regelung nach Art. 4 SRVG habe verzichten dürfen. Dabei handelt es sich um eine Rechtsfrage, die durch das Bundesverwaltungsgericht nachfolgend durch Auslegung der Gesetzesbestimmung von Art. 4 SRVG frei zu überprüfen ist (vgl. E. 2.3 hiervor). Art. 4 SRVG lautet wie folgt:

**Art. 4** Sperrung im Hinblick auf eine Einziehung bei Scheitern der Rechts-  
hilfe

<sup>1</sup> Der Bundesrat kann im Hinblick auf die Einleitung eines Einziehungsverfahrens die Sperrung von Vermögenswerten in der Schweiz verfügen:

- a. über die ausländische politisch exponierte Personen oder ihnen nahestehende Personen Verfügungsmacht haben;
- b. an denen ausländische politisch exponierte Personen oder ihnen nahestehende Personen wirtschaftlich berechtigt sind; oder
- c. die juristischen Personen gehören:
  1. über die ausländische politisch exponierte Personen oder ihnen nahestehende Personen direkt oder indirekt Verfügungsmacht über die Vermögenswerte haben, oder
  2. an denen ausländische politisch exponierte Personen oder ihnen nahestehende Personen wirtschaftlich berechtigt sind.

<sup>2</sup> Die Sperrung ist nur zulässig, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

- a. Die Vermögenswerte wurden im Rahmen eines auf Ersuchen des Herkunftsstaates eingeleiteten internationalen Rechtshilfeverfahrens in Strafsachen vorläufig sichergestellt.

- b. Der Herkunftsstaat kann die Anforderungen an ein Rechtshilfeverfahren wegen des völligen oder weitgehenden Zusammenbruchs oder der mangelnden Verfügbarkeit seines Justizsystems nicht erfüllen (Versagen staatlicher Strukturen).
- c. Die Wahrung der Schweizer Interessen erfordert die Sperrung dieser Vermögenswerte.

<sup>3</sup> [...]

**3.4.1** Ein Gesetz muss in erster Linie aus sich selbst heraus, d.h. 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, Urteil des BVGer B-547/2023 vom 7. November 2023 E. 6.2.1; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl. 2020, Rz. 90).

**3.4.2** Eine *grammatikalische Auslegung* stellt auf Wortlaut, Wortsinn und Sprachgebrauch ab. Unter Sprachgebrauch ist dabei in der Regel der allgemeine Sprachgebrauch zu verstehen. Massgebliches Element ist dabei der Gesetzestext (HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, a.a.O., Rz. 91). Art. 4 Abs. 2 Bst. a bis c SRVG nennt die materiellen Voraussetzungen der Sperrung. Demnach müssen die Vermögenswerte im Rahmen eines internationalen Rechtshilfeverfahrens gesperrt worden sein und die staatlichen Strukturen im Herkunftsstaat versagt haben. Zusätzlich muss auch die Wahrung der Schweizer Interessen eine Sperrung erfordern. Zu der prozessualen Frage, ob die Betroffenen vor einer vermögensrechtlichen Sperrung nach Art. 4 SRVG angehört werden müssen, äussert sich der Gesetzestext nicht.

**3.4.3** Bei der *systematischen Auslegung* wird der Sinn einer Rechtsnorm bestimmt durch ihr Verhältnis zu anderen Rechtsnormen und durch den systematischen Zusammenhang, in dem sie sich in einem Gesetz präsentiert. Massgebliches Element ist damit einmal der systematische Aufbau eines Erlasses (HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, a.a.O., Rz. 97). Die Sperrung nach Art. 4 SRVG erfolgt subsidiär zur Rechtshilfe in Strafsachen

und wird nur angeordnet, wenn der Abfluss der verdächtigen Gelder droht, weil die im Rahmen der Rechtshilfe angeordnete Sperre in Frage steht (FRANK MEYER, Das neue SRVG oder "Ein gutes Pferd springt nicht höher, als es muss", Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht [ZStrR] 134/2016, S. 291, 292; Botschaft vom 21. Mai 2014 zum Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen [SRVG], BBl 2014 5265, 5302). Art. 4 Abs. 2 Bst. a SRVG setzt denn auch voraus, dass die Vermögenswerte im Rahmen eines auf Ersuchen des Herkunftsstaates eingeleiteten internationalen Rechtshilfeverfahrens bereits sichergestellt wurden. Durch die *systematische Auslegung* wird deutlich, dass eine Sperrung nach Art. 4 SRVG nur erfolgen darf, wenn das Rechtshilfeverfahren zu scheitern droht, in welchem sich die betroffene Partei in aller Regel bereits äussern konnte. Auch im vorliegenden Verfahren hatte der wirtschaftlich berechnete E. \_\_\_\_\_ die Möglichkeit, sich zu äussern und nutzte diese Möglichkeit auch insofern, als er zwei von vier auf dem Rechtshilfepfad erfolgten Sperrungen gerichtlich überprüfen liess (beigezogene Akten des EDA, act. 57, 58, 71, 72, 77, 90). In Übereinstimmung mit der Vorinstanz setzt deshalb eine *systematische Auslegung* von Art. 4 SRVG grundsätzlich keine weitere Anhörung voraus. Eine solche hat bereits im Rechtshilfeverfahren stattgefunden, welches nun aufgrund seines Scheiterns durch das Verwaltungsverfahren abgelöst werden soll.

**3.4.4** Die *historische Auslegung* stellt auf den Sinn ab, den man einer Norm zur Zeit ihrer Entstehung gab. Eine Norm soll so gelten, wie sie vom Gesetzgeber vorgesehen worden war. Namentlich bei neueren Erlassen kommt den Materialien eine besondere Stellung zu, weil veränderte Umstände oder ein gewandeltes Rechtsverhältnis eine andere Lösung hier weniger nahelegen (HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, a.a.O., Rz. 101). Vermögenswerte, die aufgrund einer Verfügung des Bundesrates nach Art. 184 Abs. 3 BV gesperrt waren, wurden nach Inkrafttreten des RuVG am 1. Februar 2011 in eine Sperrung nach Art. 2 RuVG überführt, ohne dass dafür eine weitere Anhörung der Betroffenen notwendig war (Art. 14 RuVG; Urteil des BVGer C-1371/2010 vom 23. September 2013 E. 3.3). Selbst ohne Sperrung nach Art. 184 Abs. 3 BV konnte eine Sperrung nach Art. 2 RuVG ohne vorgängige Anhörung der Betroffenen rechtmässig verfügt werden. Es war Sache der Betroffenen, ihre weiteren Einwände bezüglich der Herkunft der Vermögenswerte im Rahmen des Einziehungsverfahrens gemäss Art. 6 und 7 RuVG geltend zu machen (Urteil des BGer 1C\_6/2016 vom 27. Mai 2016 E. 3.5 bis 3.7). Am 1. Juli 2016 trat das neue SRVG in Kraft. Die Übergangbestimmungen gemäss Art. 32

Abs. 1 SRVG sahen vor, dass Sperrungen nach Art. 2 RuVG Sperrungen nach Art. 4 SRVG gleichgestellt sind. Die *historische Auslegung* weist deshalb auch darauf hin, dass es sich bei Art. 4 SRVG um eine spezialgesetzliche Regelung handelt, welche, in Abweichung von Art. 30 Abs. 1 VwVG, eine rechtmässige Sperrung ohne vorgängige Anhörung ermöglicht.

**3.4.5** Die *teleologische Auslegung* stellt auf die Zweckvorstellung ab, die mit einer Rechtsnorm verbunden ist (sog. "ratio legis"). Der Wortlaut einer Norm soll nicht isoliert, sondern im Zusammenhang mit den Zielvorstellungen des Gesetzgebers betrachtet werden (HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, a.a.O., Rz. 120). Hauptziel des Gesetzgebers war es, eine Rechtsgrundlage für die verwaltungsrechtliche Sperrung und Einziehung von Potentatengeldern für diejenigen Fälle zu schaffen, in denen die Rechtshilfe bereits gescheitert ist oder zu scheitern droht (MEYER, a.a.O., S. 291, 292 und 295). Im Rahmen der *teleologischen Auslegung* ist in diesem Zusammenhang insbesondere darauf hinzuweisen, dass zwischen der Sperrungsverfügung und der Möglichkeit der Zustellung der Sperrungsverfügung an die Betroffenen aufgrund der schwierigen Umstände im Herkunftsstaat ohne Weiters Wochen oder wie im vorliegenden Fall sogar mehrere Monate vergehen können. Würde aber in jedem Fall eine vorgängige Anhörung vorausgesetzt, läge eine Sperrung nach Art. 4 SRVG im Belieben der Beschwerdeführenden, wodurch der Gesetzeszweck verunmöglicht würde. Auch die *teleologische Auslegung* lässt somit den Schluss zu, dass eine Sperrung nach Art. 4 SRVG auch ohne vorgängige Anhörung rechtmässig ist.

**3.4.6** Durch die Auslegung von Art. 4 SRVG ist somit deutlich geworden, dass eine rechtswirksame Sperrung auch ohne vorgängige Anhörung der Betroffenen möglich ist. Die entsprechende Rüge der Beschwerdeführenden erweist sich deshalb in diesem Punkt als unbegründet.

**3.5** Weiter ist mit Blick auf eine allfällige Verletzung des rechtlichen Gehörs umstritten geblieben, ob die Akten vollständig waren und ob die Beschwerdeführenden auch in die geschwärzten Passagen hätten Einsicht haben sollen.

**3.5.1** Um in einem Verfahren zu den wesentlichen Punkten Stellung nehmen zu können, bevor ein Entscheid gefällt wird, muss die von einer Verfügung betroffene Person in die massgeblichen Akten Einsicht nehmen können (Urteil BGer 2C\_779/2019 vom 29. Januar 2020 E. 3.1; BVGE 2015/44 E. 5.1). Das Einsichtsrecht bezieht sich auf sämtliche Akten eines

Verfahrens, die für dieses erstellt oder beigezogen worden sind bzw. geeignet sind, eine Grundlage des Entscheides zu bilden (BGE 144 II 427 E. 3.1.1; BVGE 2015/47 E. 5.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, in: Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Auf. 2022, Rz. 3.91). Aus den Akten muss schliesslich ersichtlich sein, wer sie erstellt hat und wie sie zustande gekommen sind (WALDMANN/OESCHGER, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 3. Aufl. 2023, Rz. 38 zu Art. 26).

**3.5.2** Soweit die Beschwerdeführenden mit ihren unaufgeforderten Stellungnahmen vom 1. Mai 2023 den prozessualen Antrag gestellt haben, es sei ihnen auch in die geschwärzten Passagen der Akten Einsicht zu gewähren, kann auf den Zwischenentscheid vom 21. Juni 2023 verwiesen werden, mit dem das Akteneinsichtsgesuch teilweise gutgeheissen wurde. Geschwärzt blieben einzig Angaben zu anderen Verfahren ohne Bezug zu dem vorliegenden Verfahren, wenige Namen und Telefonnummern von hierarchisch nachgestellten Verwaltungsangestellten, ein internes Aussprachepapier sowie der gemeinsame Antrag des EDA und des EFD vom 23. Mai 2023 (vgl. Zwischenverfügung des BVGer B-3507/2022 vom 21. Mai 2023, S. 8 bis 11). Die vorgenommenen Schwärzungen der neuen Beweismittel (Vorakten p. 932 bis 968), welche von der Vorinstanz erst am 14. März 2024 eingereicht wurden, betreffen ebenfalls nicht das vorliegende Verfahren.

**3.5.3** Nach der Rechtsprechung wird aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör aber auch eine allgemeine Aktenführungspflicht der Behörden abgeleitet, die sich als Gegenstück zum Akteneinsichtsrecht der Parteien ergibt (BGE 142 I 86 E. 2.2; BVGE 2018 IV/5 E. 8.1). Der verfassungsmässige Anspruch auf eine geordnete und übersichtliche Aktenführung verpflichtet die Behörden und Gerichte, die Vollständigkeit der im Verfahren eingebrachten und erstellten Akten sicherzustellen (BGE 138 V 218 E. 8.1.2). Dabei können sie sich jedoch auf die für die Entscheidungsfindung im konkreten Fall wesentlichen Punkte beschränken (vgl. BGE 130 II 473 E. 4.1 und 4.3 m.H.). Ferner ergeben sich aus der Aktenführungspflicht Anforderungen an die Systematik der Aktenführung. Vorausgesetzt wird ein chronologisches, zum Zeitpunkt der Entscheidung in sich geschlossenes Dossier. Die systematische Aktenführung ist stets nach sachgerechten und zweckmässigen Kriterien vorzunehmen (Urteil des BGer 8C\_319/2010 vom 15. Dezember 2010 E. 2.2.2; BVGE 2018 IV/5 E. 8.1; WALDMANN/OESCHGER, a.a.O., Rz. 38 zu Art. 26). In der Regel ist auch ein Aktenver-



zeichnis zu erstellen, das eine chronologische Auflistung aller eingereichten Eingaben enthält, wenn ein Gesuch um Akteneinsicht gestellt wird. Spätestens im Zeitpunkt des Entscheids müssen die Akten durchgehend paginiert werden (Urteil des BGer 2C\_327/2010 vom 19. Mai 2011 E 3.2, in BGE 137 I 247 nicht veröffentlichte E. 3.2). Die Anforderungen an die Verwaltung des Dossiers dürfen allerdings auch nicht überspannt werden; kleinere Unzulänglichkeiten bei der Dossierverwaltung begründen keine (oder zumindest keine schwere) Verletzung der Aktenführungspflicht (BGE 138 V 218 E. 8.3).

**3.5.4** Die Vorinstanz hat den Beschwerdeführenden am 14. Juli 2022 insgesamt 33 Aktenstücke zukommen lassen, die den Sperrungsverfügungen vom 25. Mai 2022 zugrunde lagen (Vernehmlassung Rz. 30). Bei den 33 Aktenstücken handelte es sich einerseits um Vorakten des Verwaltungsverfahrens sowie um beigezogene Akten des Bundesamtes für Justiz bezüglich der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen sowie um beigezogene Akten der Bundesanwaltschaft bezüglich der Strafuntersuchung wegen des Verdachts der Geldwäscherei. Nach Eingang der Beschwerde am 15. August 2022 forderte das Bundesverwaltungsgericht die Vorinstanz praxisgemäss auf, die vollständigen Akten einzureichen, wobei sie die ihrer Auffassung nach von der Akteneinsicht auszunehmenden Akten zu bezeichnen und die Ausnahmen zu begründen hatte. Mit Eingabe vom 24. August 2022 reichte die Vorinstanz das "EFD-Dossier, 471.1-006", (nachfolgend Vorakten p. 1 bis 392) sowie das "EDA-Dossier" (nachfolgend beigezogene Akten, act. 1 bis 117) ein, je mit einem separatem Aktenverzeichnis, wobei die ursprünglich 33 Aktenstücke nun als Teil der Vorakten geführt wurden (Vorakten p. 30 bis 249). In ihrer Duplik vom 30. Januar 2023 erwähnte die Vorinstanz erstmals einen "gemeinsamen Antrag des EDA und des EFD vom 23. Mai 2023 auf Sperrung der Vermögenswerte" (Duplik Rz. 15), der bis zu diesem Zeitpunkt weder in einem Inhaltsverzeichnis erwähnt, noch bei den Vorakten oder den beigezogenen Akten abgelegt war. Nach entsprechender Aufforderung reichte die Vorinstanz am 14. April 2023 diesen gemeinsamen Antrag (Vorakten p. 723 - 728) sowie alle anderen Dokumente seit Rechtshängigkeit des Verfahrens nach (Vorakten p. 393 - 728) und begründete auch die darin vorgenommenen Abdeckungen (Vorakten p. 329 - 392 sowie p. 723 - 728). Mit Zwischenverfügung vom 21. Juni 2023 entschied das Bundesverwaltungsgericht über das Akteneinsichtsgesuch der Beschwerdeführenden vom 17. März 2023 und hiess dieses teilweise gut (vgl. Zwischenverfügung vom 21. Mai 2023, S. 8 bis 11). Aus Rz. 17 des Nichteintretensentscheids vom 21. Februar 2024 betreffend das Wiedererwägungsgesuch der Beschwerdeführenden

vom 2. Oktober 2023 wurde sodann deutlich, dass sich die Vorinstanz bei ihrer Begründung auf neue Beweismittel stützte (Vorakten p. 729 bis 996), welche zu diesem Zeitpunkt weder den Beschwerdeführenden noch dem Bundesverwaltungsgericht bekannt waren. Diese Akten stellte die Vorinstanz mit Schreiben vom 28. Februar 2024 den Beschwerdeführenden und mit Schreiben vom 14. März 2024 dem Bundesverwaltungsgericht zu.

**3.5.5** Aus diesem Vorgehen der Vorinstanz wird deutlich, dass die Vorakten und die beigezogenen Akten ursprünglich nicht vollständig und auch nicht einheitlich paginiert waren. Zusätzlich versäumte es die Vorinstanz mehrfach, die Beschwerdeführenden und auch das Bundesverwaltungsgericht über neu eingegangene, entscheidrelevante Akten zu informieren und vorgenommene Abdeckungen zu begründen (STEPHAN C. BRUNNER, Kommentar VwVG, a.a.O., Rz. 45 zu Art. 26). Damit hat sie das rechtliche Gehör der Beschwerdeführenden verletzt (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 3.90 ff.). Nicht zu beanstanden ist hingegen, dass auch die Vorinstanz während des Rechtmittelverfahrens neue Beweismittel einbrachte (Urteil des BGer 9C\_592/2023 vom 26. März 2024 E. 3.4; BVGE 2012/21 E. 5.1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 2.204 ff.).

**3.5.6** Soweit die Beschwerdeführenden ohne vertiefte Begründung zusätzlich ausführen, das rechtliche Gehör sei auch deshalb verletzt worden, weil die Vorinstanz die angefochtenen Verfügungen nur auf 33 Aktenstücke gestützt habe (Wiedererwägungsgesuch, Rz. 57, 201), bleibt unklar, welche Rechtsverletzung sie damit rügen. Unabhängig davon, auf welche Akten sich die Vorinstanz für ihre Beschlüsse bezieht, ist nicht ersichtlich, dass sie nicht Zugang zu sämtlichen Vorakten und beigezogenen Akten gehabt hätte. Dass sie ihre Entscheidungen auf die 33 wichtigsten und nicht auf sämtliche Akten stützt, ist jedenfalls nicht zu bemängeln.

**3.6** Nachfolgend ist zu prüfen, ob die in E. 3.5.5. hiavor festgestellte Gehörsverletzung im Rahmen des Beschwerdeverfahrens ausnahmsweise einer Heilung zugänglich ist (BGE 137 I 195 E. 2.3.2; 136 V 117 E. 4.2.2.2; SUTTER, a.a.O., Rz. 19 zu Art. 29; vgl. E. 3.3.3 hiavor).

**3.6.1** Die gesamten Akten liegen den Beschwerdeführenden erst seit dem 28. Februar 2024 vor. Bei den seit dem 14. April 2023 neu dazu gekommenen Beweismitteln handelt es sich insbesondere um den zweiten Bericht des Basel Institutes on Governance vom 23. Oktober 2023 (Vorakten

p. 926 - 937) sowie um einen Fragekatalog an die ukrainische Generalstaatsanwaltschaft vom 13. Oktober 2023 (Vorakten p. 938 - 956) mit den entsprechenden Antworten und Übersetzungen vom 3. November 2023 (Vorakten p. 957 - 978). Mit ihrer Beschwerde gegen die Nichteintretensverfügung der Vorinstanz vom 25. März 2024 sowie mit ihren Schlussbemerkungen vom 27. März 2024 hätten die Beschwerdeführenden gleichwohl zweimal Gelegenheit gehabt, sich zu den neuen Beweismitteln zu äussern. Das unbedingte Replikrecht blieb somit gewahrt (vgl. JULIAN BERIGER, Praxiskommentar VwVG, a.a.O., Rz. 37 zu Art. 57; ANDRÉ MOSER, in: Kommentar VwVG, a.a.O., Rz. 24 zu Art. 57).

**3.6.2** Die Beschwerdeführenden verzichteten jedoch in beiden Eingaben vom 25. und 27. März 2024 auf materielle Ausführungen, obwohl die erstreckbare Frist zur Einreichung der Schlussbemerkungen erst am 7. Mai 2024 abgelaufen wäre. Sie führten stattdessen aus, sich erst nach der Rückweisung, eventualiter im Rahmen des Wiedererwägungsverfahrens – aber nicht zum "jetzigen Zeitpunkt" – zu den neuen Beweismitteln äussern zu wollen (vgl. Schlussbemerkungen S. 2). Damit würde aber eine gerichtliche Entscheidung ohne sachlichen Grund hinausgezögert. Wie jedes Grundrecht steht auch das unbedingte Replikrecht unter dem Vorbehalt des Rechtsmissbrauchs. Es muss nicht theoretisch und abstrakt, sondern konkret und effektiv geschützt werden. Das Recht auf Kenntnisnahme und Stellungnahme zu Eingaben der Vorinstanz dient dem fairen Verfahren in dem Sinne, dass die Verfahrensparteien die Möglichkeit haben, sich substantiell zu Vorbringen der Vorinstanz zu äussern. Diese Möglichkeit war den Beschwerdeführenden geboten. Das blosses Beharren darauf, das letzte Wort zu haben, ohne dass damit eine effektive Rechtswahrnehmung verbunden wäre, ist demgegenüber nicht schutzwürdig (BGE 138 I 154 E. 2.8; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 3.50).

**3.7** Zusammenfassend hat die Auslegung von Art. 4 SRVG ergeben, dass eine rechtswirksame Sperrung im Hinblick auf eine Einziehung bei Scheitern der Rechtshilfe auch ohne vorgängige Anhörung der Betroffenen möglich ist. Soweit die Beschwerdeführenden ihr Akteneinsichtsrecht verletzt sehen, ist festzuhalten, dass sie mit ihrer Beschwerde vom 25. März 2024 gegen den Nichteintretensentscheid auf das Wiedererwägungsgesuch vom 21. Februar 2024 und mit ihren Schlussbemerkungen vom 27. März 2024 zweimal die Gelegenheit hatten, sich vor der Beschwerdeinstanz zu sämtlichen Vorakten, beigezogenen Akten und neuen Beweismitteln zu äussern. Das Bundesverwaltungsgericht ist zur Prüfung der sich stellenden Sach- und

Rechtsfragen befugt. Die Rückweisung würde zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu nicht gerechtfertigten Verzögerungen führen. Die Verletzung des rechtlichen Gehörs konnte hier somit ausnahmsweise im Beschwerdeverfahren geheilt werden.

#### **4.**

**4.1** Als wichtiger Finanzplatz ist die Schweiz immer wieder mit der Frage der Rückerstattung von unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten auf Schweizer Bankkonten von politisch exponierten Personen konfrontiert (Botschaft SRVG, BBl 2014 5265, 5266). Die Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte haben gezeigt, dass eine Herausgabe solcher Potentatengelder durch internationale Rechtshilfe regelmässig an den Verjährungsfristen des Rechtshilfeverfahrens zu scheitern droht. Das liegt zum einen an den hohen Anforderungen, die an den Nachweis bestimmter Wirtschaftsdelikte und der Herkunft in der Schweiz befindlicher Vermögenswerte aus ebendiesen Delikten gestellt werden. Zum anderen sind Staaten in Transitionsprozessen mangels Ressourcen und Know-how oftmals schlicht nicht imstande, wirksame Ermittlungen und Rechtshilfeverfahren durchzuführen (FRANK MEYER, a.a.O., S. 291, 295).

**4.2** Bereits mit dem RuVG war eine subsidiäre verwaltungsrechtliche Rechtsgrundlage geschaffen worden, um bemakeltes Vermögen trotz Scheitern der Rechtshilfe einzuziehen und rückführen zu können. Dieses Gesetz kam lediglich einmal zur Anwendung, und zwar in Bezug auf das Vermögen des ehemaligen haitianischen Staatspräsidenten Jean-Claude Duvalier (MEYER, a.a.O., S. 291, 295). Das Bundesverwaltungsgericht bestätigte in der Folge die Rechtsstaatlichkeit der verwaltungsrechtlichen Sperrung (Urteil des BVGer C-1371/2010 vom 23. September 2013 E. 3.2, 4.2 und 4.3) und der verwaltungsrechtlichen Einziehung (Urteile des BVGer B-261/2020 vom 6. Mai 2024 E. 11; C-2528/2011 vom 24. September 2013 E. 5.4, 6.4 und 6.5).

**4.3** Das neue SRVG ist vor diesem Hintergrund zu sehen. Es kann auf den Vorarbeiten und Erfahrungen des RuVG aufbauen. Mit der neuen gesetzlichen Regelung sollen alle Aspekte der Einziehung von der ersten Sperrung (noch vor Anlaufen der Rechtshilfe) bis zur Rückführung vollständig in einem separaten, in sich geschlossenen Gesetz umfassend geregelt werden, womit gleichzeitig der Praxis der vorsorglichen Sperrung durch den Bundesrat, welche sich zuvor direkt auf Art. 184 Abs. 3 BV

stützen musste, eine bessere rechtsstaatliche Grundlage verschafft wurde (MEYER, a.a.O., S. 291, 295).

**4.4** Die einzelnen Verfahrensschritte des SRVG lassen sich dabei wie folgt darstellen (MEYER, a.a.O., S. 291, 296 ff.): In einem ersten Schritt kann der Bundesrat im Hinblick auf eine allfällige Rechtshilfezusammenarbeit mit einem Herkunftsstaat die vorsorgliche Sperrung von Vermögenswerten in der Schweiz anordnen (Art. 3 Abs. 1 und 2 SRVG). Als zweiter Schritt folgt das "Interregnum" zwischen vorsorglicher Sperrung und der Klarheit über das mögliche Scheitern der Rechtshilfebemühungen im Herkunftsstaat. Nach dem Scheitern der Rechtshilfe können die Vermögenswerte sodann in einem dritten Schritt im Hinblick auf eine Einziehung gesperrt werden (Art. 4 Abs. 1 und 2 SRVG). Im Einziehungsverfahren im engeren Sinn beauftragt der Bundesrat in einem vierten Schritt das Eidgenössische Finanzdepartement, vor dem Bundesverwaltungsgericht Klage auf Einziehung der gesperrten Vermögenswerte zu erheben (Art. 14 Abs. 1 SRVG). Im letzten und fünften Schritt werden die eingezogenen Vermögenswerte über die Finanzierung von Programmen von öffentlichem Interesse an das jeweilige Land zurückerstattet (Art. 18 Abs. 1 SRVG).

**4.5** Im vorliegenden Verfahren steht die Rechtmässigkeit der Sperrung im Hinblick auf die Einziehung bei Scheitern der Rechtshilfe gemäss Art. 4 Abs. 2 SRVG in Frage. Bei der Sperrung handelt es sich um eine vorsorgliche Massnahme, die sicherstellt, dass die verdächtigen Gelder im Hinblick auf das Klageverfahren nicht abfliessen können (Urteile des BVGer B-2284/2023 vom 22. Mai 2024 E. 3.6; B-2752/2023 vom 25. Oktober 2023 E. 2.3 und 2.5; B-2760/2023 vom 25. Oktober 2023 E. 2.3 und 2.5; Botschaft zum SRVG, BBI 2014 5265, 5302). Die eigentumsrechtlichen Fragen werden dabei nicht behandelt und bleiben dem darauffolgenden Klageverfahren nach Art. 14 ff. SRVG vorbehalten (Botschaft zum SRVG, BBI 2014 5265, 5325).

**4.6** Nachfolgend ist somit zu prüfen, ob die Vermögenssperrungen des Bundesrates vom 25. Mai 2022 die kumulativen Voraussetzungen von Art. 4 Abs. 2 Bst. a bis c SRVG erfüllen.

## **5.**

### **5.1 Vorläufige Sicherstellung (Art. 4 Abs. 2 Bst. a SRVG)**

Mit Eintretens- und Zwischenverfügung vom 23. Dezember 2015 entsprach das Bundesamt für Justiz (nachfolgend: BJ) den Rechtshilfeersuchen der

Generalstaatsanwaltschaft der Ukraine vom 9. April 2015 und dessen Ergänzung vom 20. August 2015. Das BJ sperrte bis zum Abschluss des Rechtshilfeverfahrens mehrere Kontostämme, unter anderem derjenigen Konten, deren Sperrungen im vorliegenden Verfahren zu prüfen sind (p. 76 ff. der Vorakten). Die Voraussetzung von Art. 4 Abs. 2 Bst. a SRVG, wonach die Vermögenswerte im Rahmen eines auf Ersuchen des Herkunftsstaates eingeleiteten internationalen Rechtshilfeverfahrens in Strafsachen vorläufig sichergestellt worden sein müssen, ist somit erfüllt, was von den Beschwerdeführenden auch nicht bestritten wird.

## **5.2 Versagen staatlicher Strukturen (Art. 4 Abs. 2 Bst. b SRVG)**

**5.2.1** Die Vorinstanz macht geltend, die ukrainischen Strafbehörden seien seit der Eröffnung der Strafverfahren gegen E.\_\_\_\_\_ auf erhebliche Schwierigkeiten gestossen (angefochtene Verfügung, Rz. 15). Gewisse Gebiete in der Region Luhansk, in denen die fraglichen Isolationsarbeiten hätten stattfinden sollen, würden seit 2014 von prorussischen Separatisten kontrolliert, was die Strafuntersuchung von Anfang an erschwert habe. Die von Russland am 30. September 2022 verkündete Annexion habe den Zugang zu wichtigen Beweismitteln zwischenzeitlich ganz verunmöglicht. Aufgrund der anhaltenden kriegerischen Auseinandersetzungen bestehe ein hohes Risiko der Zerstörung oder Beschädigung der betroffenen Einrichtungen. Weiteres Hindernis sei die ständig wechselnden Zuständigkeiten der Ermittlungsbehörden und die mangelnde Verfügbarkeit von qualifiziertem Personal (Nichteintretensentscheid Rz. 18). Unter diesen Umständen seien die ukrainischen Strafverfolgungsbehörden offensichtlich nicht mehr in der Lage, die Strafverfahren durchzuführen. Die ukrainischen Behörden würden zwar formell noch immer über die staatlichen Strukturen verfügen, jedoch hätten sie derzeit mit anderen Problemen zu kämpfen. Die Strafverfolgungsbehörden operierten unter erschwerten Umständen. Die vorhandenen Ressourcen könnten nicht wie gewünscht für die Fortführung und den Abschluss der Strafverfahren eingesetzt werden (Vernehmlassung Rz. 14). Es sei von einer mangelnden Verfügbarkeit des Justizsystems und folglich von einem "Versagen der staatlichen Strukturen" im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Bst. b SRVG auszugehen (Vernehmlassung Rz. 14, Nichteintretensentscheid Rz. 19).

**5.2.1.1** Um zusätzlich zu verdeutlichen, dass das Justizsystem in der Ukraine völlig oder weitgehend zugsammengebrochen sei, verweist die Vorinstanz einerseits auf zwei Berichte des Basel Institutes on Governance sowie auf ein Schreiben der Generalstaatsanwaltschaft der Ukraine.

**5.2.1.2** Das Basel Institute on Governance, eine unabhängige Organisation, welche staatliche Institutionen berät, hält in ihrem Bericht vom 4. Juli 2022 fest, dass die Korruptionsbekämpfung in der Ukraine auf grosse personelle und organisatorische Schwierigkeiten stosse (Vorakten p. 361 ff.):

"The top positions at the NABU, SAPO, the High Anti-Corruption Court (HACC), State Bureau of Investigations (SBI) and the Asset Recovery and Management Agency (ARMA), which investigate, prosecute, adjudicate corruption cases and manage returned assets, respectively, are all vacant. In some cases, all that's necessary is to finalize a stalled selection process (SAPO). In others (NABU, ARMA and HACC), selection committees will have to be appointed and free and fair competitions completed."

In seiner aktuellsten Einschätzung der Lage vom 23. Oktober 2023 konkretisiert das Basel Institut on Governance die Schwierigkeiten, mit welchen die ukrainischen Behörden derzeit beschäftigt sind (Vorakten p. 931 ff.):

"The following are factors negatively impacting the capacity of key institutions in charge of investigating and prosecuting large scale corruption and financial crime cases since the beginning of the full scale invasion of Ukraine by Russia in February 2022, including the cases of [...] and E.\_\_\_\_\_. These key institutions are, notably, the Office of the Prosecutor General (OPG), the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine (NABU) and the Special Anti-Corruption Prosecutor's Office (SAPO). Shortage of (qualified) staff: On 27 July 2023, the Ukrainian Parliament prolonged martial law and general mobilization until 15 November 2023, and further extensions are inevitable. [...] In the case of NABU in particular, we have further seen a significant and continuous increase in case load, as a consequence of which NABU is in need of increasing its staff numbers. In June 2023, NABU informed that it has initiated amendments to the Law on NABU to increase the number of employees from currently 700 to 1000 people; it should be noted that out of the currently 700 staff, only 246 are detectives. Even if the amendment to the law is successful, NABU will struggle to recruit more staff in view of the above described challenges. [...] As noted earlier, in the case of ESBU, the agency to which the case file of E.\_\_\_\_\_ has been transferred, the shortage of staff is a chronic issue since its creation shortly before the beginning of the full scale invasion. It is currently staffed at only around 20 %. [...] The collection of evidence in cases where the suspected crimes have been committed in regions that have now been completely occupied by the Russian armed forces continues to be strictly impossible. The territories of Luhansk and Donetsk regions have been occupied since 2014. Ukraine does not have any access to those territories. [...] The repeated transfer of case files, including the files concerning the cases of [...] and E.\_\_\_\_\_ first in 2020 from OPG to NABU, and in December 2022 in one case (E.\_\_\_\_\_) from NABU to ESBU, as well as the temporary transfer of numerous case files into "safe" regions during times of heavy shelling of Kyiv have further complicated and delayed the investigation process. Notably, we are

aware that during the transfer of case files in 2020 a large amount of information was lost, forcing NABU to retrace numerous investigation steps in order to document the process anew and rebuild evidence."

**5.2.1.3** Weiter verweist die Vorinstanz auf ein Antwortschreiben der Generalstaatsanwaltschaft der Ukraine vom 3. November 2023, das ebenfalls bestätigt, dass die fraglichen Isolationsarbeiten Gebäude im Gebiet Luhansk betreffen, das von Russland im Jahr 2014 okkupiert wurde und für die ukrainischen Strafverfolgungsbehörden von Anfang an nicht zugänglich war (Vorakten p. 969 f.):

"The tender envisaged works on the insulation of infrastructure and public facilities on the territory of Luhansk region, namely: 30 objects on the territory of Luhansk city and 8 objects on the territory of Antratsyt city. Since 2014, the said territories have been occupied by the Russian Federation and cannot be accessed by authorised investigators, prosecutors, and experts to examine and evaluate the work performed under such tenders."

Der Bericht bestätigt zusätzlich, dass seit 2014 mehrere Strafverfolgungsbehörden in die Untersuchung involviert waren und die Zuständigkeiten immer wieder wechselten (Vorakten p. 970 f.):

"From 21.05.2015 to 18.09.2019, the pre-trial investigation of this proceeding was conducted by investigators of the GPO. Following the reform of the prosecution authorities [...] the General Prosecutor's Office of Ukraine was renamed the Prosecutor General's Office, and the date of commencement of the Prosecutor General's Office was set as 02.01.2020. [...] Considering the aforementioned, on 18.09.2019 the criminal proceeding was transferred to NABU for further investigation. The prosecutors of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office (SAPO) provided procedural guidance in this case. On 29.12.2022 the criminal proceeding No. [...] was again transferred, this time from NABU to BES. [...] The investigation of this criminal proceeding was complicated because of the following reasons: a) constant change of authorities of the pre-trial investigation and prosecutor's offices, authorised investigators, detectives, and prosecutors, b) constant need to transfer case files between different authorities. [...] Over 60 persons were involved in this criminal proceeding under 5 different authorities. The process of sharing knowledge and experience between all involved was complicated and significantly affected the ability to investigate this case. [...] In connection with the suspect's absconding and the ongoing armed aggression of the Russian Federation against Ukraine, the extradition of E. \_\_\_\_\_ to Ukraine is practically impossible."

Dem Antwortschreiben ist auch zu entnehmen, dass die Strafuntersuchungen nach ukrainischem Recht bis 2027 abgeschlossen sein müssten, ansonsten die Verjährung drohe. Unter den gegebenen Umständen sei ein Abschluss des Verfahrens bis 2027 jedoch kaum zu erreichen (Vorakten p. 973):



"In these cases, the statute of limitations is resumed from the date of the person's confession or detention and five years from the commission of the criminal offence. In this case, the person is exempted from criminal liability if fifteen years have passed since committing the criminal offence. In view of the above, if the criminal proceeding is not considered by the court by 2027 (i.e., within about 4 years), E.\_\_\_\_\_ will be released from criminal liability due to the expiry of the statute of limitations. [...] Even after the de-occupation of such territories of Ukraine and if the necessary expertise should be available, the trial will take several years due to high workload of the Ukrainian courts and the ongoing judicial reform. [...] Taking these facts into consideration, there are currently reasonable reasons to believe that this criminal proceeding will not be considered in court and that the authorized court will not make a final decision in this case due to the probable expiry of the statute of limitations, the lack of access to the objects, which is the key evidence in this case, as well as the threat of destruction of such objects due to the ongoing war of the Russian Federation against Ukraine."

**5.2.2** Die Beschwerdeführenden halten den Ausführungen der Vorinstanz entgegen, bereits aus den Schreiben der NABU vom 16. Juni 2022 und 26. Juli 2022 sowie dem Schreiben der Generalstaatsanwaltschaft der Ukraine vom 11. August 2022 werde deutlich, dass weiterhin gute Kontakte zu den zuständigen Behörden bestünden, weshalb die Rechtshilfe nicht gescheitert sei (Wiedererwägungsgesuch Rz. 55, 181 ff., 186 ff.). Bis heute fände ein reger Informationsaustausch statt. Weder die Ukraine noch die Schweiz hätten jemals geltend gemacht, dass die Rechtshilfe irgendwann gescheitert sei (Wiedererwägungsgesuch Rz. 65 ff., 99, 101). Hinzu komme, dass zwischenzeitlich ukrainische Urteile vorliegen würden, aus denen ersichtlich werde, dass das Strafverfahren in der Ukraine eingestellt worden sei (Wiedererwägungsgesuch Rz. 104 bis 114, Wiedererwägungsbeilagen 17). Im Übrigen werde auch aus dem Gutachten einer renommierten Anwaltskanzlei in Kiew deutlich, dass das dortige Justizsystem weiterhin funktioniere (Wiedererwägungsgesuch Rz. 132 ff., 183, Wiedererwägungsbeilage 22).

**5.2.2.1** Dem erwähnten Bericht "Functioning of criminal justice system of Ukraine amidst full-scale armed aggression launched by Russian Federation on 24 February 2022" der ukrainischen Wirtschaftskanzlei Asters vom 25. August 2023 kann entnommen werden, dass das Justizsystem seit dem 24. Februar 2022 mehrfach angepasst werden musste (Wiedererwägungsbeilage 22, Ziff. III.A):

"While the Russian aggression had hindered activities of judicial and law enforcement authorities in the initial few months (based on our experience, from the end of February 2022 to the end of April 2022), the system has subsequently adjusted, and at present the Ukrainian authorities operate as normal

in all regions of Ukraine with the exception of the temporary occupied territories."

Das Gutachten nennt die für die Korruptionsbekämpfung zuständigen Behörden, unter anderem die ukrainische nationale Antikorruptionsbehörde (NABU), die eigens für die Korruptionsbekämpfung geschaffene Sonderstaatsanwaltschaft (SAPO), die ukrainische Generalstaatsanwaltschaft (PGO), das Amt für wirtschaftliche Sicherheit der Ukraine (ESBU) sowie das Hohe Anti-Korruptionsgericht (HACC) und weist darauf hin, dass der Umfang ihrer Funktionalitäten auch von der Nähe zur Front abhängen und Gerichte fern der Front wieder normal funktionieren würden (Beschwerdebeilage 22, Ziff. IV.G):

"For example, the courts in Kyiv suspended most of their activity in March-April 2022 (with Russian troops being near the city) and considered only urgent cases such as extension of custody or search warrants. As soon as Russian forces left the outskirts of Kyiv in April 2022, the courts resumed the administration of justice in normal mode. The courts that were not endangered by the military operations did not suspend their activities due to the launch of the full-scale invasion and promptly resumed the consideration of cases. Presently, depending on the situation and the distance from the front line, the courts either consider only urgent cases or operate in normal mode."

Weiter verweisen die Gutachter darauf, dass die Erledigungszahlen der NABU und der PGO im Jahr 2022 stabil geblieben seien, was als weiteres Indiz für das Funktionieren des ukrainischen Justizsystems gelte (Beilage 22, Ziff. VI.D):

"NABU continued to carry out its activities throughout the year 2022, as is evident from the data collected over the three preceding years in relation to sending, receiving, and executing MLA requests. The statistical data also confirms the increase of both, "in" and "out" requests in the second half of 2022 as compared to the first half of the year. [...] In 2022 the PGO continued its activities related to MLA in criminal proceedings (and relevant pre-trial investigation authorities continued to execute such requests)."

Die Gutachter kommen zum Schluss, dass das Justizsystem in der Ukraine seit dem russischen Angriffskrieg vom 24. Februar 2022 weiterhin funktioniere, ausser in den besetzten Gebieten, und insbesondere die Korruptionsbekämpfung weiter vorangetrieben werde, auch mit ausländischer Unterstützung (Beilage 22, Ziff. VIII):

"Our observation in this report are supported by international institutions as well as statistical data showing that Ukraine has retained all attributes of a functioning state (with the exception of the temporarily occupied territories). The introduction of the Martial Law in the face of a full-scale armed aggression

launched by the Russian Federation on 24 February 2022 has not devastated or dramatically altered the day-to-day operations of the Ukrainian criminal legal system, other than in the occupied territories. The Ukrainian public institutions, including those in charge of criminal investigations and international cooperation within criminal proceedings, continue to operate as they should in accordance with respective laws and regulations. The Ukrainian criminal justice system in general, continues to function properly. Ukraine upholds the rule of law and is committed to meeting its obligations under international treaties and maintains a working relationship with international organizations and foreign authorities, including the field of criminal justice. The activity of the NABU, the PGO and the Ministry of Justice as the central authorities responsible for mutual legal assistance is not significantly curtailed by the impact of the war (other than in the occupied territories). Ukraine received and continues to receive significant funding from its international partners to maintain and enhance the country's legal system. Ukraine continues to progress on ongoing reform of the judiciary and continues to fight with the residual system flaws, including corruption."

**5.2.2.2** Die Beschwerdeführenden haben zusätzlich Anträge der Strafverfolgungsbehörden und Urteile in beglaubigter Übersetzung ins Recht gelegt, welche belegen sollen, dass das Strafverfahren gegen E. \_\_\_\_\_ vorangetrieben (Wiedererwägungsgesuch, Rz. 186, 199 ff.) und in der Zwischenzeit eingestellt worden sei (Wiedererwägungsgesuch, Rz. 115 ff.). Dem Antrag der ESBU vom [...], für E. \_\_\_\_\_ sei Untersuchungshaft anzuordnen, habe das Bezirksgericht von Pecherskyi in Kiew mit Urteil vom [...] in dessen Abwesenheit stattgegeben und im Strafverfahren Nr. [...] eine "Zwangsmassnahme in Form einer U-Haft" verhängt (Wiedererwägungsbeilage 17).

**5.2.2.3** Gegen dieses Urteil habe E. \_\_\_\_\_ am [...] Berufungsbeschwerde erhoben. Neben materiellen Rügen habe er in prozessualer Hinsicht auch die Aufhebung der U-Haft verlangt (Wiedererwägungsgesuch Rz. 111, Wiedererwägungsbeilage 17).

**5.2.2.4** Weiter habe E. \_\_\_\_\_ am 23. Juli 2023 beantragt, das gegen ihn geführte Strafverfahren sei einzustellen. Zur Begründung führte er im Wesentlichen aus, die maximale Dauer der möglichen Strafuntersuchung gegen ihn sei abgelaufen (Wiedererwägungsgesuch Rz. 112, Wiedererwägungsbeilage).

**5.2.2.5** Die Beschwerdeführenden reichen zusätzlich ein Urteil des Berufungsgerichts der Stadt Kiew vom [...] ein (welches sich auf ein von den Beschwerdeführenden nicht eingereichtes Urteil des Untersuchungsrichters des Bezirksgerichts von Pecherskyi in Kiew vom [...] beziehen soll), in

dem die Beschwerde von E. \_\_\_\_\_ teilweise gutgeheissen und die Einstellung des Strafverfahrens wegen Verjährung angeordnet worden sei (Wiedererwägungsgesuch, Rz. 114, Wiedererwägungsbeilage 18):

"Par le jugement du juge d'instruction du Tribunal de l'arrondissement Pecherskyi de la ville de Kiev du [...], la plainte de l'avocate [...] a été partiellement satisfaite et le procureur a été obligé de clore la procédure pénale Nr. [...].

Etant donné que le procureur a été convoqué, le délai d'appel du jugement du juge d'instruction est compte à partir de la date de son annonce et le dernier jour pour déposer un appel dans cette affaire était le [...], alors que le procureur a fait appel devant la Cour d'appel le [...]. Il convient de noter que l'ajournement de l'audience a une autre date en raison de la participation du juge à une autre audience n'a pas privé le procureur de la possibilité de connaître l'issue de la procédure judiciaire et d'interjeter appel en temps opportun. Dans ces conditions, la procureure estime à tort avoir respecté le délai prévu à l'article 395 du Code de procédure pénale l'Ukraine. En l'absence d'une requête en prorogation du délai dépassé, l'appel doit être rejeté. [...]

L'appel du procureur dans la procédure pénale [...] contre le jugement du juge d'instruction du Tribunal de l'arrondissement Pecherskyi de la ville de Kiev du [...], par lequel l'appel de l'avocat [...] a été partiellement satisfait et le procureur a été obligé de clore la procédure pénale Nr. [...] doit être renvoyé à la personne qui l'a interjeté. La copie de l'arrêt sur le rejet de l'appel doit être envoyée sans délai à la personne qui l'a interjeté accompagnée de l'appel et de toutes les pièces qui y sont jointes. L'arrêt sur le rejet de l'appel peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation."

**5.2.3** Art. 4 Abs. 2 Bst. b SRVG setzt voraus, dass der Herkunftsstaat die Anforderungen an ein Rechtshilfeverfahren aufgrund des Versagens seiner staatlichen Strukturen nicht mehr erfüllen kann. Dabei ist an Fälle von sogenannten gescheiterten Staaten ("failed states") zu denken, in denen der ersuchende Staat nicht in der Lage ist, die notwendige Zusammenarbeit zu gewährleisten, entweder, weil er dazu nicht fähig ist oder weil er nicht durchgehend willens ist. Es geht dabei nicht um eine allgemeine politische oder wirtschaftliche Einschätzung, sondern um eine konkrete Bewertung im Zusammenhang mit einem konkreten Verfahren (Botschaft SRVG BBI 2014 5265, 5303). Die Frage, ab wann die Hoffnung auf einen Erfolg der Rechtshilfe so aussichtslos ist, dass ein Schlussstrich gezogen werden kann, ist im Einzelfall zu prüfen. Theoretisch betrachtet können Vermögenswerte im Hinblick auf eine Einziehung gesperrt werden, wenn die begründete Erwartung erlischt, dass Rechtshilfe zu einem Ergebnis führt (MEYER, a.a.O., S. 291, 309). Wie schon beim RuVG soll sich die Prüfung des staatlichen Versagens grundsätzlich nach Art. 17 Abs. 3 des Römer

Statuts des internationalen Strafgerichtshofs vom 17. Juli 1998 (Römer Statut, SR 0.312.1) richten, wobei das Bundesverwaltungsgericht einem autonomen Begriffsverständnis zuneigt und sich bei der Prüfung von den faktischen Begebenheiten des Einzelfalls leiten lässt (Urteile des BVGer B-2284/2023 vom 22. Mai 2024 E. 4.2.3; B-5905/2012 vom 27. November 2015 E. 2.1 und E 2.2; MEYER, a.a.O., S. 291, 311).

## **5.2.4**

**5.2.4.1** In Übereinstimmung mit den Ausführungen der Beschwerdeführenden ist vorab in allgemeiner Weise festzuhalten, dass die Ukraine in der Korruptionsbekämpfung seit 2014 grosse Anstrengungen unternommen und mit der Gründung von NABU, SAPO und HACC auch die nötigen institutionellen Voraussetzungen geschaffen hat. Weiter ist anzuerkennen, dass die Ukraine auch nach dem Beginn des russischen Angriffskrieges am 24. April 2022 offensichtlich Willens ist, diese Anstrengungen fortzusetzen. Die Beschwerdeführenden verweisen in diesem Zusammenhang zu Recht auf eine Vielzahl von Korrespondenzen sowie auf den von den Beschwerdeführenden ins Recht gelegtes Gutachten "Functioning of criminal justice system of Ukraine amidst full-scale armed aggression launched by Russian Federation on 24 February 2022" der ukrainischen Wirtschaftskanzlei Asters. Aus diesem Bericht geht in allgemeiner Weise hervor, dass die Behörden NABU, SAPO, PGO und HACC auch nach dem Beginn des russischen Angriffskrieges tätig sind. Die im Gutachten genannten Erledigungszahlen sind mit Quellenangaben und Verweisen auf die Homepages der jeweiligen Institutionen belegt, was das Gutachten zusätzlich glaubhaft macht (vgl. Wiedererwägungsbeilage 22, S. 20 ff.).

**5.2.4.2** Dem ist aber, in ebenso allgemeiner Weise, entgegen zu halten, dass die Korruptionsbekämpfung in der Ukraine bereits vor Beginn des russischen Angriffskrieges vor grossen Herausforderungen stand und immer wieder von Rückschlägen betroffen war. Der Reformprozess, welcher auch auf Druck von westlichen Staaten, der EU und anderen internationalen Organisationen durchgeführt wird, dauert noch immer an und ist geprägt von Machtkämpfen, auch innerhalb der Institutionen (Bericht des Basel Institute on Governance vom 4. Juli 2022, S. 4., Vorakten p. 364). Als Folge davon sind Leitungsfunktionen regelmässig nicht oder nur interimistisch besetzt worden (Bericht des Basel Institute on Governance vom 4. Juli 2022, S. 4, Vorakten p. 364). Hinzu kommt, dass den Korruptionsbehörden seit Kriegsausbruch aufgrund der damit verbundenen Rekrutierungen immer weniger qualifiziertes Personal zur Verfügung steht (Bericht des Basel Institute on

Governance vom 23. Oktober 2023, S. 3 f., Vorakten p. 933 f.). Zu beachten ist ferner auch, dass die Ukraine nach Ausbruch des russischen Angriffskrieges am 24. Februar 2022 ein nachvollziehbares Interesse hat, den Eindruck eines Rechtsstaates mit einer einwandfrei funktionierenden Justiz zu erwecken. Für die Beurteilung, ob die staatlichen Strukturen in der Ukraine im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Bst. b SRVG funktionieren, bedeutet dies auch, dass nicht nur auf die Mitteilungen und Presseerklärungen der entsprechenden Institutionen abgestellt werden kann, auf die sich auch der Bericht der Kanzlei Asters stützt. Vielmehr ist nachfolgend der Einzelfall zu prüfen (Botschaft SRVG, BBI 2014 5265, 5303; vgl. auch Urteil des BVGer B-2284/2023 vom 22. Mai 2024 E. 4.2.4.2).

**5.2.4.3** Für das *vorliegende Verfahren* ist von zentraler Bedeutung, dass die strafrechtlichen Vorwürfe des Amtsmissbrauches und der Veruntreuung im Zusammenhang mit Sanierungsarbeiten den Verwaltungsbezirk Luhansk betreffen. Nach der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim durch Russland im Jahr 2014 war genau dieses Gebiet den ukrainischen Strafverfolgungsbehörden von Anfang an nicht oder nicht vollständig zugänglich (Bericht des Basel Institute on Governance vom 23. Oktober 2023, Vorakten p. 935, Antwortschreiben der Generalstaatsanwaltschaft der Ukraine vom 3. November 2023, Vorakten p. 969, Bericht "Functioning of criminal justice system of Ukraine amidst full-scale armed aggression launched by Russian Federation on 24 February 2022" der ukrainischen Wirtschaftskanzlei Asters vom 25. August 2023, Wiedererwägungsbeilage 22, Ziff. VIII; Nichteintretensentscheid vom 21. Februar 2024, Rz. 16). Seit dem Beginn des russischen Angriffskrieges am 24. Februar 2022 liegt der Verwaltungsbezirk Luhansk vollständig in russischem Besatzungsgebiet, so dass die Durchführung weiterer Untersuchungshandlungen für ukrainische Strafverfolgungsbehörden gänzlich unmöglich geworden ist (Antwortschreiben der Generalstaatsanwaltschaft, Vorakten p. 970). Erschwerend kommt hinzu, dass die Zuständigkeit der Strafverfolgung gegen E. \_\_\_\_\_ gemäss übereinstimmenden Angaben der Verfahrensbeteiligten in den vergangenen Jahren mehrmals gewechselt hat: Von der OPG zur NABU und später von der NABU zur ESBU (Bericht des Basel Institute on Governance vom 23. Oktober 2023, Vorakten p. 934 f., Wiedererwägungsgesuch Rz. 103/28). Diese Wechsel bedeuteten jedes Mal einen grossen administrativen Aufwand und hatten zur Folge, dass die bis anhin mit der Untersuchung betrauten Ermittler vollständig ausgewechselt wurden und sich ein neues Team einer anderen Behörde wieder einarbeiten musste (Bericht des Basel Institute on Governance vom 23. Oktober 2023, S. 5, Vorakten p. 935). Hinzu kommt, dass die am 25. November 2021 neu geschaffene

und seither für die Strafverfolgung von E.\_\_\_\_\_ zuständige ESBÜ erst über 20 % des nötigen Personals verfügt (Wiedererwägungsbeilage 22 S. 8, Bericht des Basel Institute on Governance vom 23. Oktober 2023, Vorakten p. 934). Weiter ist zu beachten, dass in den vergangenen Jahren viele Dokumente und Beweismittel verloren gingen, welche aufwändig wiederbeschafft werden mussten, was die Untersuchungen zusätzlich verzögerten (Bericht des Basel Institute on Governance vom 4. Juli 2022 und 23. Oktober 2023, Vorakten p. 363 und 936). Auch über zwei Jahre nach dem Ausbruch des russischen Angriffskrieges, dessen Ausgang völlig offen ist, lassen neuste Berichte vermuten (statt vieler: Ukraine-Analyse der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde, Chronik <<https://laenderanalysen.de/ukraine-analysen/chronik?c=ukraine&i=1>>, abgerufen letztmals am 20. Mai 2024), dass die Belastung durch den Krieg für die Untersuchungsbehörden eher zu- als abnehmen werden. All diese Ereignisse haben in ihrer Kumulation bisher eine Strafuntersuchung gegen E.\_\_\_\_\_, welche den Anforderungen an die internationale Rechtshilfe in Strafsachen gerecht würde, verunmöglicht und werden eine solche in der verbleibenden Zeit auch nicht mehr möglich machen, weshalb ein Schlussstrich gezogen werden kann. Die Voraussetzungen von Art. 4 Abs. 2 Bst. b SRVG sind damit erfüllt.

**5.2.4.4** In Bezug auf das eingereichte Urteil des Berufungsgerichts Kiew vom [...] ist anzumerken, dass dagegen weiterhin Rechtsmittel möglich sind. Auch die Beschwerdeführenden haben nicht geltend gemacht, dass es sich um ein rechtskräftiges Urteil handle (Wiedererwägungsgesuch Rz. 114 bis 116). Sie äusserten sich auch nicht dazu, dass die Generalstaatsanwaltschaft in ihrem Antwortschreiben vom 3. November 2023 weiterhin von einer laufenden Strafuntersuchung ausgeht, welche frühestens im Jahr 2027 verjährt. Zwar sind einzelne Interaktionen mit den Strafverfolgungsbehörden weiterhin möglich, worauf die Beschwerdeführenden zu Recht hinweisen (Wiedererwägungsgesuch, Rz. 100; vgl. auch Entscheide der Beschwerdekammer des BStGer RR.2022.203 vom 27. Juni 2023 E. 9.2; RR.2022.148 vom 12. Januar 2023 E. 5.5). Allerdings ändert das nichts daran, dass die Strafuntersuchungen im vorliegenden Fall durch die völkerrechtswidrige Okkupation der Krim von Anfang an sehr schwierig waren und durch den Angriffskrieg Russlands mit der Besetzung von Luhansk seit dem 24. Februar 2022 gänzlich unmöglich geworden sind. Unter diesen Umständen lässt es sich jedenfalls nicht rechtfertigen, noch vor einer materiellen Beurteilung im Klageverfahren die Sperrungen im Rahmen einer

Entscheidung über die vorsorglichen Massnahmen (vgl. E. 4.5 hiervor) aufzuheben, zumal die fraglichen Vermögenswerte auch nicht mehr anderweitig gesperrt sind (vgl. Nichteintretensentscheid, Rz. 14).

### **5.3 Wahrung der Schweizer Interessen (Art. 4 Abs. 2 Bst. c SRVG)**

**5.3.1** Die Beschwerdeführenden rügen weiter, die vom Rat der europäischen Union erlassenen restriktiven Massnahmen in Form des Beschlusses 2014/119/GASP und der Verordnung (EU) Nr. 208/2014, je vom 5. März 2014, hätten vorerst den Namen von E.\_\_\_\_\_ nicht enthalten (Wiedererwägungsgesuch Rz. 117). Erst mit dem Durchführungsbeschluss vom [...] sei sein Name auf die Liste genommen worden (Wiedererwägungsgesuch Rz. 118), mit Beschluss vom [...] von dieser jedoch auch wieder entfernt (Wiedererwägungsgesuch Rz. 119). E.\_\_\_\_\_ sei auf keiner Sanktionsliste der EU mehr aufgeführt (Wiedererwägungsgesuch Rz. 124). Die Schweiz sei das einzige Land, in dem heute noch Vermögenswerte der Beschwerdeführenden gesperrt seien (Wiedererwägungsgesuch Rz. 131).

**5.3.2** Die Vorinstanz weist darauf hin, dass die Sperrung der Vermögenswerte im Interesse der Schweiz sei, weil damit ein Beitrag zu Gerechtigkeit und zur Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze geleistet werden könne. Das entspreche dem allgemeinen Engagement der Schweiz im Kampf gegen die Straflosigkeit. Eine Rückerstattung von Vermögenswerten sei im Allgemeinen ein wichtiger Beitrag für die wirtschaftliche Entwicklung im Herkunftsstaat (Vernehmlassung Rz. 12).

**5.3.3** Bei der Wahrung der Schweizer Interessen gemäss Art. 4 Abs. 2 Bst. c SRVG handelt es sich im Allgemeinen um das Interesse der Schweiz, die bilateralen Beziehungen zu dem betreffenden Land nicht zu gefährden oder die Reputation der Schweiz zu schützen. In Einzelfällen mögen politische Überlegungen gegen eine Sperrung sprechen. Entscheidend ist aber der Gesamtkontext der aussenpolitischen, menschenrechtspolitischen und wirtschaftspolitischen Interessen der Schweiz (Botschaft SRVG, 2014 5265, 5300 und 5304; vgl. auch Urteil des BVGer B-2284/2023 vom 22. Mai 2024 E. 4.3.3).

**5.3.4** Soweit die Beschwerdeführenden mit Verweis auf den Beschluss 2017/381 des Europarates vom [...] sinngemäss ausführen, allein aufgrund des fehlenden Listings der EU von E.\_\_\_\_\_ könne ein Interesse der Schweiz an einer Vermögenssperrung ausgeschlossen werden, kann dem nicht gefolgt werden. Zwar verlangt Art. 3 Abs. 3 SRVG vom Bundesrat,



seine Sperrungsmassnahmen in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht in der Regel mit den Massnahmen der wichtigsten Partnerländer und internationalen Organisationen abzustimmen. Das ändert aber nichts daran, dass die Anforderungen an Art. 3 Abs. 2 Bst. c SRVG ("Die Vermögenswerte wurden *wahrscheinlich* durch Korruption, ungetreue Geschäftsbesorgung oder andere Verbrechen erworben") weniger hoch sind, als die Anforderungen von Art. 1 Abs. 1 des Beschlusses 2014/119/GASP des Europäischen Rates vom 5. März 2014 ("Sämtliche Gelder und wirtschaftliche Ressourcen, die im Besitz oder im Eigentum der Personen, die als für die Veruntreuung staatlicher Vermögenswerte der Ukraine verantwortlich *identifiziert wurden*"). Der Gesetzgeber wollte, dass die Schweiz im Bereich der Blockierung von Vermögenswerten gefallener Potentaten mit gutem Beispiel vorangeht, weshalb weitergehende Sperrungen als diejenigen der EU zulässig sind. Das bedeutet aber auch, dass der Bundesrat bei einer Vermögenssperrung die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit in der Schweiz höher gewichten kann, als die strikte Koordination der Massnahmen mit dem Ausland (Urteile des BVGer B-2284/2023 vom 22. Mai 2024 E. 4.3.4; B-3901/2018 vom 13. Mai 2019 E. 4.3.1; bestätigt in BGE 146 I 157 E. 4.3.2). Der zuletzt zitierte BGE ist sodann rechtskräftig, auch wenn E.\_\_\_\_\_ das Urteil an den europäischen Gerichtshof für Menschenrechte weitergezogen hat und das Verfahren noch nicht abgeschlossen ist, worauf die Beschwerdeführenden zu Recht hingewiesen haben (Wiedererwägungsgesuch Rz. 102 ff.). In Übereinstimmung mit den Ausführungen der Vorinstanz liegt es im Interesse der Schweiz, die blockierten Gelder, welche möglicherweise rechtswidrig erworben worden sind, einer materiellen Überprüfung zuzuführen. Der Bundesrat hat mit der Ausrichtung der Ukraine Recovery Conference am 4./5. Juli 2022 in Lugano sowie der Ausrichtung der geplanten Ukraine-Friedenskonferenz am 15./16. Juni 2024 entschieden, beim Wiederaufbau der Ukraine auch im internationalen Umfeld eine gewichtige Rolle zu spielen, so dass die Sperrungen der Vermögenswerte auch unter diesem Blickwinkel im öffentlichen Interesse der Schweiz liegen, weshalb die Voraussetzungen von Art. 4 Abs. 2 Bst. c SRVG erfüllt sind (vgl. Urteil des BVGer B-2284/2023 vom 22. Mai 2024 E. 4.3.4).

**5.4** Als Zwischenfazit ist deshalb festzuhalten, dass die kumulativen Voraussetzungen der Sperrung im Hinblick auf eine Einziehung nach Scheitern der Rechtshilfe gemäss Art. 4 Abs. 2 Bst. a bis c SRVG im vorliegenden Fall erfüllt sind.

## 6.

Neben der Verletzung des rechtlichen Gehörs und den fehlenden gesetzlichen Voraussetzungen rügen die Beschwerdeführenden weiter, E.\_\_\_\_\_ habe keine Verfügungsmacht über die gesperrten Konten und gehöre auch nicht zu den wirtschaftlich Berechtigten (Wiedererwägungsgesuch Rz. 166 ff. und 171 ff.). Hinzu komme, dass die fraglichen Vermögenswerte nie nach Art. 3 SRVG gesperrt gewesen seien (Wiedererwägungsgesuch Rz. 196 ff.). Auch diese Rügen sind nachfolgend zu prüfen.

### 6.1 Keine Verfügungsmacht

**6.1.1** Die Beschwerdeführenden machen geltend, aus den eingereichten Unterlagen (Wiedererwägungsbeilagen 26 und 27) werde deutlich, dass E.\_\_\_\_\_ niemals eine Verfügungsmacht über die Beschwerdeführerin 1 gehabt habe und auch nicht wirtschaftlich berechtigt gewesen sei (Wiedererwägung Rz. 174 bis 176). Auch bezüglich der Beschwerdeführerin 3 würden die eingereichten Dokumente beweisen (Wiedererwägungsbeilage 29), dass die Sperre wegen fehlender Verfügungsmacht nicht aufrechterhalten werden könne (Wiedererwägungsgesuch Rz. 177 bis 180).

**6.1.2** In Übereinstimmung mit den Ausführungen der Vorinstanz ist dem entgegen zu halten, dass eine Sperrung nach Art. 4 Abs. 1 SRVG politisch exponierte Personen *oder ihnen nahestehende Personen* betreffen kann. Gehören die Vermögenswerte juristischen Personen, so wird verlangt, dass die politisch exponierten Personen oder ihnen nahestehenden Personen direkt oder indirekt Verfügungsmacht über die Vermögenswerte haben oder an ihnen wirtschaftlich berechtigt sind (Art. 4 Abs. 1 Bst. c SRVG). Bei den Beschwerdeführenden 2 und 4 handelt es sich um die Kinder von E.\_\_\_\_\_, bei der Beschwerdeführerin 1 um einen Trust, bei dem die Ehefrau sowie die Kinder in den eingereichten Unterlagen als wirtschaftlich Berechtigte genannt sind (Wiedererwägungsbeilagen 25). Bei der Beschwerdeführerin 3 handelt es sich ebenfalls um einen Trust. Die dazu eingereichten Unterlagen sind unvollständig und machen keinerlei Angaben zu den wirtschaftlich Berechtigten (Wiedererwägungsbeilage 29). Auf Ausführungen zu den wirtschaftlich Berechtigten oder auf die Einreichung der entsprechenden Unterlagen verzichten die Beschwerdeführenden auch in ihrem Wiedererwägungsgesuch, obwohl sie das Konto im Jahr 2013 eröffnet haben und deshalb davon ausgegangen werden darf, dass sie über die entsprechenden Dokumente verfügen.

**6.1.3** Unabhängig davon ist diese Rüge (im Rahmen des Wiedererwägungsgesuchs) aber ohnehin verspätet vorgetragen worden. Trotz dem geltenden Untersuchungsgrundsatz im Verwaltungsrecht bleibt es Aufgabe der Parteien, im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht (Art. 13 VwVG) die zentralen Sachverhaltselemente zu belegen. Die entsprechenden Vermögenswerte sind seit 2014 gesperrt. Würde es rechtserhebliche Dokumente geben, welche darlegen würden, dass die wirtschaftliche Berechtigung der gesperrten Vermögenswerte der Beschwerdeführerin 3 nicht bei E.\_\_\_\_\_ oder ihm nahestehenden Personen liegen, hätten diese vorgebracht werden müssen, ansonsten sogar von einer nachlässigen Prozessführung oder einer Verschleppung des Prozesses ausgegangen werden müsste (vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 2.206).

## **6.2 Keine Sperre nach Art. 3 SRVG**

**6.2.1** Die Beschwerdeführenden führen zusätzlich an, die Vermögenswerte hätten zu keinem Zeitpunkt einer Sperrung nach Art. 3 SRVG unterlegen. Auch aus diesem Grund seien die Sperrungen der Vermögenswerte der Gesuchstellenden aufzuheben (Wiedererwägungsgesuch, Rz. 196 ff.).

**6.2.2** Hierzu ist anzumerken, dass eine Vermögenssperrung nach Art. 3 SRVG keine Voraussetzung für eine Vermögenssperrung nach Art. 4 SRVG darstellt. Allgemein werden die betreffenden Gelder zwar in den meisten Fällen bereits mit einer vorsorglichen Sperrung nach Art. 3 SRVG belegt worden sein, um die Rechtshilfeszusammenarbeit mit dem Herkunftsstaat zu erleichtern, doch ist eine solche nicht unbedingt erforderlich (Botschaft SRVG, BBl 2014 5265, 5305). Die Rüge erweist sich deshalb als unbegründet.

## **6.3 Verletzung Grundsatz "Ne bis in idem"**

**6.3.1** Soweit die Beschwerdeführenden schliesslich mit ihrem Verweis auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 8. November 2017 und dessen Begründung sinngemäss gerügt haben (Wiedererwägungsgesuch Rz. 121 ff.), es läge mit der vorliegend zu beurteilenden Vermögenssperrung ein Verstoss gegen den Grundsatz "ne bis in idem" vor, könnte auch diesen Ausführungen nicht gefolgt werden.

**6.3.2** In Übereinstimmung mit den Ausführungen der Vorinstanz ist darauf hinzuweisen, dass es sich beim vorliegenden Verfahren im Kern um ein Verwaltungs- und nicht um ein Strafverfahren handelt, weshalb der Grundsatz "ne bis in idem" grundsätzlich keine Anwendung findet. Bereits unter

dem alten Recht des RuVG wurde die Rechtsstaatlichkeit der Sperrung und Einziehung anerkannt und darauf hingewiesen, dass sie keinen strafrechtlichen Charakter aufweisen. Entsprechend verstösst die gesetzliche Vermutung des unrechtmässigen Erwerbs der Vermögenswerte gemäss Art. 15 SRVG auch nicht gegen die Unschuldsvermutungen von Art. 6 Abs. 2 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK, SR 0.101) und Art. 32 Abs. 1 BV. Zudem gilt gemäss Bundesgericht die Unschuldsvermutung nicht, wenn die Einziehungsmassnahme unabhängig vom eigentlichen Strafverfahren durchgeführt wird oder wenn sie eine Person trifft, die nicht angeklagt ist (Urteile des BVGer B-2284/2023 vom 22. Mai 2024 E. 5.2.5; C-1371/2010 vom 23. September 2013 E. 3.2; C-2528/2011 vom 24. September 2013 E. 6.3.4, 6.4.2.3, 6.4.3.1, 6.5; MEYER, a.a.O., S. 291, 295). Auch diese Rüge erweist sich deshalb als unbegründet.

**6.4** Zusammenfassend ergibt sich, dass die Voraussetzungen von Art. 4 Abs. 2 Bst. a bis c SRVG kumulativ erfüllt und die von den Beschwerdeführenden vorgetragene Rüge unbegründet sind. Die Beschwerden sind deshalb abzuweisen.

## **7.**

**7.1** Die Verfahrenskosten, welche sich aus der Gerichtsgebühr und den Auslagen zusammensetzen, werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Die Gerichtsgebühr ist nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien festzulegen (Art. 63 Abs. 4<sup>bis</sup> VwVG, Art. 2 Abs. 1 VGKE).

**7.2** Die unterliegenden Beschwerdeführenden leisteten Kostenvorschüsse in der Höhe von Fr. 50'000.- (B-3507/2022, Beschwerdeführerin 1), Fr. 3'000.- (B-3508/2022, Beschwerdeführer 2), Fr. 50'000.- (B-3509/2022, Beschwerdeführerin 3) sowie Fr. 40'000.- (B-3510/2022 Beschwerdeführerin 4).

**7.3** Unter Berücksichtigung des Aufwands und der Schwierigkeit der sich hier stellenden Sach- und Rechtsfragen sowie in Anbetracht der ähnlichen Sach- und Rechtsfragen der vereinigten Verfahren bzw. der durch die

Vorinstanz begangenen Gehörsverletzung rechtfertigt es sich, die Verfahrenskosten je um einen Viertel der ursprünglichen Kostenvorschüsse zu reduzieren und auf Fr. 37'500.- (B-3507/2022, Beschwerdeführerin 1), Fr. 2'250.- (B-3508/2022, Beschwerdeführer 2), Fr. 37'500.- (B-3509/2022, Beschwerdeführerin 3) sowie Fr. 30'000.- (B-3510/2022 Beschwerdeführerin 4) festzusetzen und den Beschwerdeführenden aufzuerlegen.

**7.4** Als unterliegende Partei haben die Beschwerdeführenden keinen Anspruch auf Parteientschädigung für die ihnen erwachsenen Kosten (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 und 2 VGKE). Der Vorinstanz ist aufgrund von Art. 7 Abs. 3 VGKE ebenfalls keine Parteientschädigung zuzusprechen.

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerden werden abgewiesen.

**2.**

Es werden Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 37'500.- (Beschwerdeführerin 1), Fr. 2'250.- (Beschwerdeführer 2), Fr. 37'500.- (Beschwerdeführerin 3) und Fr. 30'000.- (Beschwerdeführerin 4) auferlegt. Diese Beträge werden den Kostenvorschüssen von Fr. 50'000.- (Beschwerdeführerin 1), Fr. 3'000.- (Beschwerdeführer 2), Fr. 50'000.- (Beschwerdeführerin 3) und Fr. 40'000.- (Beschwerdeführerin 4) entnommen. Die Restbeträge von Fr. 12'500.- (Beschwerdeführerin 1), Fr. 750.- (Beschwerdeführer 2), Fr. 12'500.- (Beschwerdeführerin 3) sowie Fr. 10'000.- (Beschwerdeführerin 4) werden den Beschwerdeführenden nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Entscheides zurückerstattet.

**3.**

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführenden 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: 10. Juni 2024

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde; vier Rückerstattungsformulare [B-3507/2022 für die Beschwerdeführerin 1, B-3508/2022 für den Beschwerdeführer 2, B-3509/2022 für die Beschwerdeführerin 3 und B-3510/2022 für die Beschwerdeführerin 4])
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)