



---

Abteilung II

B-2284/2023, B-2286/2023, B-2324/2023

## Urteil vom 22. Mai 2024

---

Besetzung

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

---

Parteien

1. **A. \_\_\_\_\_ Limited,**  
2. **B. \_\_\_\_\_ Limited,**  
beide vertreten durch  
lic. iur. Alexander Schwartz, Rechtsanwalt,  
Schwärzler Rechtsanwälte,  
Beschwerdeführerinnen,

gegen

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

---

Gegenstand

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

## Sachverhalt:

### 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 seiner Konten und Konten seiner Gefolgsleute vorläufig gesperrt wurden, unter anderem wegen dem Vorwurf der Korruption und der Geldwäscherei.

**A.b** C. \_\_\_\_\_ ist der wirtschaftlich Berechtigte der im vorliegenden Verfahren Beschwerde führenden Gesellschaften. Ihm wird von den ukrainischen Behörden im Wesentlichen vorgeworfen, als Volksabgeordneter der Ukraine in den Jahren zwischen 2012 und 2014 einen unrechtmässigen Vermögensvorteil in der Höhe von mindestens [...] Euro im Zusammenhang mit der Annahme von Bestechungsgeldern erhalten zu haben. Gemäss den Rechtshilfeersuchen vom 6. Juli 2015, 24. Mai 2016, 27. Februar 2017, 6. Juli 2017 und 18. August 2017 soll D. \_\_\_\_\_, der Vater von C. \_\_\_\_\_, [...] dafür gesorgt haben, dass E. \_\_\_\_\_ [...] gewählt wurde. Im Gegenzug soll D. \_\_\_\_\_ Vermögensvorteile in der Höhe von bis zu [...] USD erhalten haben, die teilweise auf Schweizer Konten überwiesen worden seien, an denen C. \_\_\_\_\_ wirtschaftlich berechtigt ist.

**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. Ein Jahr später fällte der Bundesrat (nachfolgend: Vorinstanz) mit Verfügungen vom 15. Februar 2023 folgende Beschlüsse:

1. Die Vermögenswerte der A. \_\_\_\_\_ Limited, welche auf den Konten mit den IBAN Nummern [...] und [...] bei der Bank [...] verbucht sind, werden gesperrt; andere Vermögenswerte auf den erwähnten Konten und die Kontobeziehungen als solche sind von der Sperrung nicht betroffen.
2. Die Vermögenswerte der A. \_\_\_\_\_ Limited im Depot Nr. [...] bei der Bank [...] werden gesperrt.
3. Die Vermögenswerte der A. \_\_\_\_\_ Limited gemäss Ziff. 1 und 2 dieser Verfügung, einschliesslich aller Beträge, die der A. \_\_\_\_\_ Limited später gutgeschrieben werden, werden mit sofortiger Wirkung gesperrt und bleiben bis zu einem rechtskräftigen Entscheid über ihre Einziehung gesperrt.
4. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

und

1. Der Kontostamm Nr. [...], lautend auf B. \_\_\_\_\_ Limited (Kontoinhaberin), bei der Bank [...] wird gesperrt.
2. Die Vermögenswerte auf dem Kontostamm aus Ziff. 1 dieser Verfügung, einschliesslich aller Beträge, die diesem Kontostamm später gutgeschrieben werden, werden mit sofortiger Wirkung gesperrt und bleiben bis zu einem rechtskräftigen Entscheid über ihre Einziehung gesperrt.
3. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

sowie

1. Der Kontostamm Nr. [...], lautend auf B. \_\_\_\_\_ Limited (Kontoinhaberin), bei der Bank [...] wird gesperrt.
2. Die Vermögenswerte auf dem Kontostamm aus Ziffer 1 dieser Verfügung, einschliesslich aller Beträge, die diesem Kontostamm später gutgeschrieben werden, werden mit sofortiger Wirkung gesperrt und bleiben bis zu einem rechtskräftigen Entscheid über ihre Einziehung gesperrt.
3. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

Zur Begründung der Vermögenssperren führte die Vorinstanz im Wesentlichen aus, spätestens seit Beginn des russischen Angriffskrieges seien die ukrainischen Untersuchungsbehörden nicht mehr in der Lage, die Strafuntersuchungen durchzuführen bzw. die Anforderungen an die Rechtshilfeverfahren zu erfüllen, weshalb die Voraussetzungen für eine verwaltungsrechtliche Sperrung der Vermögenswerte im Hinblick auf eine Einziehung bei Scheitern der Rechtshilfe gemäss Art. 4 SRVG erfüllt seien.

### C.

Gegen diese Verfügungen erhoben A.\_\_\_\_\_ Limited und B.\_\_\_\_\_ Limited (nachfolgend: Beschwerdeführerinnen) am 24. April 2023 Beschwerden vor dem Bundesverwaltungsgericht mit nachfolgenden Rechtsbegehren (Verfahren B-2284/2023):

1. Es sei die Verfügung des Bundesrates vom 15. Februar 2023 [...] gegen die A.\_\_\_\_\_ Limited sowie die darin verfügten Vermögenssperren aufzuheben; und zwar
  - 1.1 die Sperrung der Vermögenswerte der A.\_\_\_\_\_ Limited, welche auf den Konten mit den IBAN [...] und [...] bei der Bank [...] verbucht sind, sowie
  - 1.2 die Sperrung der Vermögenswerte der A.\_\_\_\_\_ Limited im Depot Nr. [...] bei der Bank [...].
2. Eventualiter sei die Verfügung des Bundesrates vom 15. Februar 2023 gegen die A.\_\_\_\_\_ Limited aufzuheben und in der Sache zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.
3. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Bundesrates.

und (Verfahren B-2286/2023 und B-2324/2023)

1. Es sei die Verfügung des Bundesrates vom 15. Februar 2023 [...] gegen die B.\_\_\_\_\_ Limited sowie die darin verfügte Sperre des Kontostamms Nr. [...], bei der Bank [...], aufzuheben.
2. Es sei die Verfügung des Bundesrates vom 15. Februar 2023 [...] gegen die B.\_\_\_\_\_ Limited sowie die darin verfügte Sperre des Kontostamms Nr. [...], bei der Bank [...], aufzuheben.
3. Eventualiter zu den Anträgen gemäss Ziff. 1 und 2 seien die beiden Verfügungen des Bundesrates vom 15. Februar 2023 gegen die

B.\_\_\_\_\_ Limited aufzuheben und in der Sache zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

4. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Bundesrates.

Zur Begründung führen die Beschwerdeführerinnen im Wesentlichen aus, die angefochtenen Verfügungen würden die gesetzlichen Voraussetzungen der Vermögenssperren nicht erfüllen (Beschwerden, je Rz. 14 ff.).

Die von der schweizerischen Bundesanwaltschaft geführte Untersuchung gegen den wirtschaftlich Berechtigten C.\_\_\_\_\_ habe keinerlei Erkenntnisse zu einer verbrecherischen Vortat hervorgebracht (Beschwerden, je Rz. 26 ff.). Auch sei im Rechtshilfeverfahren kein ausreichender Kausalzusammenhang zwischen den angeblichen Straftaten und den gesperrten Vermögenswerten geprüft, geschweige denn festgestellt und entsprechend dokumentiert worden (Beschwerden, je Rz. 17, 41 ff.). Es läge somit kein einziger Hinweis vor, wonach die vom Bundesrat gesperrten Vermögenswerte *wahrscheinlich* durch Korruption, ungetreue Geschäftsbesorgung oder andere Verbrechen erworben worden seien (Beschwerden, je Rz. 45 ff.). Im Übrigen sei die Kaufpreiszahlung der F.\_\_\_\_\_ Limited vom 8. Juli 2010 an die G.\_\_\_\_\_ Limited in der Höhe von [...] USD rechtmässig erfolgt und stelle keinen nicht gebührenden Vermögensvorteil dar (Beschwerden, je Rz. 102 ff.).

Hinzu komme, dass in derselben Angelegenheit im Fürstentum Liechtenstein und in Österreich je Strafuntersuchungen eingestellt worden seien sowie in Italien ein Freispruch ergangen sei. Niemand dürfe aber für den gleichen Sachverhalt zweimal strafrechtlich belangt werden (Beschwerden, Rz. 21, 168 ff., 238 bzw. Rz. 21, 169 ff., 220).

Weiter sei darauf hinzuweisen, dass sämtliche EU-Sanktionen gegen C.\_\_\_\_\_ und seinen Vater D.\_\_\_\_\_ von den europäischen Gerichten für nichtig erklärt und aufgehoben worden seien, weshalb die Sperrung der Vermögenswerte auch deshalb nicht mehr im Interesse der Schweiz lägen (Beschwerden Rz. 22, 195 ff. bzw. Rz. 22, 177 ff.).

Die Strafuntersuchungen in der Ukraine und das Rechtshilfeverfahren seien nicht aufgrund des angeblichen Versagens der staatlichen Strukturen gescheitert. Vielmehr habe es damit zu tun, dass keine strafrechtlich relevanten Handlungen vorlägen (Beschwerden Rz. 23, 201 ff. bzw. Rz. 23, 183 ff.).

Schlussendlich sei deutlich zu machen, dass der Bundesrat den Sachverhalt fehlerhaft und hinsichtlich verschiedener Aspekte falsch und unzureichend abgeklärt (Beschwerden Rz. 240 ff. bzw. Rz. 222 ff.) und mit der knappen Begründung der Sperrungsverfügungen das rechtliche Gehör verletzt habe (Beschwerden Rz. 224 ff. bzw. Rz. 206 ff.). Weiter verletze die Fortdauer der Sperrung der Vermögenswerte den Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Beschwerden Rz. 243 ff. bzw. Rz. 225 ff.).

#### **D.**

Mit Vernehmlassungen vom 14. Juli 2023 beantragte die Vorinstanz, die Beschwerden seien vollumfänglich abzuweisen. Zur Begründung machte sie im Wesentlichen geltend, im vorliegenden Verfahren seien einzig die gesetzlichen Voraussetzungen der verwaltungsrechtlichen Vermögenssperrung im Hinblick auf eine Einziehung bei Scheitern der Rechtshilfe zu prüfen, welche erfüllt seien (Vernehmlassungen, je Rz. 2, 10 ff.).

Was den Grundsatz "ne bis idem" angehe, gelte es festzuhalten, dass es sich vorliegend nicht um ein Straf-, sondern um ein Verwaltungsverfahren handle. Im Übrigen gelte der Grundsatz nur, wenn die Strafklage "vollständig verbraucht sei", was für die Einstellungsverfügungen in Österreich und Lichtenstein nicht gelte. Zum italienischen Urteil sei anzumerken, dass damit über andere Vermögenswerte entschieden worden sei (Vernehmlassungen, je Rz. 3 ff.).

Weiter sei darauf hinzuweisen, dass die Kriterien für die Sperrung von Vermögenswerten in der europäischen Union nicht identisch seien mit denjenigen der Schweiz, was höchstrichterlich bestätigt worden sei (Vernehmlassungen, je Rz. 5).

Die Strafverfolgungsbehörden in der Ukraine operierten unter erschwerten Umständen und seien mit der Verfolgung von Kriegsverbrechen offensichtlich ausgelastet, wenn nicht gar überlastet. Das würden auch die Berichte der Schweizer Botschaft in Kiew und des Basel Institutes on Governance deutlich machen. Es sei deshalb von einer mangelnden Verfügbarkeit des Justizsystems und folglich von einem Versagen staatlicher Strukturen auszugehen (Vernehmlassungen, je Rz. 14).

Abschliessend sei darauf hinzuweisen, dass die angefochtenen Sperrungsverfügungen ausreichend begründet worden seien und damit auch keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vorliegen würde (Vernehmlassungen, je Rz. 15).

**E.**

Mit Instruktionsverfügung vom 27. Juli 2023 wurden die Verfahren B-2284/2023, B-2286/2023 und B-2324/2023 auf Antrag sämtlicher Verfahrensbeteiligter vereinigt und unter der Geschäftsnummer B-2284/2023 weitergeführt.

**F.**

Am 18. September 2023 machten die Beschwerdeführerinnen in ihrer Replik erneut geltend, dass die staatlichen Strukturen der Ukraine keinesfalls versagt hätten. Die von der Vorinstanz erwähnten Berichte der Schweizer Botschaft und des Basel Institutes on Governance seien sehr allgemein gehalten und würden sich nicht mit dem vorliegenden Einzelfall befassen (Replik Rz. 2, 7).

Die ukrainische nationale Antikorruptionsbehörde (nachfolgend: NABU) setze ihren Kampf gegen die Korruption erfolgreich fort. Die eigens für die Korruptionsbekämpfung geschaffene Sonderstaatsanwaltschaft (nachfolgend: SAPO) habe innerhalb von sieben Jahren 380 Anklagen verfasst, was ihre Effektivität unter Beweis stelle (Replik Rz. 11, Beschwerdebeilage 87). Auch das Hohe Anti-Korruptionsgericht (nachfolgend: HACCC) habe einwandfrei funktioniert und Urteile erlassen, welche die Einziehung von Vermögenswerten angeordnet hätten (Replik Rz. 60 ff.). Insgesamt gelinge es der Vorinstanz nicht, darzulegen, warum die ukrainischen Antikorruptions-Behörden durch den Angriffskrieg überlastet oder gar handlungsunfähig seien (Rz. 78).

Im Übrigen habe der Grundsatz "ne bis in idem" uneingeschränkt zu gelten. Auch das Verwaltungsverfahren verlange eine strafrechtliche Handlung, wenn es voraussetze, dass die gesperrten Vermögenswerte *wahrscheinlich* durch eine strafbare Handlung erlangt worden seien (Replik Rz. 82). Im Urteil des Tribunale Ordinario di Milano [...] sei jedoch festgehalten worden, dass es sich bei den fraglichen Zahlungen um keine Korruption handle. Gemäss dem Schengener Durchführungsübereinkommen dürfe aber, wer durch eine Vertragspartei rechtskräftig abgeurteilt worden sei, durch eine andere Vertragspartei wegen derselben Tat nicht mehr verfolgt werden (Replik Rz. 87 ff.).

**G.**

Mit Duplik vom 27. November 2023 wies die Vorinstanz zusätzlich darauf hin, dass das ukrainische Justizsystem gemäss einer aktuellen Einschätzung der Schweizer Botschaft vom 16. November 2023 bereits vor dem

Angriffskrieg Russlands teilweise dysfunktional gewesen sei. Die im Bericht geschilderten Vorfälle zeichneten zum Teil ein besorgniserregendes Bild, so dass nicht von einem ganzheitlich funktionierenden Justizsystem gesprochen werden könne (Duplik Rz. 4). Im Übrigen habe die Generalstaatsanwaltschaft der Ukraine am 3. November 2023 auf Nachfrage darüber informiert, dass unter anderem der leitende Staatsanwalt des vorliegenden Verfahrens zum Militärdienst einberufen worden sei und sich die Arbeiten dadurch erheblich verzögern würden. Hinzu käme, dass sich gemäss Aussagen der ukrainischen Behörden relevante Zeugen im Ausland befänden und derzeit nicht einvernommen werden könnten (Duplik Rz. 10). Des Weiteren halte auch das Basel Institute on Governance in seinem Bericht vom 23. Oktober 2023 fest, dass der Ausnahmezustand und die Mobilmachung in allen öffentlichen Institutionen zu einer starken Unterbesetzung bzw. Überlastung geführt hätten. Der Bericht würde zusätzlich bestätigen, dass wichtige Zeugen im Ausland wohnen würden und für die Einvernahmen nicht zur Verfügung stünden. Auch die Einvernahme des Beschuldigten C. \_\_\_\_\_ sei noch ausstehend. Auch er halte sich nicht in der Ukraine auf (Duplik Rz. 11). Insgesamt müsse für das vorliegende Verfahren von einem Versagen der staatlichen Strukturen ausgegangen werden (Duplik Rz. 12).

#### **H.**

Mit Stellungnahme zu den Noven vom 23. Januar 2024 begründeten die Beschwerdeführerinnen, warum die neu eingeholten Berichte des Basel Institute on Governance und der Schweizer Botschaft sowie das Schreiben der Generalstaatsanwaltschaft der Ukraine für das vorliegende Verfahren nicht von Bedeutung seien: Es werde weder behauptet noch erwähnt, dass das Straf- und Rechtshilfeverfahren in Bezug auf C. \_\_\_\_\_ aufgrund einer mangelnden Verfügbarkeit der Justiz nicht ordentlich und effektiv habe durchgeführt werden können. Vielmehr hätten die ukrainischen Behörden bisher keine belastbaren Beweismittel gefunden (Stellungnahme Noven Rz. 5, 8, 19, 24, 35).

#### **I.**

Mit unaufgeforderter Stellungnahme vom 22. Februar 2024 verwies die Vorinstanz nochmals auf die ausserordentliche Lage, in der sich die Ukraine aufgrund des russischen Angriffskrieges derzeit befinde. In diesem Zusammenhang sei es fragwürdig, Zeugen, welche sich in Russland befänden und Beweismittel, welche in den besetzten Gebieten nicht zugänglich seien, als übliches Risiko einer Strafuntersuchung darzustellen, wie das

die Beschwerdeführerinnen getan hätten (unaufgeforderte Stellungnahme, S. 2).

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten und die eingereichten Akten wird, sofern erforderlich, in den folgenden 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 Beschwerdeführerinnen 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** 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 vom 21. Mai 2014 zum Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen [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 drohte. 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, Das neue SRVG oder "Ein gutes Pferd springt nicht höher, als es muss", Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht [ZStrR] 134/2016, S. 291, 295).

**3.2** Bereits mit dem Bundesgesetz vom 1. Oktober 2010 über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (RuVG, AS 2011 275) 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).

**3.3** 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).

**3.4** 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 Rechtshilfезusammenarbeit 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).

**3.5** 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. Der Artikel lautet wie folgt:

**Art. 4** Sperrung im Hinblick auf eine Einziehung bei Scheitern der Rechtshilfe

<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> [...]

**3.6** Bei der Sperrung gemäss Art. 4 SRVG 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-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).

Nachfolgend ist somit zu prüfen, ob die Vermögenssperrungen des Bundesrates vom 15. Februar 2023 die kumulativen Voraussetzungen von Art. 4 Abs. 2 Bst. a bis c SRVG erfüllen.

## **4.**

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

Mit Eintretens- und Zwischenverfügung vom 4. September 2017 sowie mit der Anpassung der Eintretens- und Zwischenverfügung vom 22. September 2017 entsprach das Bundesamt für Justiz (nachfolgend: BJ) den Rechtshilfeersuchen der Generalstaatsanwaltschaft der Ukraine vom 6. Juli 2015 und dessen Ergänzungen vom 24. Mai 2016, 27. Februar 2017, 6. Juli 2017 und 18. August 2017. Das BJ sperrte bis zum Abschluss des Rechtshilfeverfahrens mehrere Kontostämme, unter anderem

derjenigen Konten, deren Sperrungen im vorliegenden Verfahren zu prüfen sind (act. 13 und 14 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 damit erfüllt, wovon im Übrigen auch die Verfahrensbeteiligten ausgehen (vgl. Vernehmlassung Rz. 11, Replik Rz. 97).

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

**4.2.1** Die Vorinstanz macht geltend, der Begriff des "Versagens staatlicher Strukturen" beziehe sich auf ein konkretes Rechtshilfeverfahren. Geprüft werde, ob der ersuchende Staat in dem bestimmten Fall fähig und willens sei, ein Strafverfahren durchzuführen, das den Anforderungen der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen entspreche. Dabei werde nicht vorausgesetzt, dass die Anforderungen an ein Rechtshilfeverfahren endgültig nicht erfüllt werden könnten. Bereits der Gesetzgeber habe vorgesehen, dass das Einziehungsverfahren ausgesetzt bzw. abgeschrieben werden könne, wenn das Rechtshilfeverfahren doch noch zum Abschluss komme (Vernehmlassung Rz. 13). Die ukrainischen Behörden seien seit der Eröffnung des Strafverfahrens auf erhebliche Schwierigkeiten gestossen. Seit Beginn des russischen Angriffskrieges hätten sich die entsprechenden Probleme verschärft. Die vorhandenen Ressourcen könnten nicht wie gewünscht für die Fortführung und den Abschluss der älteren und komplexeren Verfahren eingesetzt werden. Unter diesen Umständen sei von einer mangelnden Verfügbarkeit des Justizsystems und folglich von einem Versagen der staatlichen Strukturen auszugehen (Vernehmlassung Rz.14), womit die grundsätzlichen Bemühungen der ukrainischen Behörden im Kampf gegen die Korruption nicht in Abrede gestellt werden sollten. Freilich sei unbestritten, dass solche Bemühungen nach einem Regierungswechsel Zeit bräuchten (Duplik Rz. 4).

**4.2.1.1** Um zu verdeutlichen, dass das Justizsystem in der Ukraine völlig oder weitgehend zugsammenebrochen sei, verweist die Vorinstanz im Wesentlichen auf mehrere Berichte der Botschaft in Kiew und des Basel Institutes on Governance sowie auf ein Schreiben der Generalstaatsanwaltschaft der Ukraine.

**4.2.1.2** Im Bericht der Schweizer Botschaft in Kiew vom 15. Juni 2022 wird unter anderem festgehalten, dass die ukrainische Justiz bereits vor dem Krieg dysfunktional gewesen sei. Seit dem Kriegsbeginn am 24. Februar

2022 sei die Situation aber noch schwieriger geworden (act. 35 der Vorakten, S. 2 und 3).

**4.2.1.3** Das Basel Institute on Governance, eine unabhängige Organisation, welche staatliche Institutionen berät, hielt in ihrem Bericht vom 4. Juli 2022 fest, dass die Korruptionsbekämpfung in der Ukraine auf grosse personelle und organisatorische Schwierigkeiten stosse (act.37 der Vorakten, S. 4 und 5):

"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. [...]. Many of the accused in the proceedings related to Yanukovich are fugitives and cannot be arrested. In these cases "in absentia trials" is the only realistic option."

In seiner aktuellsten Einschätzung der Lage vom 23. Oktober 2023 konkretisiert das Basel Institut on Governance die Schwierigkeiten, mit welchen sich die ukrainischen Behörden zurzeit zu befassen haben (Duplik Beilage 7, S. 3 bis 6):

"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 C.\_\_\_\_\_ and of [...]. 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. According to official statements by the Ministry of Defense, Ukraine continues to follow its mobilization plan. As of September 2023, mobilization is continuing at the same intensity since the start of the war. An intensification of the mobilization is not unlikely in the coming month. [...] 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 employers 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. [...] 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. [...] It can however be noted specifically that in the case of C.\_\_\_\_\_, two key witnesses are located abroad, with one of them being a citizen of the Russian Federation. Their statements will be critical in order to prove the crime. [...] The repeated transfer of case files, including the files concerning the cases of C.\_\_\_\_\_ and [...] first in 2020 from OPG to NABU, and in December 2022 in one case [...] 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. [...] Legal and procedural challenges: [...] The case against C.\_\_\_\_\_ was opened in late 2014, and according to the prosecutor in charge of the case, the final deadline for bringing the case to Court for consideration is 2 June 2025."

**4.2.1.4** Der zweite Bericht der Schweizer Botschaft in Kiew datiert vom 16. November 2023 und beschreibt einerseits die einzelnen Reformbemühungen der ukrainischen Justiz (Duplik Beilage 1, S. 6 und 8). Andererseits habe es in der Folge aber auch wieder Rückschritte und Angriffe auf die ukrainischen Bemühungen einer unabhängigen Korruptionsbekämpfung gegeben (Duplik Beilage 1, S. 11 bis 14).

**4.2.1.5** Weiter verwies die Vorinstanz auch noch auf ein Antwortschreiben der Generalstaatsanwaltschaft der Ukraine vom 3. November 2023 (Duplik Beilage 5 S. 2 f.):

"Based on the requirements of the law, on 13.11.2019 the criminal proceeding was transferred to NABU for further investigation, which was reflected in the URPTI. [...] After the criminal proceedings were transferred to NABU, a new team of detectives was established on 05.12.2019. Additionally, a new composition of the team of prosecutors of the SAPO was set up on 13.11.2019. [...] Since February 2022, H.\_\_\_\_\_ [...], as well as eleven (11) other prosecutors of SAPO have been mobilized to the Armed Forces of Ukraine to carry out tasks for the defence of Ukraine and have been serving in the military to the present day. [...] In addition, the risks continue to exist that other detectives of NABU and prosecutors of SAPO will be asked to carry out tasks for the defence of Ukraine. [...] At present, the final decision in criminal proceeding No. [...] has not been taken. Due to the need to obtain information for further investigation, on 22.07.2019, the pre-trial investigation in the criminal proceeding was suspended in connection with the implementation of relevant actions within the framework of international cooperation. To date, no decision has been made to send the indictment against C.\_\_\_\_\_ for consideration by the court based on the above-mentioned facts. [...] The criminal proceeding against D.\_\_\_\_\_ and C.\_\_\_\_\_ is under strong time pressure in terms of the statute of limitations for prosecution. [...] In these cases, a person shall be released from criminal liability if fifteen years have passed since committing the criminal offence. Given the above, if the court does not consider the

criminal proceedings by 02.06.2025 (that is, within 20 months), D. \_\_\_\_\_ and C. \_\_\_\_\_ will be released from criminal liability due to the expiration of the statute of limitations."

**4.2.2** Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, die Lage der ukrainischen Justizbehörde habe sich nach dem Überfall Russlands rasch wieder stabilisiert (Beschwerde Rz. 201 ff.). Die Strafuntersuchung gegen C. \_\_\_\_\_ erfolge im vorliegenden Fall durch die Generalstaatsanwaltschaft mit Sitz in Kiew und die erstinstanzlichen Gerichte, welche einwandfrei funktionieren würden (Beschwerde Rz. 211 ff.). Allein in den Jahren 2019 bis 2023 seien in mindestens 21 Fällen Entscheide der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts im Zusammenhang mit der Gewährung der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen an die Ukraine ergangen (Beschwerde Rz. 217). Damit sei auch klar, dass die Untersuchung in der Ukraine und die Rechtshilfe im konkreten Fall keineswegs aufgrund des angeblichen Versagens staatlicher Strukturen gescheitert sei, sondern schlicht mit dem Umstand zu tun habe, dass keine strafbare Handlung vorliege (Beschwerde Rz. 234). Die Berichte der Schweizer Botschaft und des Basel Institute on Governance würden lediglich allgemeine Gründe nennen, welche die Effizienz der ukrainischen Strafverfolgungsbehörden in Frage stellten: Priorisieren von Kriegsverbrechen, Personalmangel, Verlagerung von Akten und Schwierigkeiten bei der Beweiserhebung in russischbesetzten Gebieten (Replik Rz. 7). Sie seien aber für das konkrete Verfahren irrelevant (Stellungnahme Noven, Rz. 5). Richtig sei, dass die 2015 gegründete NABU als Ermittlungsbehörde auch jetzt eine zentrale, effektive und erfolgreiche Rolle spiele. Mit der Einrichtung des unabhängigen obersten Antikorruptionsgerichts HACC im Jahre 2019 sei es möglich geworden, dass die vom NABU untersuchten und von der Sonderstaatsanwaltschaft für Korruptionsbekämpfung SAPO zur Anklage gebrachten Fälle auch tatsächlich von einem unabhängigen und kompetenten Gericht beurteilt würden (Replik Rz. 12). Die sehr hohen Erledigungszahlen sowie diverse Medienberichte hätten deutlich gemacht, dass die Korruptionsbekämpfung in der Ukraine auch während des russischen Angriffskrieges sehr gut funktioniere (Replik Rz. 23 ff.). Die russische Invasion habe lediglich für ganz kurze Zeit Auswirkungen auf die Personalpolitik und das Rekrutierungsverfahren der NABU gehabt (Replik Rz. 56). Aus den veröffentlichten Statistiken gehe hervor, dass die Ukraine für den Zeitraum vom 1. Januar 2023 bis 30. Juni 2023 insgesamt 169 Rechtshilfesuche gestellt habe, wovon 88 gewährt worden seien. Auch das mache deutlich, dass die Ukraine weiterhin in der Lage sei, internationale Rechtshilfverfahren zügig zu führen und zu erledigen (Replik Rz. 59). Im Strafverfahren gegen C. \_\_\_\_\_ und D. \_\_\_\_\_ seien keine Sachbearbeiter abgezogen

worden und es seien auch keine weiteren Zeugenaussagen und Beweis-erhebungen erforderlich, angezeigt oder ausstehend. Dass der Fall nicht zur Anklage gebracht werde, habe ausschliesslich mit der fehlenden Korruptionshandlung zu tun (Replik Rz. 77). Bezüglich des Schreibens der Generalstaatsanwaltschaft der Ukraine vom 3. November 2023 sei festzuhalten, dass auch dieses an keiner Stelle behaupten würde, dass Straf- und Rechtshilfeverfahren in Bezug auf C.\_\_\_\_\_ nicht ordentlich und effektiv durchführen zu können. Bezüglich des leitenden Staatsanwaltes H.\_\_\_\_\_ sei klarzustellen, dass dieser von der Mobilisierung eigentlich ausgenommen gewesen wäre, jedoch habe er sich freiwillig zum Militärdienst gemeldet (Stellungnahme Noven Rz. 8 f.). Der Umstand, weshalb bisher noch keine Anklage erhoben worden sei, liege denn gemäss Auskunft der Generalstaatsanwaltschaft der Ukraine auch nicht innerhalb der Behörden von NABU und SAPO begründet, sondern habe damit zu tun, dass Drittländer Rechtshilfeersuchen bisher nicht beantwortet hätten (Stellungnahme Noven Rz. 16). Soweit zusätzlich ausgeführt worden sei, es würden wichtige Zeugen fehlen, sei auch das kein ungewöhnlicher Umstand für ein Strafverfahren (Stellungnahme Noven Rz. 17). Die Generalstaatsanwaltschaft gebe auch zu, dass das Verfahren gegen D.\_\_\_\_\_ und C.\_\_\_\_\_ keineswegs wegen des grossen Aktenumfangs, Personalmangels oder wegen einer angeblich mangelnden Verfügbarkeit des Justizsystems in der Ukraine nicht vorangetrieben und zur Anklage gebracht werden könne, sondern einzig aufgrund von befürchteten Beweisschwierigkeiten im Verfahren vor Gericht (Stellungnahme Noven Rz. 19, Duplik Beilage 5, S. 4, Frage 8):

"Based on the circumstances of the criminal proceedings, the specified person is an important witness; therefore, without his testimony during the trial, it will be difficult to prove the accusation."

Es könne und dürfe aber nicht sein, dass die ukrainischen Behörden allein wegen befürchteter Beweisschwierigkeiten auf eine Anklageerhebung gegen D.\_\_\_\_\_ und C.\_\_\_\_\_ vorerst verzichteten, den Beschuldigten auf diese Weise das Recht auf eine strafgerichtliche Beurteilung in der Ukraine entzögen und der Schweizer Bundesrat als Vorinstanz des hiesigen Verfahrens dieses eklatante Versäumnis (welches nichts mit einem völligen oder weitgehenden Zusammenbruch des Justizsystems hat) zum Anlass nehme, um die Vermögenswerte auf dem Umweg eines administrativen Verfahrens in der Schweiz zu sperren und einzuziehen, obwohl dieser Vorgang laut der Generalstaatsanwaltschaft in der Ukraine im Strafrechtsverfahren mangels entsprechender Zeugenaussagen nicht möglich wäre. Die Sperrung der Vermögenswerte der Beschwerdeführerinnen gemäss

Art. 4 Abs. 2 lit. b SRVG sei offensichtlich rechtsmissbräuchlich und unzulässig (Stellungnahme Noven Rz. 19). Soweit geltend gemacht worden sei, der Beschuldigte C.\_\_\_\_\_ habe noch nicht einvernommen werden können, hätten die ukrainischen Behörden jederzeit die Möglichkeit, eine Anklage in Abwesenheit zu erheben, wie sie das beispielsweise im Fall des ehemaligen Präsidenten Yanukovych und dessen Sohn getan hätten, die am 12. Dezember 2022 in Abwesenheit verurteilt worden seien (Stellungnahme Noven, Rz. 22).

**4.2.2.1** Um ihren Standpunkt zu verdeutlichen, verweisen die Beschwerdeführerinnen auf die Ukraine-Analyse Nr. 280 vom 8. März 2023 der deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde (Replik Rz. 10, Beschwerdebeilage 87, S. 3):

"Das 2015 gegründete Nationale Antikorruptionsbüro (NABU) spielt als Ermittlungsbehörde eine zentrale Rolle: Es untersucht solche Fälle der Korruption, in die ranghohe Staatsvertreter:innen verwickelt sind oder große Korruptionsfälle mit einem Schaden von mehr als einer Million Hrywnja. Das NABU hat bereits mehr als 850 Ermittlungsverfahren eingeleitet, auch gegen einflussreiche Personen, und setzt die Arbeit trotz der russischen Invasion unvermindert fort. Die Anklageerhebung bei Ermittlungen, die in die Zuständigkeit des NABU fallen, erfolgt durch die ebenfalls 2015 geschaffene Sonderstaatsanwaltschaft für Korruptionsbekämpfung (SAPO), eine unabhängige Einheit innerhalb der Generalstaatsanwaltschaft. Während früher Korruptionsermittlungen oft in der selbst korruptionsanfälligen Staatsanwaltschaft versandeten, zeigen 380 Anklagen, dass die SAPO effektiv arbeitet."

**4.2.2.2** Mit der Einrichtung des HACC im Jahre 2019 sei es gemäss der ukrainischen Anti-corruption Frontline möglich, dass die von der NABU untersuchten und von der SAPO zur Anklage gebrachten Fälle tatsächlich von einem unabhängigen Gericht beurteilt würden (Replik Rz. 12, Beschwerdebeilage 88 Seite 1 und 2):

"Anti-corruption bodies that were established in Ukraine after the Revolution of Dignity have always been the bone in the throat for Russians. In recent years, they have been systematically destroying the most important ally of Russia in Ukraine, namely corruption. Throughout years of independence, it was corruption that helped Russians to control Ukrainian officials, win elections, block progressive reforms, bribe traitors or seize strategic enterprises. [...] One of key indicators of the work of law enforcement agencies and courts is the final result in the form of final decisions. In 2022, the High Anti-Corruption Court made 37 verdicts in the first instance: 33 guilty verdicts and 4 verdicts of not guilty."

**4.2.2.3** Auch die NABU und die SAPO würden einwandfrei funktionieren, was sich aus den vielen Informationen auf den entsprechenden Homepages [www.nabu.gov.ua/en/news](http://www.nabu.gov.ua/en/news) ergebe, beispielsweise aus einem Eintrag vom 11. September 2023 zum Thema "Independence, effectiveness of Ukraine's anti-corruption system are the right signals for both Europe and Germany" (Beschwerdebeilage 90 S. 1).

"The meeting was also attended by the head of the EU Anti-Corruption Initiative and the chairman of the Anti-Corruption Action Center's board. [...] According to him [NABU's Director Semen Kryvonos], recent anti-corruption cases, such as the exposure of the former beneficial owner of PrivatBank, who embezzled more than UAH 9.2 billion of the bank's funds and the revelation of corruption in the Supreme Court, demonstrate Ukraine's commitment to the right direction."

**4.2.2.4** Die statistischen Daten, insbesondere die Halbjahresberichte von NABU und SAPO würden bestätigen, dass die Ermittlungs- und Anklagebehörden ihre Aufgaben aktiv und unvermindert wahrnehmen würden (Beschwerdebeilage 106).

"The first half of 2023 was marked by efficiency for the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. NABU succeeded not only in keeping up with last year's high pace but also in significantly improving its results. [...] In the first half of 2023, NABU and SAPO started 286 investigations, served suspicion notices on 137 persons, and sent 58 indictments against 147 persons to court (compared to 54 indictments against 123 persons for the entire 2022)."

**4.2.2.5** Am 6. März 2023 sei zudem gemäss einer Pressemitteilung der NABU Semen Kryvonos durch ein transparentes Auswahlverfahren von einer Kommission ausgewählt und durch das Ministerkabinett zum neuen Direktor ernannt worden (Duplik Rz. 46, Beschwerdebeilage 109).

"Semen Kryvonos, appointed on March 6 as the Director of the National Bureau, is set to preserve the independence of the Bureau and increase its efficiency. Addressing the staff, he noted: "It is an honor for me to be part of this powerful team. You have shown incredible results in 7 years of work. Therefore, the main task that I set before myself is to preserve the achievements and independence of the Bureau's staff, as well as to increase the efficiency of work."

**4.2.3** Art. 4 Abs. 2 Bst. b SRVG setzt voraus, dass der Herkunftsstaat die Anforderungen an ein Rechtshilfverfahren 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 (Urteil des BVGer B-5905/2012 vom 27. November 2015 E. 2.1 und E 2.2; MEYER, a.a.O., S. 291, 311).

#### **4.2.4**

**4.2.4.1** In Übereinstimmung mit den Ausführungen der Beschwerdeführerinnen 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. Dass die Ukraine auch nach dem Beginn des russischen Angriffskrieges am 24. April 2022 offensichtlich Willens ist, diese Anstrengungen fortzusetzen, zeigt sich beispielsweise auch durch die Verurteilung des ehemaligen Präsidenten Yanukovych vom 12. Dezember 2022 durch den HACC und der damit verbundenen Anordnung der Einziehung von Vermögenswerten (vgl. Replik Rz. 37, Stellungnahme Noven Rz. 22). Die Beschwerdeführerinnen verweisen in diesem Zusammenhang zu Recht auf eine Vielzahl von Meldungen auf den jeweiligen Homepages der neu gegründeten Institutionen sowie auf Pressemitteilungen dieser Institutionen, mit denen grundsätzlich eine einwandfrei funktionierende Antikorruptionsbehörde dargestellt wird (vgl. Beschwerdebeilagen 88 bis 110).

**4.2.4.2** 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 (Duplik Beilage 1 S. 3 ff.). Für die Beurteilung, ob die staatlichen Strukturen in der Ukraine im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Bst. b SRVG funktionieren, ist allerdings nicht nur auf die Mitteilungen und Presseerklärungen der entsprechenden Institutionen abzustellen (vgl. Beschwerdebeilagen 88 bis 110). Zu prüfen ist vielmehr, ob diese Strukturen in Bezug auf den hier zu beurteilenden Einzelfall funktionieren (Botschaft zum SRVG, BBI 2014 5265, 5303).

**4.2.4.3** Für das *vorliegende Verfahren* ist entscheidend, dass die Zuständigkeit zur Führung der Strafuntersuchungen gegen C.\_\_\_\_\_ seit 2014 mehrfach gewechselt hat, auch aufgrund eines Machtkampfes zwischen den Institutionen, lange Zeit umstritten war und erst seit Ende 2019 fest bei der NABU angesiedelt ist (Duplik Beilage 1 S. 5). Dieser Wechsel fünf Jahre nach der Eröffnung des Verfahrens bedeutete einen grossen administrativen Aufwand und hatte 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 (Duplik Beilage 5 S. 3). Sodann gingen im Jahr 2020 eine Vielzahl von Dokumenten und Beweismittel verloren, welche aufwändig wiederbeschafft werden mussten, was die Untersuchung zusätzlich verzögerte (Duplik Beilage 7 S. 5 f.). Weiter von Bedeutung ist, dass durch den Ausbruch des russischen Angriffskrieges am 24. Februar 2022 die Antikorruptionsbehörden ihre Tätigkeiten vorübergehend einstellen mussten (Replik Rz. 24). Unstrittig ist ferner, dass der leitende Staatsanwalt des Verfahrens gegen C.\_\_\_\_\_, Oberstaatsanwalt H.\_\_\_\_\_, nach Ausbruch des Krieges in den Militärdienst trat und seither für die Leitung der Untersuchung nicht mehr zur Verfügung steht (Duplik Rz. 10, Stellungnahme Noven Rz. 13). Hinzu kommt, dass der Ausgang des russischen Angriffskrieges auch zwei Jahre nach seinem Ausbruch völlig offen ist und neuste Berichte vermuten lassen (statt vieler: Ukraine-Analyse der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde, Chronik <https://laender-analysen.de/ukraine-analysen/chronik?c=ukrine&i=1>), abgerufen letztmals am 2. April 2024), dass die Belastung durch den Krieg für die Untersuchungsbehörden eher zu- als abnehmen wird. All diese Ereignisse haben in ihrer Kumulation bisher eine Strafuntersuchung gegen C.\_\_\_\_\_, welche den Anforderungen an die internationale Rechtshilfe in Strafsachen gerecht würde, verunmöglicht und werden eine solche in der verbleibenden Zeit bis Juni 2025 auch kaum mehr möglich machen (vgl. Duplik Beilage 5 S. 4 und Duplik Beilage 7 S. 6). Die Hoffnung auf einen Erfolg der Rechtshilfe ist damit so

aussichtslos, dass ein Schlussstrich gezogen werden kann. Die Voraussetzungen von Art. 4 Abs. 2 Bst. b SRVG sind damit erfüllt.

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

**4.3.1** Die Beschwerdeführerinnen 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, seien vom Europäischen Gerichtshof mit Urteil [...] betreffend C.\_\_\_\_\_ für nichtig erklärt worden (Beschwerde Rz. 22, 195 ff.). Damit seien sämtliche Sanktionen der EU gegen C.\_\_\_\_\_ aufgehoben. Es bestehe deswegen auch kein Interesse der Schweiz über das SRVG weiterhin restriktive Massnahmen aufrecht zu erhalten (Beschwerde Rz. 200). Ob das europäische Recht und das SRVG unterschiedliche Voraussetzungen für eine Vermögenssperrung vorsehen würden, sei in diesem Zusammenhang unerheblich. Wesentlich sei, dass die EU als einer der wichtigsten Handelspartner der Schweiz keine Veranlassung mehr für restriktive Massnahmen gegen C.\_\_\_\_\_ sehe (Replik Rz. 94).

**4.3.2** Die Vorinstanz hält dem entgegen, dass die Kriterien der Europäischen Union für eine Sperrung nicht identisch seien mit denjenigen der Schweiz (Vernehmlassung Rz. 5). Dass die Sperrung von Vermögenswerten der Wahrung der Schweizer Interessen dienen würde, könne vor dem Hintergrund des Angriffskrieges von Russland auf die Ukraine und der vom Bundesrat gegenüber der ukrainischen Bevölkerung ausgedrückten Solidarität und Unterstützung nicht in Frage gestellt werden. Eine Sperrung im Hinblick auf eine Einziehung sei ein Beitrag zu Gerechtigkeit und zur Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze und diene dem Wiederaufbau der Ukraine (Vernehmlassung Rz. 5, 12).

**4.3.3** 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).

**4.3.4** Soweit die Beschwerdeführerinnen mit Verweis auf das vom Europäischen Gerichtshof erlassene Urteil [...] (vgl. E. 4.3.1 hiavor) ausführen,

allein aufgrund der fehlenden Sanktionierung von C. \_\_\_\_\_ durch die EU 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 wirtschaftlichen 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 (Urteil des BVGer B-3901/2018 vom 13. Mai 2019 E. 4.3.1; bestätigt in BGE 146 I 157 E. 4.3.2). In Übereinstimmung mit den Ausführungen der Vorinstanz liegt es im Interesse der Schweiz, die blockierten Gelder, welche möglicherweise durch Korruption erworben worden sind, einer juristisch 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.

**4.4** 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.

## 5.

Neben den fehlenden gesetzlichen Voraussetzungen rügen die Beschwerdeführerinnen zusätzlich, bei den gesperrten Vermögenswerten handle es sich nicht um verdächtige Gelder im Sinne von Art. 3 Abs. 2 Bst. c SRVG.

Die Sperrungen würden auch den Grundsatz "ne bis in idem" verletzen. Hinzu komme, dass die knappe Begründung der Sperrungen nicht den Anforderungen an das rechtliche Gehör genüge und die Massnahmen auch nicht verhältnismässig seien. Diese Rügen sind nachfolgend zu prüfen.

## 5.1 Unvollständige Feststellung des Sachverhalts

**5.1.1** Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, eine Vermögenssperre nach Art. 4 SRVG setze zusätzlich voraus, dass es sich um Gelder handle, welche gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. c SRVG *wahrscheinlich* aus Korruption, ungetreuer Geschäftsführung oder anderer Verbrechen (Art. 3 Abs. 2 Bst. c SRVG) stammen würden (Beschwerde Rz. 17, 220). Der zentrale Vorwurf, gemäss welchem der D. \_\_\_\_\_ [...] dafür gesorgt haben soll, dass E. \_\_\_\_\_ [...] gewählt worden sei und im Gegenzug Vermögensvorteile in Höhe von [...] USD erhalten habe, die unter anderem auch auf den Konten der Beschwerdeführerinnen deponiert seien, hätten sich als völlig haltlos erwiesen (Beschwerde Rz. 16, 46 ff.). Es stehe ausser Frage, dass die entsprechende Vortat gar nicht vorliegen könne (Beschwerde Rz. 47 ff.): Die Nominierung sei durch die *Koalition* [...] erfolgt (Beschwerde Rz. 59 ff.). D. \_\_\_\_\_ habe somit weder faktisch noch parteirechtlich die Kompetenz gehabt, E. \_\_\_\_\_ als Kandidaten [...] vorzuschlagen (Beschwerde Rz. 66, 97 ff.). Im Übrigen sei die Kaufpreiszahlung der F. \_\_\_\_\_ Limited vom 8. Juli 2010 über [...] USD rechtmässig erfolgt und stelle keinen nicht gebührenden Vermögensvorteil dar (Beschwerde Rz. 102 ff.). Hinzu komme, dass die Untersuchung der Bundesanwaltschaft gegen C. \_\_\_\_\_ ebenfalls keinerlei Erkenntnisse zu einer verbrecherischen Vortat ergeben habe, weshalb sie mit Verfügung vom 18. Juli 2018 eingestellt worden sei (Beschwerde Rz. 26 ff., act. 16 der Vorakten).

**5.1.2** Die Vorinstanz hält dem entgegen, dass die Frage der rechtmässigen Herkunft der Vermögenswerte nicht im vorliegenden Verfahren zu beantworten sei (Vernehmlassung Rz. 2 und 7; Duplik Rz. 15). Wenn die Beschwerdeführerinnen auf die fehlende Prüfung gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. c SRVG verweisen würden, gingen sie fälschlicherweise davon aus, dass eine Vermögenssperre nach Art. 3 SRVG vorliegen müsse, um eine Vermögenssperre nach Art. 4 SRVG anordnen zu können. Dem sei aber nicht so (Vernehmlassung Rz. 9). Im Übrigen sei die Einstellungsverfügung der Bundesanwaltschaft keinesfalls nach einer materiellen Prüfung der Sach- und Rechtslage erfolgt. Vielmehr sei das Verfahren eingestellt worden, weil bereits die ukrainischen Behörden im selben Sachzusammenhang eine

Strafuntersuchung gegen C.\_\_\_\_\_ führen würden (Duplik Rz. 14; act. 16 Rz. 1.27 der Vorakten).

**5.1.3** In Übereinstimmung mit den Ausführungen der Vorinstanz ist festzuhalten, 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 Rechtshilfезusammenarbeit mit dem Herkunftsstaat zu erleichtern, doch ist eine solche nicht unbedingt erforderlich (Botschaft zum SRVG, BBI 2014 5265, 5305). Die Rüge erweist sich deshalb als unbegründet. Soweit die Beschwerdeführerinnen darüber hinaus eine weitere Klärung der rechtmässigen Herkunft der Vermögenswerte anstreben, ist darauf hinzuweisen, dass diese Fragen nicht im vorliegenden Verfahren zu klären sind. Die eigentumsrechtlichen Aspekte sind, wie bereits erwähnt, im darauffolgenden Klageverfahren zu erörtern (vgl. E. 3.6 hiervor; Botschaft zum SRVG, BBI 2014 5265, 5325).

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

**5.2.1** Die Beschwerdeführerinnen rügen zusätzlich, dass die Vorwürfe gegen C.\_\_\_\_\_ mehrfach gerichtlich überprüft worden seien und dass das erneute Verfahren gegen den Grundsatz "ne bis in idem" gemäss Art. 54 des Schengener Durchführungsübereinkommens vom 19. Juni 1990 (SDÜ, Amtsblatt der EU Nr. L 239 vom 22. September 2000, L 239 vom 22/09/2000 S. 0019 - 0062, nicht in der SR veröffentlicht) verstossen würde. Mit Beschluss vom [...] habe das Bezirksgericht Petscherskyi der Stadt Kiew festgestellt, dass keine hinreichende Verdachtslage gegen C.\_\_\_\_\_ bestehe, weshalb der Antrag der Generalstaatsanwaltschaft der Ukraine auf Beschlagnahme von Vermögenswerten abgewiesen worden sei (Beschwerde Rz. 171). Auch die liechtensteinische Staatsanwaltschaft habe das Verfahren gegen C.\_\_\_\_\_ wegen des Verdachts auf Geldwäscherei bereits im [...] eingestellt (Beschwerde Rz. 175). Am [...] sei sodann das strafrechtliche Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft Wien wegen des Verdachts auf Geldwäscherei ebenfalls eingestellt worden (Beschwerde Rz. 179). Schlussendlich habe das Tribunale Ordinario di Milano mit Urteil vom [...] C.\_\_\_\_\_ vom Vorwurf der Bestechung und Geldwäscherei im Zusammenhang mit der Wahl von E.\_\_\_\_\_ [...] freigesprochen (Beschwerde Rz. 187). Das italienische Urteil halte fest, dass eine entsprechende Vortat ausgeschlossen werden könne (Beschwerde Rz. 190, Replik Rz. 93).

Wer aber durch eine Vertragspartei des Schengener Durchführungsübereinkommens rechtskräftig abgeurteilt worden sei, dürfe grundsätzlich wegen derselben Tat nicht mehr verfolgt werden. Entsprechend könne der dem Rechtshilfeverfahren zu Grunde gelegte Sachverhalt und die darin vorgetragenen Vorwürfe auch nicht länger in der Schweiz aufrechterhalten werden und als Grundlage für eine Sperrung im Hinblick auf eine Einziehung nach Art. 4 SRVG dienen (Beschwerde Rz. 21). Nach Art. 54 SDÜ liege immer dann eine abgeurteilte Sache vor, wenn die Sache in einem anderen Mitgliedstaat bereits geprüft worden sei. Auch ein Freispruch oder eine Einstellung eines Ermittlungsverfahrens durch die Staatsanwaltschaft wegen eines Lebenssachverhaltes stelle, ebenso wie ein Freispruch mangels Beweise, eine abgeurteilte Sache dar (Replik Rz. 89).

**5.2.2** Die Vorinstanz weist darauf hin, dass es sich beim vorliegenden Verfahren um ein Verwaltungs- und nicht um ein Strafverfahren handelt (Vernehmlassung Rz. 3; Duplik Rz. 14). Der von den Beschwerdeführerinnen angerufene Grundsatz "ne bis in idem" sei deshalb nicht einschlägig. Zudem müsse darauf hingewiesen werden, dass nach der Rechtsprechung zu Art. 54 SDÜ dieses Verfahrenshindernis nur gelte, wenn die Strafklage "vollständig verbraucht" sei (Vernehmlassung Rz. 3). Gegen den Entscheid des Bezirksgerichts Petscherskyi vom [...] sei Berufung eingelegt worden und das Berufungsgericht habe mit Urteil vom [...] den Entscheid des Bezirksgerichts aufgehoben und der Beschlagnahme der Vermögenswerte zugestimmt. Zudem sei dem BJ von der NABU mit Schreiben vom 9. November 2021 ausdrücklich mitgeteilt worden, dass das Verfahren gegen C. \_\_\_\_\_ nicht eingestellt, sondern nach ukrainischem Strafprozessrecht ausgesetzt worden sei (Vernehmlassung Rz. 6). Hinsichtlich der erwähnten Entscheide im Fürstentum Liechtenstein, in Österreich und Italien sei zu beachten, dass diese Verfahren nicht die gesperrten Vermögenswerte in der Schweiz betreffen würden (Vernehmlassung Rz. 4). In den Einstellungsverfügungen in Österreich und Liechtenstein sei auch keine materielle Prüfung vorgenommen worden (Duplik Rz. 14). Zum Urteil des Tribunale Ordinario di Milano vom [...] sei anzumerken, dass damit, anders als die Beschwerdeführerinnen dies ausgeführt hätten, eine strafbare Vortat eben gerade *nicht* ausgeschlossen worden sei (Vernehmlassung Rz. 4; Beschwerdebeilage 70 S. 4).

**5.2.3** Das Schengener Durchführungsübereinkommen regelt das "Verbot der Doppelbestrafung" in Art. 54 SDÜ wie folgt:

"Wer durch eine Vertragspartei rechtskräftig abgeurteilt worden ist, darf durch eine andere Vertragspartei wegen derselben Tat nicht verfolgt werden,

vorausgesetzt, dass im Fall einer Verurteilung die Sanktion bereits vollstreckt worden ist, gerade vollstreckt wird oder nach dem Recht des Urteilsstaats nicht mehr vollstreckt werden kann."

Der EuGH legt den Begriff "derselben Tat" dahingehend aus, das massgebende Kriterium für die Anwendung dieses Artikels sei die Identität der materiellen Tat, verstanden als das Vorhandensein eines Komplexes unlösbar miteinander verbundener Tatsachen, unabhängig von der rechtlichen Qualifizierung dieser Tatsachen oder von dem geschützten rechtlichen Interesse (Urteil des EuGH C-436/04 vom 9. März 2006, *Van Esbroek*, Slg. 2006 I-02333, Randnr. 42; Urteil des BGer 6B\_716/2020 vom 2. März 2021 E. 1.7.3).

Nach dem Wortlaut von Art. 54 SDÜ darf niemand in einem Vertragsstaat wegen derselben Tat wieder verfolgt werden, derentwegen er in einem anderen Vertragsstaat bereits "rechtskräftig abgeurteilt" worden ist. Das ist der Fall, wenn die Strafklage vollständig verbraucht ist. Diese Frage ist nach dem Recht des Vertragsstaates zu beurteilen, der die fragliche Entscheidung erlassen hatte. Ist die Strafklage nicht endgültig verbraucht, kann die Entscheidung nicht als Verfahrenshindernis angesehen werden (Urteil des EuGH C-486/14 vom 29. Juni 2016 *Kossowski*, ECLI:EU:C:2016:483, Randnr. 33 bis 35; Urteil des BGer 6B\_716/2020 vom 2. März 2021 E. 1.7.4).

**5.2.4** Zu den von den Beschwerdeführerinnen genannten Entscheidungen ist vorab anzumerken, dass der Beschluss des Bezirksgerichts Peterscherskyi der Stadt Kiew vom [...], dem Antrag der Staatsanwaltschaft, die Vermögensgelder seien zu sperren, nicht zu folgen, vom Berufungsgericht am [...] gemäss der unwidersprochenen Darstellung der Vorinstanz aufgehoben wurde (Vernehmlassung Rz. 6, Replik Rz. 95, Beschwerdebeilage 64). Der Verständigung der liechtensteinischen Staatsanwaltschaft vom [...], wonach die Vorerhebung gegen C. \_\_\_\_\_ wegen des Verdachts der Geldwäscherei eingestellt worden sei, sind keine Hinweise auf eigene Ermittlungen der Behörden zu entnehmen. Auch fehlt eine kurze Aufzeichnung der sie dazu bestimmenden Erwägungen gemäss § 22 Abs. 1 Satz 2 StPO des Fürstentums Liechtenstein (Beschwerdebeilage 65). Der Einstellungsverfügung der Staatsanwaltschaft Wien vom [...] sowie der Einstellungs begründung vom [...] kann entnommen werden, dass keine konkrete geldwäschereitaugliche Vortat ermittelt werden konnte und dass es auch keinen konkreten Anhaltspunkt dafür gab, dass es sich bei den in Österreich ermittelten Geldern und Transaktionen um Vermögensbestandteile handelte, die aus strafbarer Handlung herrührten. Das Verfahren wurde

gemäss § 190 Ziff. 2 StPO Österreichs eingestellt (Beschwerdebeilagen 66 und 67). Allerdings bleibt fraglich, ob es sich hierbei um dieselbe Tat im Sinne von Art. 54 SDÜ handelt. Im Urteil des Tribunale Ordinario di Milano vom [...] erwähnt das Gericht in Teilen denselben Tatvorwurf, welcher auch dem Rechtshilfeersuchen vom 24. Mai 2016, 27. Februar 2017, 6. Juli 2017 und 18. August 2017 zu Grunde gelegt wurde. Demnach soll D.\_\_\_\_\_, der Vater von C.\_\_\_\_\_, [...], dafür gesorgt haben, dass E.\_\_\_\_\_, [...] gewählt wurde und im Gegenzug Vermögensvorteile in der Höhe von bis zu [...] USD erhalten haben, die unter anderem auch auf Schweizer Konten überwiesen worden seien, an denen sein Sohn C.\_\_\_\_\_ wirtschaftlich begünstigt sei (Beschwerdebeilage 70 S. 2 und 3):

"[...], concernente somme di denaro frutto del reato di corruzione commesso in Ucraina tra il marzo e il luglio 2010, consistente nella ricezione di una tangente di [...] UAH (circa [...] dollari) in cambio della proposizione della candidatura di D.\_\_\_\_\_ alla carica di [...], reato per il quale risulta indagato C.\_\_\_\_\_ in qualità di concorrente materiale unitamente al padre D.\_\_\_\_\_, nelle rispettive qualità, all'epoca dei fatti, di [...] e in particolare per avere messo a disposizione la società "G.\_\_\_\_\_ Limited" con sede a Nicosia (CIPRO), di sua proprietà, per dissimulare il pagamento della tangente tramite una operazione di compravendita immobiliare."

Das Tribunale Ordinario di Milano sprach C.\_\_\_\_\_ mit Urteil vom [...] vom Vorwurf der Geldwäscherei gemäss Art. 425 Abs. 3 des italienischen Strafprozessrechts frei, ohne aber eine widerrechtliche Vortat ausgeschlossen zu haben (Beschwerdebeilagen 70 S. 4 und 5).

**5.2.5** Letztlich kann die Frage, ob ein Verstoss gegen Art. 54 SDÜ vorliegt, indessen aus folgenden Gründen offengelassen werden: 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 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 das Bundesgericht hat an anderer Stelle ausgeführt, dass die Anordnung von Strafen, Nebenstrafen und strafrechtlichen Massnahmen einerseits und von administrativen Massnahmen andererseits als Folge ein und desselben Verhaltens, welche die Rechtsordnung auf zahlreichen Gebieten vorsieht, nicht gegen den Grundsatz "ne bis in idem" verstösst (Urteil des BGer 6S.477/2001 vom 9. Oktober 2001 E. 2d/bb).

**5.2.6** Im Übrigen stellt die Sperrung gemäss Art. 4 SRVG ganz grundsätzlich keine neue Untersuchungshandlung dar. Sie sorgt als vorsorgliche Massnahme einzig dafür, dass der bestehende Zustand einstweilen unverändert bleibt und damit die Grundlage geschaffen wird, eine materielle Beurteilung im Klageverfahren gemäss Art. 14 SRVG überhaupt erst vornehmen zu können (Urteile des BVGer B-2752/2023 vom 25. Oktober 2023 E. 2.3 und B-2760/2023 vom 25. Oktober 2023 E. 2.3; vgl. HANSJÖRG SEILER, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 3. Aufl. 2023, Rz. 33 zu Art. 56; Botschaft zum SRVG, BBI 2014 5265, 5302). Die Beschwerdeführerinnen weisen in diesem Zusammenhang zu Recht darauf hin, dass eine solche Sperrung eine erhebliche zeitliche und wirtschaftliche Tragweite hat, welche für eine vorsorgliche Massnahme untypisch ist. Der Gesetzgeber war sich dessen aber bewusst (vgl. Botschaft SRVG, BBI 2014 5265, 5308; MARNIE DANNACHER, Diktatorengelder in der Schweiz, Einziehung und Herausgabe von unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten politisch exponierter Personen, Diss. Basel 2011, S. 133; MEYER, a.a.O., S. 309) und hat mit Art. 9 SRVG immerhin eine gesetzliche Grundlage geschaffen, um in Härtefällen gesperrtes Vermögen freizugeben (Urteile des BVGer B-2752/2023 vom 25. Oktober 2023 E. 2.8 und B-2760/2023 vom 25. Oktober 2023 E. 2.8).

**5.2.7** Nach den gemachten Ausführungen steht fest, dass die Sperrung im Hinblick auf die Einziehung im vorliegenden Verfahren nicht gegen den Grundsatz "ne bis in idem" verstösst, weshalb sich die entsprechende Rüge ebenfalls als unbegründet erweist.

### **5.3 Verletzung rechtliches Gehör**

**5.3.1** Die Beschwerdeführerinnen stellen sich zusätzlich auf den Standpunkt, mit der knappen Begründung der angefochtenen Verfügung vom 15. Februar 2023 verletze die Vorinstanz das rechtliche Gehör

(Beschwerde Rz. 228 ff.) Aus der Verfügung gehe insbesondere nicht hervor, auf welche Schwierigkeiten die ukrainischen Behörden bei der Strafuntersuchung gegen C. \_\_\_\_\_ gestossen seien (Beschwerde Rz. 225).

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

**5.3.3** Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid dargelegt, auf welche Tatsachen und rechtlichen Überlegungen sie sich bei der Sperrung der Vermögenswerte im Hinblick auf eine Einziehung bei Scheitern der Rechtshilfe stützt (Verfügung, Rz. 16 ff.). Die Entscheidbegründung ist so abgefasst, dass sich die Beschwerdeführenden über dessen Tragweite Rechenschaft geben und den Entscheid in voller Kenntnis der Sache an das Bundesverwaltungsgericht weiterziehen konnten (vgl. BGE 148 II 310 E. 3.1; 143 III 65 E. 5.2; 142 II 49 E. 9.2; je mit Hinweisen). Im Beschwerdeverfahren hat die Vorinstanz auf Rüge hin ihre Erwägungen nochmals vertieft (Vernehmlassung, Rz. 3, 6 ff., 12 ff., Replik Rz. 8, 10, 12 ff.).

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

## **5.4 Verhältnismässigkeit**

**5.4.1** Soweit sich die Beschwerdeführerinnen schliesslich ohne vertiefte Begründung auf den Standpunkt stellen, die Vermögenssperrungen seien unverhältnismässig, weil die gesperrten Vermögenswerte nachweislich nicht widerrechtlich erworben worden seien (Beschwerde Rz. 243, Replik Rz. 96), sind sie erneut darauf hinzuweisen, dass die eigentumsrechtlichen Fragestellungen dem Klageverfahren vorbehalten bleiben (vgl. E. 3.6 und E. 5.1.3 hiervor). Sodann ist eine Interessenabwägung vorzunehmen. Erforderlich ist, dass die Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen den Ausschlag für eine vorsorgliche Massnahme geben und dass diese

verhältnismässig erscheint (SEILER, a.a.O., Rz. 29 zu Art. 56). Die Beschwerdeführerinnen äussern sich zu dieser Interessenabwägung nicht.

**5.4.2** In Übereinstimmung mit den Ausführungen der Vorinstanz ist den öffentlichen Interessen, das Klageverfahren durchführen und die eigentumsrechtlichen Fragen klären zu können gegenüber dem privaten Interesse, wieder uneingeschränkt über die gesperrten Vermögenswerte zu verfügen, den Vorzug zu geben. Dies umso mehr, als mit der Härtefallregelung von Art. 9 SRVG bereits ein gesetzlicher Interessenausgleich geschaffen wurde, der die lange Dauer des Verfahrens zu Lasten der privaten Interessen berücksichtigt. Die Rüge der Beschwerdeführerinnen, die Sperrung sei unverhältnismässig, ist deshalb unbegründet.

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

## **6.**

**6.1** 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).

**6.2** Die unterliegenden Beschwerdeführerinnen leisteten Kostenvorschüsse in der Höhe von Fr. 42'700.– (B-2284/2023, Beschwerdeführerin 1) und Fr. 8'300.– (B-2286/2023, Beschwerdeführerin 2) sowie Fr. 1'000.– (B-2324/2023 Beschwerdeführerin 2).

**6.3** 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 rechtfertigt es sich, die Verfahrenskosten je um ein Viertel der ursprünglichen Kostenvorschüsse zu reduzieren und auf Fr. 32'025.– (B-2284/2023, Beschwerdeführerin 1) und Fr. 6'225.– (B-2286/2023, Beschwerdeführerin 2) sowie Fr. 750.– (B-2324/2023 Beschwerdeführerin 2) festzusetzen und den Beschwerdeführerinnen aufzuerlegen.

**6.4** Als unterliegende Partei haben die Beschwerdeführerinnen 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 der Beschwerdeführerin 1 Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 32'025.- sowie der Beschwerdeführerin 2 Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 6'225.- und Fr. 750.- auferlegt. Diese Beträge werden den Kostenvorschüssen von Fr. 42'700.- (Beschwerdeführerin 1) sowie Fr. 8'300.- und Fr. 1'000.- (Beschwerdeführerin 2) entnommen. Die Restbeträge von Fr. 10'675.- (Beschwerdeführerin 1) sowie Fr. 2'075.- und Fr. 250.- (Beschwerdeführerin 2) werden den Beschwerdeführerinnen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Entscheides zurückerstattet.

**3.**

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerinnen 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 Beschwerdeführerinnen (Gerichtsurkunde; drei Rückerstattungsformulare [B-2284/2023 für die Beschwerdeführerin 1, B-2286/2023 und B-2324/2023] für die Beschwerdeführerin 2).
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)