

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 435/2024

Urteil vom 19. Mai 2025

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Haag, Präsident,
Bundesrichter Chaix, Kneubühler, Müller, Merz,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte

1. A. _____,
2. B. _____,
3. C. _____ Inc.,
4. D. _____ SA,
alle vier vertreten durch Rechtsanwalt Dominic Nellen,
Beschwerdeführende,

gegen

Schweizerischer Bundesrat,
Bundeskanzlei, Bundeshaus West, 3003 Bern,
vertreten durch das Eidgenössische Finanzdepartement, Generalsekretariat, Rechtsdienst, Bundesgasse 3, 3003
Bern.

Gegenstand

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

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung II, vom 4. Juni 2024 (B-3507/2022,
B-3508/2022, B-3509/22, B-3510/2022, B-1856/2024).

Sachverhalt:

A.

Im Februar 2014 wurde der damalige ukrainische Präsident Viktor Yanukovich abgesetzt. Daraufhin erliess der Bundesrat am 26. Februar 2014 die Verordnung über Massnahmen gegen gewisse Personen aus der Ukraine (AS 2014 573; im Folgenden: aUkraine-Verordnung). Diese sah die administrative Sperrung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen vor, die sich im Eigentum oder unter der Kontrolle von natürlichen Personen, Unternehmen und Organisationen befanden, die im Anhang der Verordnung genannt wurden. Dazu gehörte auch E. _____, Volksabgeordneter der Ukraine von 2007 bis 2014. In der Folge wurde die Sperre mehrmals verlängert.

Mit Gesuch vom 4. Dezember 2017 beantragte E. _____ seine Streichung vom Anhang der Verordnung. Dieser Antrag wurde am 11. März 2020 letztinstanzlich vom Bundesgericht abgewiesen (BGE 146 I 157).

B.

Am 9. April 2015 (mit Ergänzung vom 20. August 2015) reichte die ukrainische Generalstaatsanwaltschaft ein

Rechtshilfesuch ein. Sie ermittelt gegen E. _____ wegen Aneignung, Veruntreuung des Vermögens oder dessen Zueignung durch Amtsmissbrauch sowie ungesetzlicher Bereicherung. Dieser wird verdächtigt, sich im Zusammenwirken mit Amtspersonen des staatlichen Unternehmens F. _____ an Geldern bereichert zu haben, welche die Ukraine von japanischen Unternehmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen erhalten hatte. Die Ausführung von emissionsmindernden Arbeiten an 38 öffentlichen Einrichtungen im Gebiet Luhansk sei an die von E. _____ beherrschte G. _____ GmbH vergeben worden. Die dafür vorgesehenen Gelder in Höhe von 176 Mio. ukrainische Hrywnja (UAH) seien von dieser an Scheinunternehmen in der Region Luhansk übermittelt worden, ohne dass irgendwelche Arbeiten ausgeführt worden seien.

Mit Eintretens- und Zwischenverfügung vom 23. Dezember 2015 trat das Bundesamt für Justiz (BJ) auf das Rechtshilfeersuchen ein und ordnete die Sperrung verschiedener Konten in V. _____ und in U. _____ an, an denen E. _____ wirtschaftlich berechtigt war. Mit Schlussverfügungen vom 10. Oktober 2016 und 12. Januar 2017 ordnete es die Übermittlung von Kontounterlagen an die Ukraine an; die Kontensperren blieben aufrechterhalten bis entweder ein vollstreckbarer Entscheid des ersuchenden Staates vorliege oder der ersuchende Staat mitteile, dass ein solcher Entscheid nach seinem Recht nicht mehr erfolgen könne (Art. 33a der Verordnung vom 24. Februar 1982 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen [IRSV; SR 351.11]).

C.

Die Bundesanwaltschaft hatte bereits am 3. April 2014 ein Strafverfahren gegen E. _____ eingeleitet, u.a. wegen des Verdachts der Geldwäscherei und der Beteiligung an einer kriminellen Organisation. Mit Verfügung vom 4. April 2014 beschlagnahmte die Bundesanwaltschaft Vermögenswerte auf diversen Konten in Höhe von insgesamt ca. USD 69.3 Mio. Das Verfahren wurde am 25. Januar 2022 eingestellt, weil wegen der in Frage stehenden Straftaten bereits in der Ukraine ermittelt werde (Art. 319 Abs. 1 lit. e i.V.m. Art. 8 Abs. 3 StPO).

D.

Am 24. Februar 2022 startete Russland einen Angriffskrieg auf die Ukraine. Daraufhin beschloss der Bundesrat am 25. Mai 2022 gestützt auf Art. 4 des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 2015 über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (SRVG; SR 196.1), folgende, bisher rechtshilfeweise gesperrten Konten bis zu einem rechtskräftigen Entscheid über die Einziehung der darauf befindlichen Vermögenswerte zu sperren:

- Konto Nr. www bei der Bank H. _____ SA in U. _____, lautend auf D. _____ SA,
- Konto Nr. xxx bei der Bank I. _____ AG in V. _____, lautend auf A. _____,
- Konto Nr. yyy bei der Bank I. _____ AG in V. _____, lautend auf C. _____ Inc.
- Konto Nr. zzz bei der Bank I. _____ AG in V. _____, lautend auf B. _____.

Das BJ hob am 13. März 2023 die rechtshilfeweise verfügte Sperre dieser Konten auf.

E.

Gegen die vom Bundesrat verfügten Kontensperren erhoben D. _____ SA, C. _____ Inc., A. _____ und B. _____ am 15. August 2022 jeweils Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Sie rügten eine Verletzung ihres Anhörungs- und Akteneinsichtsrechts und beantragten die Rückweisung der Sache zu neuem Entscheid an den Bundesrat. Das Bundesverwaltungsgericht vereinigte die Verfahren und gewährte den Beschwerdeführenden (mit gewissen Einschränkungen) Akteneinsicht.

F.

Am 2. Oktober 2023 stellten die Beschwerdeführenden ein Wiedererwägungsgesuch beim Bundesrat. Darin nahmen sie zum ersten Mal auch materiell Stellung und machten geltend, die Voraussetzungen von Art. 4 Abs. 2 lit. a-c SRVG seien nicht erfüllt. Das Bundesverwaltungsgericht sistierte das Verfahren bis zum Entscheid des Bundesrates über das Wiedererwägungsgesuch.

Mit Verfügung vom 21. Februar 2024 trat der Bundesrat auf das Wiedererwägungsgesuch nicht ein, weil dieses verspätet sei und auch kein Grund ersichtlich sei, weshalb die Beschwerdeführenden die wiedererwägungsweise vorgebrachten Rügen nicht bereits im Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht hätten vorbringen können. Im Übrigen wäre das Gesuch auch materiell abzuweisen.

Dagegen erhoben die Beschwerdeführenden am 25. März 2024 Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Dieses vereinigte das neue Beschwerdeverfahren mit dem bereits hängigen Verfahren. Mit Urteil vom 4. Juni 2024 wies es alle Beschwerden ab.

G.

Dagegen haben D. _____ SA, C. _____ Inc., A. _____ und B. _____ am 11. Juli 2024 gemeinsam Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht erhoben.

Sie beantragen, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben. Bezüglich der Verfügungen vom 25. Mai 2022 sei das Verfahren an den Bundesrat, eventualiter an das Bundesverwaltungsgericht zurückzuweisen, zur erneuten Durchführung des Verwaltungsverfahrens, unter Gewährung des Rechts auf vorgängige Stellungnahme und der vollumfänglichen Akteneinsicht. Hinsichtlich des Wiedererwägungsgesuchs vom 2. Oktober 2023 sei das Verfahren an das Bundesverwaltungsgericht zurückzuweisen, damit dieses über die noch nicht beurteilten Rügen befunde und diesbezüglich ein begründetes Urteil erlasse; eventualiter sei das Verfahren an den Bundesrat zurückzuweisen, damit dieser - nach Gewährung des Rechts auf vorgängige Stellungnahme in Kenntnis der gesamten Akten - auf das Wiedererwägungsgesuch vom 2. Oktober 2023 eintrete und in der Sache entscheide.

H.

Das Generalsekretariat des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) beantragt Abweisung der Beschwerde. Das Bundesverwaltungsgericht hat auf eine Vernehmlassung verzichtet.

Das Bundesgericht lud das BJ zur Stellungnahme ein. Dieses äusserte sich zum Stand des Rechtshilfeverfahrens und des ukrainischen Strafverfahrens im vorliegenden Fall, den Erfahrungen bei der Zusammenarbeit mit den ukrainischen Strafverfolgungsbehörden in anderen Rechtshilfefällen und den allfälligen Auswirkungen des Ausgangs des vorliegenden Verfahrens auf die weitere Zusammenarbeit mit der Ukraine im Bereich der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen. Das BJ führte aus, zu Beginn des Angriffskriegs Russlands auf die Ukraine sei es von einem Zusammenbruch der Infrastruktur und der operativen Tätigkeit der Behörden ausgegangen. Diese hätten sich aber seither neu organisiert und die Rechtshilfe mit der Ukraine funktioniere heute im Allgemeinen weitestgehend normal. Das ukrainische Strafverfahren gegen E. _____ sei Ende 2022 vom Nationalen Anti-Korruptions Büro NABU an das ukrainische Büro für Ökonomische Sicherheit überwiesen worden. Das Untersuchungsverfahren sei zurzeit suspendiert. Die Verfolgungsverjährung werde voraussichtlich im Jahr 2029 eintreten. Das BJ geht davon aus, dass die Ukraine nicht in der Lage sei, dieses Strafverfahren weiterzuführen und ein rechtskräftiges Einziehungsurteil zu fällen, u.a. weil die Beweismittel in der Region Luhansk gelegen seien, die bereits seit 2014 von Russland kontrolliert werde.

I.

Mit Replik vom 10. Dezember 2024 äussern sich die Beschwerdeführenden zur Vernehmlassung des BJ, die ihres Erachtens belegt, dass die Voraussetzungen für eine Sperrung gemäss Art. 4 SRVG nicht vorliegen.

J.

Am 3. Oktober 2024 wurde das Verfahren gemäss Art. 36 Abs. 3 des Reglements für das Bundesgericht vom 20. November 2006 (BGerR; SR 173.110.131) der für die internationale Rechtshilfe in Strafsachen zuständigen I. öffentlich-rechtlichen Abteilung zugeteilt (Art. 29 Abs. 1 lit. d BGerR).

Erwägungen:

1.

Gegen den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a und Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG i.V.m. Art. 21 SRVG; vgl. dazu Botschaft des Bundesrats zum SRVG vom 21. Mai 2014, BBl 2014 S. 5335 f. zu Art. 21). Dies gilt auch, wenn - wie hier - ausnahmsweise eine Verfügung des Bundesrats Anfechtungsobjekt ist (vgl. Art. 189 Abs. 4 BV i.V.m. Art. 33 lit. b Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht [Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG; SR 173.32]). Die Ausnahme gemäss Art. 83 lit. a BGG findet keine Anwendung, weil Art. 6 Ziff. 1 EMRK den Beschwerdeführenden einen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung der Kontosperrungen gewährt (Urteil 2C 572/2019 vom 11. März 2020 E. 1.2 mit Hinweisen, nicht publ. in: BGE

146 I 157).

1.1. Die administrative Sperrung von Vermögenswerten gemäss Art. 3 SRVG wurde in BGE 146 I 157 (nicht publizierte E. 1.3) als Endentscheid qualifiziert, während im Urteil 1C 6/2016 vom 27. Mai 2016 E. 1.1 (betreffend die Sperrung gemäss Art. 2 des Bundesgesetzes vom 1. Oktober 2010 über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen [RuVG; AS 2011 275], d.h. der Vorgängerbestimmung zu Art. 4 SRVG) ein Zwischenentscheid angenommen wurde. Die Frage ist nicht von entscheidender Bedeutung, weil auch ein Zwischenentscheid nach Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG anfechtbar wäre, bedeutet doch der Verlust der freien Verfügbarkeit über die gesperrten Vermögenswerte einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil (zitiertes Urteil 1C 6/2016 E. 1.1).

1.2. Die Beschwerdeführenden sind als Inhaber und Inhaberinnen der gesperrten Konten zur Beschwerde befugt (Art. 89 Abs. 1 BGG). Art. 84 und Art. 100 Abs. 2 lit. b BGG sind auf Verfahren gemäss SRVG nicht anwendbar (Urteil 1C 6/2016 vom 27. Mai 2016 E. 1.4). Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde (Art. 100 Abs. 1 BGG) ist daher einzutreten.

1.3. Das Bundesgericht wendet das Bundesrecht grundsätzlich von Amtes wegen an (vgl. Art. 106 Abs. 1 BGG). Nach Massgabe der allgemeinen Anforderungen an die Beschwerdebegründung (Art. 42 Abs. 1 und Abs. 2 BGG) prüft es jedoch in der Regel nur die geltend gemachten Rügen, sofern die rechtlichen Mängel des angefochtenen Entscheids nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 144 V 388 E. 2; 140 III 115 E. 2; Urteil 1C 497/2021 vom 19. Dezember 2023; je mit Hinweisen). Der Verletzung von Grundrechten geht das Bundesgericht nur insofern nach, als eine solche Rüge in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 139 I 229 E. 2.2; 134 II 244 E. 2.2). Die in Art. 98 BGG vorgesehene Kognitionsbeschränkung für vorsorgliche Massnahmen findet aufgrund der Schwere des Grundrechtseingriffs keine Anwendung (zitiertes Urteil 1C 6/2016 E. 3.1 mit Hinweisen; bestätigt im zitierten Urteil 2C 572/2019, in BGE 146 I 157 nicht publizierte E. 2), analog der Rechtsprechung zu strafprozessualen Zwangsmassnahmen (MARKUS SCHOTT, Basler Kommentar zum BGG, 3. Aufl. 2018, N. 12 zu Art. 98 BGG). Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat, sofern dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 und Art. 97 Abs. 1 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel können nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

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

2.

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

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

2.2. Weiter beanstanden die Beschwerdeführenden, der angefochtene Entscheid stelle die E. _____ vorgeworfenen Straftaten als Tatsache dar, ohne die im Wiedererwägungsgesuch dargelegten und belegten Umstände zu erwähnen, namentlich die 2022 erfolgte Einstellung der Strafuntersuchung in der Schweiz, den Entscheid des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 8. November 2017, mit der die Kontensperre der EU aufge-

hoben worden sei, und den Entscheid der Kommission für die Kontrolle von Interpol-Akten (CCF) vom 21. Juni 2019, der E. _____ von der Fahndungsliste Interpol gestrichen habe. Die Darstellung der Vorinstanz sei daher offensichtlich unrichtig und verletze die Unschuldsvermutung (Art. 6 Abs. 2 EMRK).

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

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

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

3.

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

3.1. Das Bundesverwaltungsgericht ging davon aus, Art. 4 SRVG verlange keine vorherige Anhörung der Betroffenen.

Dagegen bejahte es eine Gehörsverletzung durch den Bundesrat insoweit, als die beigezogenen Akten ursprünglich nicht vollständig und nicht einheitlich paginiert gewesen seien. Zudem habe es der Bundesrat versäumt, die Beschwerdeführenden und auch das Bundesverwaltungsgericht über die während des Beschwerdeverfahrens eingegangenen, entscheidungsrelevanten Akten zu orientieren, insbesondere den zweiten Bericht des Basel Institute on Governance vom 23. Oktober 2023 und den Fragenkatalog an die ukrainische Generalstaatsanwaltschaft vom 13. Oktober 2023 mit den entsprechenden Antworten und Übersetzungen vom 3. November 2023. Deren Existenz sei erst durch die Antwort des Bundesrats auf das Wiedererwägungsgesuch der Beschwerdeführenden bekannt geworden.

Das Bundesverwaltungsgericht erachtete diese Gehörsverletzung als im Rechtsmittelverfahren heilbar. Es prüfte daher, ob die Vermögenssperren des Bundesrats vom 25. Mai 2022 die kumulativen Voraussetzungen von Art. 4 Abs. 2 lit. a-c SRVG erfüllten, unter Berücksichtigung der im Wiedererwägungsgesuch vorgebrachten Argumente und Unterlagen der Beschwerdeführenden und den im Wiedererwägungsentscheid des Bundesrats erwähnten neuen Beweismitteln, zu denen sich die Beschwerdeführenden äussern konnten.

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

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

4.

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

4.1. Das Bundesverwaltungsgericht legte Art. 4 SRVG dahin aus, dass eine Kontosperrung ohne vorgängige Anhörung der Betroffenen angeordnet werden könne. Dabei berücksichtigte es, dass eine Sperrung nach Art. 4 SRVG nur erfolgen könne, wenn das Rechtshilfeverfahren zu scheitern drohe, in welchem sich die betroffenen Parteien in aller Regel bereits hätten äussern können. Im Rahmen der historischen Auslegung berücksichtigte es, dass Vermögenswerte, die vom Bundesrat nach Art. 184 Abs. 3 BV gesperrt worden seien, nach Inkrafttreten des RuVG am 1. Februar 2011 in eine Sperrung nach Art. 2 RuVG überführt wurden, ohne dass dafür eine weitere Anhörung der Betroffenen notwendig gewesen sei (Art. 14 RuVG). Es sei Sache der Betroffenen gewesen, ihre Einwände bezüglich der Herkunft der Vermögenswerte im Rahmen des Einziehungsverfahrens geltend zu machen (unter Berufung auf das bundesgerichtliche Urteil 1C 6/2016 vom 27. Mai 2016 E. 3.5 - 3.7). Weiter erwog es, eine Zustellung an die Betroffenen könne aufgrund der schwierigen Umstände im Herkunftsstaat Wochen oder Monate dauern. Müsste in jedem Fall eine vorherige Anhörung erfolgen, stehe es im Belieben der Betroffenen, Kontosperrungen zu verzögern.

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

4.3. Erstinstanzliche Verfahren in Verwaltungssachen, die durch Verfügungen einer Bundesverwaltungsbehörde zu erledigen sind, unterliegen grundsätzlich dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVG; SR 172.021; vgl. Art. 1 Abs. 1 VwVG); als Behörde in diesem Sinne gilt auch der Bundesrat (Art. 1 Abs. 2 lit. a VwVG). Die Parteien eines solchen Verfahrens haben Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 VwVG). Die Behörde hört die Parteien an, bevor sie verfügt (Art. 30 Abs. 1 VwVG). Sie würdigt, bevor sie verfügt, alle erheblichen und rechtzeitigen Vorbringen der Parteien (Art. 32 Abs. 1 VwVG) und nimmt die ihr angebotenen Beweise ab, wenn diese zur Abklärung des Sachverhalts als tauglich erscheinen (Art. 33 Abs. 1 VwVG). Den Parteien steht das Akteneinsichtsrecht zu (Art. 26 ff. VwVG).

Ausnahmen vom Grundsatz der vorherigen Anhörung sind in Art. 30 Abs. 2 VwVG (vorbehältlich abweichender Bestimmungen in anderen Gesetzen) abschliessend geregelt (BGE 112 Ib 417 E. 2a; 105 Ib 1 E. 2; 104 Ib 129 E. 3; WALDMANN/BICKEL, in: Waldmann/Krauskopf (Hrsg.), Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl. 2023, N. 81 zu Art. 30 VwVG). Dazu gehören Zwischenverfügungen, die nicht selbstständig durch Beschwerde anfechtbar sind (lit. a); dies ist vorliegend nicht der Fall (vgl. oben, E. 1.1).

Lit. e lässt sodann den Verzicht auf die Anhörung zu, wenn Gefahr im Verzug ist, den Parteien die Beschwerde gegen die Verfügung zusteht und ihnen keine andere Bestimmung des Bundesrechts einen Anspruch auf vorgängige Anhörung gewährleistet. Dies ist insbesondere der Fall, wenn ein Abzug der Vermögenswerte droht. Sind die Vermögenswerte dagegen bereits für ein Rechtshilfeverfahren gesperrt, besteht keine derartige Gefahr. Wie vorzugehen ist, wenn die Kontoinhaber und -inhaberinnen nicht (innerhalb angemessener Frist) kontaktiert werden können, braucht vorliegend nicht geprüft zu werden, weil die Beschwerdeführenden an den aus den Bankunterlagen ersichtlichen Adressen in Lugano und Monaco ohne Weiteres hätten kontaktiert werden können (sofern sie nicht bereits im vorangehenden Rechtshilfeverfahren ein Zustelldomizil in der Schweiz be-

gründet hatten; vgl. Art. 9 IRSV.

4.4. Fraglich ist, ob das SRVG eine abweichende Regelung enthält. Soweit ersichtlich, hat sich diese Frage noch nie vor Bundesgericht gestellt, auch nicht im Urteil 1C 6/2016 vom 27. Mai 2016 E. 3, wo es einzig um die Frage ging, ob auch bisher noch nicht rechtshilfweise gesperrte Vermögenswerte in eine Sperrverfügung gemäss Art. 2 RuVG (entspricht dem heutigen Art. 4 SRVG) einbezogen werden durften.

Art. 5 SRVG enthält spezielle Verfahrensbestimmungen für Vermögenssperren gemäss Art. 3 SRVG. Diese können in Form einer Verordnung (Sperrungsverordnung) angeordnet werden (Abs. 1); die Namenslisten werden im Amtsblatt publiziert (Abs. 3) und die Betroffenen müssen zur Wahrung ihrer Rechte ein Gesuch auf Streichung von der Liste an das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) stellen (Abs. 2). Auf den Erlass von Verordnungen ist das VwVG nicht anwendbar (Art. 1 Abs. 1 VwVG e contrario). Im Übrigen besteht bei Massnahmen gemäss Art. 3 SRVG wohl stets Gefahr im Verzug (Art. 30 Abs. 2 lit. e VwVG).

Dagegen sieht Art. 4 Abs. 1 SRVG ausdrücklich vor, dass der Bundesrat die Sperrung von Vermögenswerten im Hinblick auf die Einleitung eines Einziehungsverfahrens "verfügt". Es ist keine Bestimmung des SRVG ersichtlich, die dafür eine Abweichung von Art. 30 VwVG erlauben würde. Insbesondere ergibt sich dies nicht aus der Übergangsbestimmung in Art. 32 SRVG (vorher Art. 14 RuVG) : Mit dieser werden Sperrverfügungen, die nach altem Recht im Hinblick auf eine administrative Einziehung verfügt wurden, aufrechterhalten und von Gesetzes wegen in das neue Recht überführt. Diese Regelung betrifft gerade nicht die erstmalige Anordnung einer Sperre gemäss Art. 4 SRVG.

Zwar tritt die Sperrverfügung gemäss Art. 4 Abs. 2 lit. a SRVG an die Stelle der bisherigen Kontensperre im Rechtshilfeverfahren. Sie unterliegt aber anderen Voraussetzungen, setzt sie doch das Scheitern der Rechtshilfe voraus (Art. 4 Abs. 2 lit. b SRVG), d.h. ohne die Sperrung nach Art. 4 SRVG müssten die Vermögenswerte freigegeben werden. Eine frühere Anhörung im Rechtshilfeverfahren kann daher nicht die Anhörung im Verfahren nach Art. 4 SRVG ersetzen. Es braucht daher nicht geprüft zu werden, ob eine Anhörung der Beschwerdeführenden im Rechtshilfeverfahren erfolgt ist.

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

5.

Fraglich ist, ob dieser Mangel geheilt worden ist.

5.1. Die Beschwerdeführenden strebten mit ihrer Beschwerde gegen die 2022 angeordneten Sperrverfügungen die Rückweisung an den Bundesrat an, zu neuem Entscheid unter Berücksichtigung ihrer Stellungnahme und den von ihnen vorgebrachten Beweismitteln. Dem gleichen Ziel diene das am 2. Oktober 2023 eingereichte Wiedererwägungsgesuch der Beschwerdeführenden, in dem diese erstmals materiell zu den Sperrverfügungen Stellung nahmen. Zuvor war ihnen im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht Akteneinsicht (mit gewissen, vor Bundesgericht nicht beanstandeten Einschränkungen) gewährt worden. Zwar ist der Bundesrat am 21. Februar 2024 formell auf das Wiedererwägungsgesuch nicht eingetreten; hilfswise hat er jedoch dargelegt, weshalb er das Gesuch abweisen würde, wenn darauf einzutreten wäre. Der Bundesrat hat somit begründet, weshalb er in Kenntnis der im Wiedererwägungsgesuch der Beschwerdeführenden vorgebrachten Einwände und Belege an den streitigen Vermögenssperren festhalte. Damit wurde die fehlende Anhörung der Beschwerdeführenden nachgeholt und der ursprüngliche Mangel geheilt.

Zwar wiegt das vollständige Fehlen einer Anhörung zu einem gewichtigen Grundrechtseingriff schwer und ist daher in der Regel einer Heilung durch die Rechtsmittelbehörde nicht zugänglich (LORENZ KNEUBÜHLER, Gehörsverletzung und Heilung - Eine Untersuchung über die Rechtsfolgen von Verstössen gegen den Gehörsanspruch, insbesondere die Problematik der sogenannten "Heilung", ZBl 99/1998 S. 112). Anders liegt der Fall jedoch, wenn die erstinstanzliche Behörde nach erfolgter Anhörung (hier: in Form eines Wiedererwägungsgesuchs) nochmals entscheidet. Diese Konstellation entspricht der in Art. 30 Abs. 2 lit. b VwVG geregelten Ausnahme für Einspracheverfahren.

6.

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

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

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

7.

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

7.1. Die Beschwerdeführenden halten eine Heilung für ausgeschlossen, weil das Bundesverwaltungsgericht nicht in der Sache hätte entscheiden dürfen: Streitgegenstand sei einzig das Nichteintreten des Bundesrats auf das Wiedererwägungsgesuch gewesen.

Dabei verkennen sie, dass der Bundesrat nicht lediglich einen Nichteintretensentscheid gefällt hat, sondern sich eventualiter zur Begründetheit des Wiedererwägungsgesuchs geäussert hat. Stützt sich ein Entscheid auf zwei selbstständige (alternative) Begründungen, so sind beide Begründungen mit rechtsgenügender Begründung anzufechten, ansonsten auf die Beschwerde nicht eingetreten werden kann (ständige bundesgerichtliche Rechtsprechung, vgl. z.B. BGE 138 I 97 E. 4.1.4 S. 100; 133 IV 119 E. 6.3 S. 120 f. mit Hinweisen; Urteil 1C 639/2019 vom 25. August 2020 E. 1.2; LAURENT MERZ, in: Basler Kommentar zum BGG, 3. Aufl. 2018, N. 73 zu Art. 42 BGG). Auch die Rechtsmittelbehörde ist befugt und i.d.R. verpflichtet, sich mit beiden Begründungen auseinanderzusetzen. Die Beschwerde ist schon dann abzuweisen, wenn sich eine der beiden alternativen Begründungen als rechtmässig erweist.

Im Übrigen haben die Beschwerdeführenden die Eventualbegründung des Bundesrats zumindest in formeller Hinsicht angefochten, machten sie doch mit Beschwerde vom 25. März 2024 (Rz. 39 ff.) geltend, der Bundesrat habe sich in dieser auf neue, ihnen bislang unbekannte Beweismittel gestützt.

Damit durfte das Bundesverwaltungsgericht die Eventualbegründung des Bundesrats überprüfen, ohne den Streit- und Anfechtungsgegenstand zu überschreiten.

7.2. Die vorinstanzlichen Erwägungen zur Heilung lassen auch sonst keine Verletzung von Bundesrecht erkennen.

Zur Wahrung des rechtlichen Gehörs und des Replikrechts genügt es, dass den Parteien Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird. Wenn sie darauf verzichten, so nehmen sie in Kauf, dass das Gericht dennoch in der Sache entscheidet, unter Berücksichtigung der neuen Unterlagen.

Die Verletzung des rechtlichen Gehörs hinsichtlich der neuen Unterlagen wiegt zwar nicht leicht, erscheint aber auch nicht so schwer, dass sie eine Heilung von vornherein ausschliessen würde. Immerhin hatten sich die Beschwerdeführenden in ihrem 57-seitigen Wiedererwägungsgesuch ausführlich zur materiellen Rechtmässigkeit der Kontosperrungen geäussert. Ohnehin musste aufgrund der Eventualbegründung des Bundesrats zur Abweisung des Wiedererwägungsgesuchs davon ausgegangen werden, dass dieser nach einer Rückweisung erneut im gleichen Sinne entscheiden würde. Die Rückweisung hätte somit zu einem Leerlauf geführt und den Abschluss des bereits seit 2022 hängigen Verfahrens unnötig verzögert.

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

8.

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

8.1. Nach der bundesgerichtlichen Praxis ist dem Umstand, dass eine Partei nur deshalb unterliegt, weil ein Verfahrensfehler von der Rechtsmittelinstanz geheilt worden ist, bei der Regelung der Kosten- und Entschädigungsfrage angemessene Rechnung zu tragen (Urteile 2C 152/2020 vom 18. Juni 2020 E. 7.3.1; 1C_143/2019 vom 12. Dezember 2019 E. 2.7; 1C 254/2017 vom 5. Januar 2018 E. 3.2; 1C 41/2014 vom 24. Juli 2014 E. 7.3; 1C 98/2012 vom 7. August 2012 E. 9.3; siehe bereits BGE 107 Ia 1 E. 1). Bei der Beurteilung, in welchem Umfang dies geschieht, steht kantonalen Behörden ein weiter Ermessensspielraum zu (Urteil 1C 143/2019 vom 12. Dezember 2019 E. 2.7; vgl. auch Urteil 1C 41/2014 vom 24. Juli 2014 E. 7.4), der vom Bundesgericht nur auf Willkür hin überprüft werden kann. Handelt es sich (wie hier) um einen Entscheid einer Bundesbehörde, prüft das Bundesgericht, ob die Vorinstanz ihr Ermessen überschritten oder missbraucht hat.

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

9.

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

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Disp.-Ziff. 2 und 3 des Entscheids des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung II, vom 4. Juni 2024 werden aufgehoben und die Sache zur Neuverlegung der Kosten und Entschädigungen an das Bundesverwaltungsgericht zurückgewiesen. Im Übrigen wird die Beschwerde abge-

wiesen.

2.

Die Gerichtskosten von insgesamt Fr. 2'000.– werden den Beschwerdeführenden auferlegt.

3.

Der Bund (Eidgenössisches Finanzdepartement EFD) hat die Beschwerdeführenden für das bundesgerichtliche Verfahren mit insgesamt Fr. 3'000.– zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Schweizerischen Bundesrat, dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung II, und dem Bundesamt für Justiz, Fachbereich Rechtshilfe, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 19. Mai 2025

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Haag

Die Gerichtsschreiberin: Gerber