

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 604/2024

Urteil vom 19. Mai 2025

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

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

Verfahrensbeteiligte
1. A. _____ Limited,
2. B. _____ Limited,
beide vertreten durch Rechtsanwalt Alexander Schwartz,
Beschwerdeführerinnen,

gegen

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

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

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung II, vom 22. Mai 2024 (B-2284/2023,
B-2286/2023, B-2324/2023).

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 gehörten auch C.C. _____, ehemaliger Premierminister der Ukraine, und dessen Sohn D.C. _____, Volksabgeordneter der Ukraine von 2012 bis 2014.

B.

Am 6. Juli 2015 reichte die ukrainische Generalstaatsanwaltschaft ein Rechtshilfegesuch in der Schweiz ein. Sie ermittelt gegen D.C. _____ wegen ungesetzlicher Bereicherung, Annahme von Bestechungsgeldern und Geldwäscherei. Mit Ergänzungsgesuchen vom 6. Juli und 18. August 2017 führte sie aus, nach seiner Wahl zum Premierminister am 11. März 2010 habe C.C. _____ dem ukrainischen Parlament E.E. _____ für

das Amt des Ersten Stellvertretenden Premierministers vorgeschlagen; im Gegenzug hätten er und sein Sohn D.C._____ Vermögensvorteile in Höhe von bis zu USD 17,78 Mio. erhalten. Die D.C._____ gehörende Gesellschaft G._____ Ltd. habe der Gesellschaft H._____ GmbH, die von den Brüdern E.E._____ und F.E._____ kontrolliert worden sei, 99 % des Stammkapitals der Gesellschaft I._____ GmbH für USD 5'258.– abgekauft und diese Anteile wenige Zeit später an die Gesellschaft J._____ Ltd. der Brüder E.E._____ und F.E._____ für USD 17,78 Mio. weiterverkauft. Ein Teil der Gelder sei auf Schweizer Konten überwiesen worden, an denen D.C._____ wirtschaftlich berechtigt sei. Die ukrainischen Behörden vermuten, dass diese Transaktionen eine verschleierte Form der aktiven Bestechung darstellten.

Mit Eintretens- und Zwischenverfügungen vom 4. September 2017 entsprach das Bundesamt für Justiz (BJ) den Rechtshilfeersuchen und sperrte mehrere Konten, an denen D.C._____ wirtschaftlich berechtigt war, darunter auch diejenigen der A._____ Limited und der B._____ Limited. Mit Schlussverfügung vom 9. April 2020 ordnete es die Übermittlung von Kontounterlagen an die Ukraine an. Die Kontensperren seien aufrechtzuerhalten, 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 D.C._____ wegen des Verdachts der Geldwäscherei eingeleitet und diverse Konten, an denen dieser wirtschaftlich berechtigt war, gesperrt, darunter auch Konten der A._____ Limited und der B._____ Limited. Das Verfahren wurde am 18. Juli 2018 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 begann Russland einen Angriffskrieg auf die Ukraine. Ein Jahr später, am 15. Februar 2023, ordnete der Bundesrat mit drei Verfügungen die Sperrung der Vermögenswerte der A._____ Limited und der B._____ Limited bei verschiedenen Banken in der Schweiz bis zu einem rechtskräftigen Entscheid über deren Einziehung an. Zur Begründung führte er 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 des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 2015 über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (SRVG; SR 196.1) erfüllt seien.

Daraufhin hob das BJ mit Verfügung vom 21. März 2023 die rechtshilfeweise angeordneten Kontosperren auf.

E.

Gegen die Sperrverfügungen des Bundesrats erhoben die A._____ Limited und die B._____ Limited am 24. April 2023 je Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Dieses vereinigte die Verfahren und wies die Beschwerden mit Entscheid vom 22. Mai 2024 ab.

F.

Mit elektronischer Eingabe vom 11. Juli 2024 haben die A._____ Limited und die B._____ Limited gemeinsam Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht erhoben. Sie beantragen die Aufhebung des bundesverwaltungsgerichtlichen Entscheids sowie der Verfügungen des Bundesrates vom 15. Februar 2023. Eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

G.

Das Generalsekretariat des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) beantragt die Abweisung der Beschwerde. Es legt seiner Vernehmlassung einen Auszug aus dem Justizregister der ukrainischen Regierung bei, wonach - entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerinnen - auch ein Strafverfahren gegen E.E._____ geführt werde.

Das Bundesverwaltungsgericht weist darauf hin, dass es sich bei der angefochtenen Sperrverfügung um eine vorsorgliche Massnahme handle und materielle Fragen dem Klageverfahren vorbehalten seien. Im Übrigen verzichtet es auf eine Vernehmlassung.

H.

In ihrer Replik machen die Beschwerdeführerinnen geltend, das vom EFD genannte Strafverfahren gegen E.E._____ betreffe den Vorwurf der Veruntreuung, Unterschlagung und Entziehung fremden Eigentums durch Amtsmissbrauch i.S.v. Art. 191 des ukrainischen Strafgesetzbuchs (ukr.StGB) und habe nichts mit dem Vorwurf der Bestechung von C.C._____ zu tun. Dass dieser Vorwurf nicht zur Anklage komme, liege offensichtlich daran, dass es insoweit an einem strafrechtlich relevanten Verhalten fehle.

I.

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).

J.

Das Bundesgericht lud das BJ zur Stellungnahme ein, mit der Bitte, Auskunft zu geben über den Stand des Strafverfahrens gegen D.C._____ in der Ukraine, die Erfahrungen bei der bisherigen Zusammenarbeit mit den ukrainischen Strafverfolgungsbehörden in anderen Rechtshilfefällen und zu den allfälligen Auswirkungen des Ausgangs des vorliegenden Verfahrens auf die weitere Zusammenarbeit mit der Ukraine im Bereich der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen. Das BJ führt 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. In Bezug auf das vorliegende Verfahren sei die Ukraine jedoch aus verschiedenen Gründen (wechselnde Zuständigkeiten, Verlust von Dokumenten und Beweismitteln, mangelnde Verfügbarkeit von qualifiziertem Personal, Eintritt des leitenden Staatsanwalts in den Militärdienst) nicht in der Lage gewesen, das Strafverfahren voranzutreiben. Diese Hintergründe für die erschwerte Zusammenarbeit seien dem BJ in einem Gespräch vom 4. November 2024 mit dem Nationalen Anti-Korruptionsbüro der Ukraine (NABU) bestätigt worden. Der Ausgang eines SRVG-Verfahrens habe keine generelle Auswirkung auf die Rechtshilfe in Strafsachen mit der Ukraine. Da die fraglichen Konten der Beschwerdeführerinnen nicht mehr rechtshilfeweise gesperrt seien, würden diese unmittelbar in die Verfügungsgewalt der wirtschaftlich Berechtigten fallen, falls die Gelder durch die Gerichte freigegeben würden.

Mit Eingabe vom 21. Februar 2025 äussern sich die Beschwerdeführerinnen zur Vernehmlassung des BJ.

Mit Verfügung vom 13. März 2025 wurde ihnen die beantragte Einsicht in die Beilagen 7-9 des BJ gegeben, unter Schwärzung der Namen nicht beteiligter Dritter. Die Beschwerdeführerinnen nahmen am 17. März 2025 dazu Stellung.

Das EFD und das Bundesverwaltungsgericht haben auf eine weitere Stellungnahme verzichtet.

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 [nachfolgend: Botschaft SRVG]). Dies gilt auch, wenn - wie hier - ausnahmsweise eine Verfügung des Bundesrats Anfechtungsobjekt ist (vgl. Art. 189 Abs. 4 BV i.V.m. Art. 21 Abs. 1 SRVG und 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 Beschwerdeführerinnen 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 pu-

blizierte 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 Beschwerdeführerinnen sind als 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). Die in Art. 98 BGG vorgesehene Kognitionsbeschränkung für vorsorgliche Massnahmen findet aufgrund der Schwere des Grundrechtseingriffs keine Anwendung (zit. 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). Die Verletzung von Grundrechten prüft das Bundesgericht nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 139 I 229 E. 2.2; 134 II 244 E. 2.2).

1.4. 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).

2.

Gemäss Art. 4 Abs. 1 SRVG kann der Bundesrat im Hinblick auf die Einleitung eines Einziehungsverfahrens die Sperrung von Vermögenswerten in der Schweiz verfügen, über die ausländische politisch exponierte Personen oder ihnen nahestehende Personen Verfügungsmacht haben oder wirtschaftlich, direkt oder indirekt (über juristische Personen) berechtigt sind. Die Sperrung ist gemäss Abs. 2 nur zulässig, wenn die folgenden Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind: Die Vermögenswerte wurden im Rahmen eines auf Ersuchen des Herkunftsstaates eingeleiteten internationalen Rechtshilfeverfahrens in Strafsachen vorläufig sichergestellt (lit. a), 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; lit. b) und die Wahrung der Schweizer Interessen erfordert die Sperrung dieser Vermögenswerte (lit. c). Die Sperrung ist gemäss Art. 4 Abs. 3 SRVG ebenfalls zulässig, wenn sich die Zusammenarbeit mit dem Herkunftsstaat nach erfolgter Einreichung eines Rechtshilfeersuchens als ausgeschlossen erweist, weil Gründe für die Annahme bestehen, dass das Verfahren im Herkunftsstaat den massgeblichen Verfahrensgrundsätzen nach Art. 2 lit. a des Rechtshilfegesetzes vom 20. März 1981 (IRSG; SR 351.1) nicht entspricht, und sofern die Wahrung der Schweizer Interessen es erfordert.

2.1. Art. 4 SRVG übernimmt im Wesentlichen die Regelung aus dem RuVG. Dieses wurde unter dem Eindruck der Erfahrungen mit den in der Schweiz gesperrten Geldern des früheren haitianischen Diktators Jean-Claude Duvalier geschaffen. In jenem Fall drohte die Rechtshilfe an den versagenden staatlichen Strukturen im Herkunftsland Haiti endgültig zu scheitern. Dies hätte bedeutet, dass die gesperrten Gelder hätten freigegeben werden müssen, obwohl starke Anhaltspunkte bestanden, dass sie aus Korruption und ähnlichen Delikten stammten und beiseitegeschafft worden waren. Als Reaktion schuf die Schweiz mit dem RuVG und später dem SRVG die Möglichkeit, mutmassliche Potatengelder zu sperren und anschliessend in einem verwaltungsrechtlichen Verfahren vor Schweizer Gerichten einzuziehen, falls die Rechtshilfe aufgrund versagender staatlicher Strukturen im Herkunftsstaat (sogenannte «failing» oder «failed states») ergebnislos endet (Botschaft SRVG, BBl. 2014 S. 5302, ad Art. 4). Wie in der Botschaft (S. 5305 f.) betont wird, bezieht sich diese Anforderung aussch-

liesslich auf die Situation eines Staates im Zusammenhang mit einem konkreten Rechtshilfeverfahren mit der Schweiz. Es geht also nicht um eine allgemeine politische oder wirtschaftliche Einschätzung, sondern um eine konkrete Bewertung im Zusammenhang mit einem konkreten Verfahren. Geprüft wird, ob der ersuchende Staat in einem bestimmten Fall fähig und willens ist, ein Strafverfahren durchzuführen, das die Anforderungen des IRSG erfüllt.

2.2. Vorliegend ist unstrittig, dass D.C._____ wirtschaftlich Berechtigter der gesperrten Vermögenswerte ist. Er ist als ehemaliger Volksabgeordneter der Ukraine und Sohn des früheren Premierministers C.C._____ entweder selbst eine ausländische politisch exponierte Person (Art. 2 lit. a SRVG) oder zumindest ein naher Angehöriger einer solchen Person (Art. 2 lit. b SRVG). Damit sind die Voraussetzungen von Art. 4 Abs. 1 SRVG erfüllt.

Die Vermögenswerte waren zuvor auf Ersuchen der Ukraine rechtshilfweise gesperrt (Art. 4 Abs. 2 lit. a SRVG). Streitig ist dagegen, ob die Anforderungen von Art. 4 Abs. 2 lit. b SRVG erfüllt sind, d.h. die Ukraine die Anforderungen an ein Rechtshilfeverfahren wegen des völligen oder weitgehenden Zusammenbruchs oder der mangelnden Verfügbarkeit seines Justizsystems nicht erfüllen kann. Dies wird im Folgenden zu prüfen sein. Dass die Wahrung der Schweizer Interessen die Sperrung der Vermögenswerte erfordert (Art. 4 Abs. 2 lit. c SRVG), namentlich um die blockierten Gelder einer materiellen Überprüfung zuführen zu können, wird vor Bundesgericht nicht mehr bestritten.

2.3. Art. 4 SRVG setzt (anders als Art. 3 Abs. 2 lit. c SRVG) nicht voraus, dass die gesperrten Vermögenswerte wahrscheinlich deliktischen Ursprungs sind. Denn diese Frage steht im Zentrum des nachfolgenden Konfiskationsverfahrens, dessen Durchführung die Vermögenssperre gemäss Art. 4 SRVG ermöglichen soll. Art. 14 Abs. 2 lit. b SRVG verlangt für die Einziehung der gesperrten Vermögenswerte, dass diese unrechtmässig erworben worden sind. Dies wird gemäss Art. 15 SRVG unter gewissen Umständen vermutet (Abs. 1 und 2), wobei die Vermutung umgestossen wird, wenn mit überwiegender Wahrscheinlichkeit nachgewiesen werden kann, dass die Vermögenswerte rechtmässig erworben wurden (Abs. 3).

3.

Die Beschwerdeführerinnen rügen zunächst eine Verletzung der Begründungspflicht durch den Bundesrat, weil sich dieser nur pauschal zur Situation in der Ukraine und nicht zum konkreten Fall geäussert habe. Dieser Mangel sei im Rechtsmittelverfahren nicht geheilt worden, weil der Bundesrat (über das EFD) erst mit der Duplik im Beschwerdeverfahren eine konkrete Begründung nachgeliefert habe. Der Bundesrat habe es über ein Jahrzehnt hinweg versäumt, sich über die konkreten Umstände des ukrainischen Strafverfahrens zu informieren. Dies stelle eine schwere Verletzung des rechtlichen Gehörs dar.

3.1. In den drei beanstandeten Verfügungen legte der Bundesrat dar, weshalb seines Erachtens alle Voraussetzungen für eine Vermögenssperre gemäss Art. 4 SRVG vorliegen. Zu Abs. 2 lit. b (Versagen staatlicher Strukturen) führte er aus, im Rahmen des Strafverfahrens gegen D.C._____ seien die ukrainischen Behörden auf Schwierigkeiten gestossen. Bisher seien sie nicht in der Lage gewesen, ein Urteil zu erlassen, welches die Einziehung der Vermögenswerte anordne. Mit dem Beginn der militärischen Aggression Russlands gegen die Ukraine im Februar 2022 hätten sich diese Schwierigkeiten schlagartig verschärft. Unter diesen ausserordentlichen Umständen seien die ukrainischen Behörden nicht in der Lage, ein endgültiges und rechtskräftiges Einziehungsurteil im Fall D.C._____ zu fällen und damit die Anforderungen an ein entsprechendes Rechtshilfeverfahren zu erfüllen.

Den Beschwerdeführerinnen ist einzuräumen, dass diese Begründung sehr kurz ist und keine konkreten Informationen zum Stand des ukrainischen Strafverfahrens gegen D.C._____ und C.C._____ enthält. Der Hinweis auf die russische Invasion erscheint, für sich allein genommen, ungenügend: Wie das BJ in seiner Vernehmlassung bestätigt, gingen die schweizerischen Behörden zwar zu Beginn der Invasion von einem raschen Kollaps der Infrastrukturen aus. Dieser Kollaps konnte allerdings verhindert werden; in der Folge haben sich die ukrainischen Behörden rasch neu organisiert, so dass die Rechtshilfe mit der Ukraine weitestgehend normal fortgeführt werden konnte.

3.2. Wie im Folgenden darzulegen sein wird, wurde die Begründung jedoch im Laufe des Verfahrens vor Bun-

desverwaltungsgericht ergänzt und dokumentiert:

3.2.1. Mit Vernehmlassung vom 14. Juli 2023 verwies das EFD auf den Bericht der Schweizer Botschaft in Kiew vom 15. Juni 2022 sowie einen Bericht des Basel Institute on Governance. Das EFD führte aus, seit Kriegsbeginn operierten die ukrainischen Strafverfolgungsbehörden unter erschwerten Umständen und seien mit der Verfolgung von Kriegsverbrechen offensichtlich ausgelastet, wenn nicht gar überbelastet. Die vorhandenen Ressourcen könnten daher nicht, oder jedenfalls nicht wie gewünscht, für die Fortführung und den Abschluss der älteren und komplexen Verfahren gegen die Entourage von Viktor Yanukovich eingesetzt werden. Speziell zum Strafverfahren gegen D.C._____ und C.C._____ reichte das EFD das Urteil des Berufungsgerichts Kiew vom 8. August 2019 (betreffend Beschlagnahme der Vermögenswerte) und ein Schreiben des NABU vom 9. November 2021 an das BJ zum Stand des Verfahrens zu den Akten.

3.2.2. Mit Duplik vom 27. November 2023 reichte das EFD verschiedene neu eingeholte Unterlagen zu den Akten: einen Bericht der Schweizerischen Botschaft in der Ukraine vom 16. November 2023 zur Einschätzung der Funktionalität der ukrainischen Justizbehörden seit 2014 mit Blick auf die Einziehung gesperrter Vermögenswerte in Verbindung mit dem 2014 entmachteten ukrainischen Präsidenten Viktor Yanukovich, einen Bericht des Basel Institute on Governance vom 23. Oktober 2023 zum Funktionieren des ukrainischen Justizsystems, insbesondere betreffend den Fall D.C._____, sowie die Antwort der ukrainischen Generalstaatsanwaltschaft vom 3. November 2023 auf eine Anfrage des EFD zum Verfahren betreffend D.C._____ und C.C._____. Gestützt auf diese Unterlagen begründete das EFD detailliert, weshalb im vorliegenden Fall die Voraussetzungen gemäss Art. 4 Abs. 2 lit. b SRVG erfüllt seien.

3.3. Damit hat der Bundesrat bzw. das für ihn prozessierende EFD die Begründung im Laufe des Rechtsmittelverfahrens konkretisiert und vervollständigt. Die Beschwerdeführerinnen erhielten Einsicht in die Unterlagen und konnten sich dazu äussern und ihrerseits umfangreiche neue Unterlagen einreichen. Das Bundesverwaltungsgericht prüfte die verschiedenen Vorbringen und Unterlagen ausführlich und ohne sich Zurückhaltung aufzuerlegen. Insofern konnte es einen Begründungsmangel im Rechtsmittelverfahren heilen. Der ursprüngliche Mangel wiegt auch nicht so schwer, dass eine Heilung von vornherein ausgeschlossen wäre, da die Begründung nicht vollständig fehlte, sondern lediglich zu wenig konkret war.

3.4. Im Übrigen trifft der Vorwurf der Beschwerdeführerinnen, die Bundesbehörden hätten es über ein Jahrzehnt hinweg versäumt, sich über die konkreten Umstände des ukrainischen Strafverfahrens zu informieren, nicht zu. Wie sich aus den vom BJ eingereichten Beilagen ergibt, bat das BJ das NABU mit Schreiben vom 24. Juni 2020 um regelmässige Informationen zum Stand des Verfahrens. Nachdem keine Nachrichten erfolgt waren, forderte es das NABU mit Schreiben vom 27. August 2021 auf, umgehend über den Stand des Verfahrens zu orientieren und mitzuteilen, wann mit einem rechtskräftigen Einziehungsurteil gerechnet werden könne. Das NABU teilte am 9. November 2021 mit, das Verfahren befinde sich noch im Stadium der vorgerichtlichen Untersuchung und sei derzeit sistiert, und versprach, das BJ über den Fortgang des Verfahrens zu informieren. 2022 erfolgten verschiedene Anfragen des Eidgenössischen Departements des Äusseren (EDA) an die schweizerische Botschaft in der Ukraine und das Basel Institute on Governance zum Funktionieren des ukrainischen Justizsystems im Allgemeinen und zu gewissen Verfahren im Besonderen. Weitere Anfragen zum Verfahren i.S. C._____ wurden während des bundesverwaltungsgerichtlichen Verfahrens an das NABU, die SAPO und die Generalstaatsanwaltschaft adressiert. Diese wurden am 3. November 2023 von der Generalstaatsanwaltschaft der Ukraine beantwortet.

4.

In der Sache ist streitig, ob die Ukraine im vorliegenden Fall die Anforderungen an ein Rechtshilfeverfahren wegen des völligen oder weitgehenden Zusammenbruchs oder der mangelnden Verfügbarkeit ihres Justizsystems nicht erfüllen kann, d.h. im konkreten Fall von einem Versagen staatlicher Strukturen auszugehen ist.

4.1. Das Bundesverwaltungsgericht hielt in allgemeiner Weise fest, dass die Ukraine in der Korruptionsbekämpfung seit 2014 grosse Anstrengungen unternommen und mit der Gründung des NABU, der auf die Korruptionsbekämpfung spezialisierten Staatsanwaltschaft SAPO und dem Hohen Anti-Korruptionsgerichtshof HACC

auch die nötigen institutionellen Voraussetzungen geschaffen habe. Dass die Ukraine auch nach dem Beginn des russischen Angriffskrieges am 24. April 2022 offensichtlich Willens sei, diese Anstrengungen fortzusetzen, zeige sich beispielsweise an der am 12. Dezember 2022 durch den HACC ausgesprochenen Einziehung von Vermögenswerten des ehemaligen Präsidenten Yanukovich. Die Beschwerdeführerinnen verwiesen in diesem Zusammenhang zu Recht auf eine Vielzahl von Meldungen auf den jeweiligen Homepages und Pressemitteilungen der neu gegründeten Institutionen, mit denen grundsätzlich ein einwandfreies Funktionieren der Antikorruptionsbehörden dargestellt werde.

Dem sei aber, in ebenso allgemeiner Weise, entgegenzuhalten, dass die Korruptionsbekämpfung in der Ukraine bereits vor Beginn des russischen Angriffskrieges vor grossen Herausforderungen gestanden habe und immer wieder von Rückschlägen betroffen gewesen sei. Der Reformprozess, welcher auch auf Druck von westlichen Staaten, der EU und anderen internationalen Organisationen durchgeführt worden sei, dauere noch immer an und sei geprägt von Machtkämpfen, auch innerhalb der Institutionen. Für die Beurteilung, ob die staatlichen Strukturen in der Ukraine im Sinne von Art. 4 Abs. 2 lit. b SRVG funktionierten, sei nicht nur auf die Mitteilungen und Presseerklärungen der entsprechenden Institutionen abzustellen. Zu prüfen sei vielmehr, ob diese Strukturen in Bezug auf den hier zu beurteilenden Einzelfall funktionierten.

Für das vorliegende Verfahren sei entscheidend, dass die Zuständigkeit zur Führung der Strafuntersuchungen gegen D.C. _____ seit 2014 mehrfach gewechselt habe, auch aufgrund eines Machtkampfes zwischen den Institutionen, lange Zeit umstritten gewesen sei und erst seit Ende 2019 fest beim NABU angesiedelt sei. Dieser Wechsel fünf Jahre nach der Eröffnung des Verfahrens habe einen grossen administrativen Aufwand bedeutet und zur Folge gehabt, dass die bis anhin mit der Untersuchung betrauten Ermittler vollständig ausgewechselt worden seien und sich ein neues Team einer anderen Behörde wieder habe einarbeiten müssen. Sodann seien im Jahr 2020 eine Vielzahl von Dokumenten und Beweismittel verloren gegangen, welche aufwändig hätten wiederbeschafft werden müssen, was die Untersuchung zusätzlich verzögert habe. Weiter von Bedeutung sei, dass durch den Ausbruch des russischen Angriffskrieges am 24. Februar 2022 die Antikorruptionsbehörden ihre Tätigkeiten vorübergehend hätten einstellen müssen. Unstrittig sei ferner, dass der leitende Staatsanwalt des Verfahrens gegen D.C. _____, Oberstaatsanwalt L. _____, nach Ausbruch des Krieges in den Militärdienst getreten sei und seither für die Leitung der Untersuchung nicht mehr zur

Verfügung stehe. Hinzu komme, dass der Ausgang des russischen Angriffskrieges auch zwei Jahre nach seinem Ausbruch völlig offen sei und neueste Berichte vermuten liessen, dass die Belastung durch den Krieg für die Untersuchungsbehörden eher zu- als abnehmen werde. Alle diese Ereignisse hätten in ihrer Kumulation bisher eine Strafuntersuchung gegen D.C. _____, welche den Anforderungen an die internationale Rechtshilfe in Strafsachen gerecht würde, verunmöglicht und würden eine solche in der verbleibenden Zeit bis zum Eintritt der Verfolgungsverjährung im Juni 2025 auch kaum mehr möglich machen. Die Hoffnung auf einen Erfolg der Rechtshilfe sei damit so aussichtslos, dass ein Schlussstrich gezogen werden könne. Die Voraussetzungen von Art. 4 Abs. 2 lit. b SRVG seien damit erfüllt.

4.2. Die Beschwerdeführerinnen machen dagegen geltend, die Ukraine sei kein gescheiterter Staat im Sinne des SRVG. Die auf die Strafverfolgung von Korruptionsdelikten spezialisierten ukrainischen Behörden NABU, SAPO und HACC arbeiteten trotz des Krieges effizient; auch ihre Personalausstattung sei nicht reduziert, sondern im Gegenteil erhöht worden (vgl. im Detail unten, E. 5.4). Sie werfen dem Bundesverwaltungsgericht vor, den Sachverhalt zum ukrainischen Strafverfahren gegen D.C. _____ offensichtlich unrichtig bzw. unvollständig festgestellt zu haben: Es habe nur einen einzigen Wechsel der Zuständigkeit, von der Generalstaatsanwaltschaft zum NABU, gegeben. Dieser habe, entgegen der Annahme der Vorinstanz, keinen erheblichen administrativen Aufwand verursacht. Bei NABU und SAPO seien je ein Ermittlungsteam bereitgestellt worden, das ständig ausgebaut und personell erweitert worden sei. Der angebliche Verlust von Dokumenten und Beweismitteln sei nicht belegt bzw. nicht hinreichend abgeklärt worden. Die Tatsache, dass sich der leitende Oberstaatsanwalt L. _____ freiwillig zum Wehrdienst gemeldet habe (und nicht, wie ursprünglich behauptet, eingezogen worden sei), habe die Strafuntersuchung nicht wesentlich erschwert, weil dieser lediglich eine übergeordnete und überwachende Funktion als Leiter eines Ermittlungsteams gehabt habe. Die Generalstaatsanwaltschaft der Ukraine habe in ihrer Antwort vom 3. November 2023 als Hauptgrund für die bisher ausgebliebene Anklageerhebung fehlende Antworten auf Rechtshilfeersuchen und den Umstand genannt, dass sich einer der Hauptzeugen im Ausland aufhalte und nicht befragt werden könne. Dies habe nichts mit dem Versagen staatlicher Strukturen zu tun: Auch die Schweiz habe bereits Strafverfahren einstellen müssen, weil

Russland die rechtshilfweise Einvernahme von Zeugen verweigert habe.

Ausschlaggebend für die fehlende Anklageerhebung sei aber letztlich, dass gar keine strafbare Handlung vorliege: E.E. _____ sei durch das Parlament, d.h. durch 235 Abgeordnete im Rahmen einer zuvor abgeschlossenen Koalitionsvereinbarung, gewählt worden, weshalb es an einer im Ermessen von C.C. _____ stehenden, strafrechtlich relevanten Handlung fehle. Aus diesem Grund werde in der Ukraine auch keine strafrechtliche Untersuchung gegen E.E. _____ und F.E. _____ geführt, die beide an der angeblichen Bestechung aktiv beteiligt gewesen sein sollten. Dies sei von den Vorinstanzen nicht abgeklärt worden.

5.

Das Bundesverwaltungsgericht stütze sich in erster Linie auf die 2023 eingeholten Berichte der schweizerischen Botschaft in der Ukraine, des Basel Institute on Governance und der ukrainischen Generalstaatsanwaltschaft. Diese sind im Folgenden zusammenzufassen (unten, E. 5.1 - 5.3), bevor auf die Sachverhaltsrügen der Beschwerdeführerinnen einzugehen ist (unten, E. 5.4 - 5.7).

5.1. Der 16-seitige Bericht der schweizerischen Botschaft vom 16. November 2023 zur Funktionalität der ukrainischen Justizbehörden ab 2014 zeigt detailliert die Anstrengungen auf, die nach der Revolution von 2014 zur Korruptionsbekämpfung in der Ukraine unternommen wurden, aber auch die immer wieder auftretenden Rückschläge und Hindernisse.

So sei es immer wieder zu Machtkämpfen innerhalb der Generalstaatsanwaltschaft, zwischen der "alten Garde" und dem "reformorientierten Team", sowie zwischen den Institutionen, insbesondere der Generalstaatsanwaltschaft, dem NABU, der National Agency for Preventing Corruption (NAPC) und dem State Bureau of Investigation (SBI) gekommen. Ende 2017/Anfang 2018 habe der Konflikt zwischen NABU und Generalstaatsanwaltschaft seinen Höhepunkt erreicht, als die beiden Behörden Strafverfahren gegeneinander eingeleitet hätten. Auch NABU und SAPO seien in interne Streitigkeiten und Machtkämpfe verwickelt gewesen, anstatt gemeinsam gegen die Korruption auf höchster Ebene vorzugehen: So habe das NABU monatelang das Büro des Leiters der SAPO abgehört und am 30. März 2018 ein Disziplinarverfahren gegen diesen angestrengt.

Im Oktober 2017 habe das ukrainische Parlament eine Justizreform mit mehreren tausend Gesetzesänderungen beschlossen. Eine dieser Änderungen habe verkürzte Ermittlungsfristen eingeführt, die zur Einstellung verschiedener Korruptionsstrafverfahren hätten führen können. Sodann seien immer wieder Fälle bekannt geworden, die auf eine selektive Justiz gegen Reformen und Bürgerrechtler hingedeutet hätten. Die Verurteilungen wegen Korruption hätten Beamte der Strafverfolgungsbehörden, des Militärs und der Kommunalverwaltungen betroffen; dagegen sei kein ukrainischer Spitzenpolitiker vor Gericht gestellt worden.

Ende 2017 habe der damalige Präsident Poroschenko eine Dringlichkeitsvorlage zur Errichtung eines Hohen Anti-Korruptionsgerichtshofs (HACC) eingebracht, die national und international stark kritisiert worden sei, weil diese nicht den Empfehlungen der Venedig-Kommission an ein unabhängiges und wirksames Gericht entsprochen habe. Dennoch sei der Gesetzesentwurf am 1. März 2018 vom Parlament verabschiedet worden. Auf enormen innen- und aussenpolitischen Druck hin seien am 7. Juni 2017 und 13. Juli 2018 Verbesserungen beschlossen worden. Der neu eingerichtete HAAC habe am 5. September 2019 seine Arbeit aufgenommen. 2019 seien weitere Justizreformen erfolgt, mit denen NABU und SBI das Recht eingeräumt worden sei, Telefongespräche eigenständig abzuhören; allerdings sei - entgegen den Forderungen der Anti-Korruptionskräfte - die Immunität der Abgeordneten de facto unangetastet geblieben.

2020 habe sich eine grosse Allianz von ukrainischen Oligarchen und von Anhängern des alten Systems gegen die von den westlichen Geldgebern unterstützten Reformen gestellt. Angriffe auf die Anti-Korruptions-Architektur der Ukraine hätten sich gehäuft, mit dem Ziel, die Ermittlungen gegen Veruntreuungen einzustellen. Gestützt auf Petitionen von Abgeordneten der prorussischen Opposition habe das ukrainische Verfassungsgericht (CCU) das Präsidialdekret zur Ernennung des Direktors des NABU sowie wichtige Bestimmungen der ukrainischen Antikorruptionsgesetzgebung für verfassungswidrig und ungültig erklärt. Damit seien die wichtigsten Errungenschaften der Bemühungen zur Bekämpfung der Korruption im Zeitraum 2014 - 2020 zunichte gemacht worden. In einem wichtigen Korruptionsfall gegen den stellvertretenden Leiter des Präsidialamtes habe die Generalstaatsanwaltschaft den Antrag auf Verhaftung zurückgezogen, die Staatsanwälte ausgetauscht und schliesslich die Ermittlungen dem NABU entzogen und auf den Sicherheitsdienst der Ukraine (SBU) verlagert. Auch in anderen Korruptionsfällen seien formelle Anklagen gegen Verdächtige von der Generalstaatsanwaltschaft unterbunden worden.

Zu Beginn des Jahres 2021 hätten die oligarchischen Kräfte einen grossen Teil der ukrainischen Behörden kontrolliert und die reformistischen Kräfte mehr und mehr in die Defensive gedrängt. Am 15. Februar 2021 habe die Regierung ein neues Gesetz vorgeschlagen, das die Unabhängigkeit des NABU ernsthaft hätte untergraben können. Das vom Parlament am 19. Oktober 2021 angenommene Gesetz zur Neuregelung des Status des NABU (das Voraussetzung für die Freigabe der Kredite des Internationalen Währungsfonds IWF gewesen sei) sei dagegen als positiver Schritt zur Korruptionsbekämpfung begrüsst worden. 2021/2022 sei die Ernennung des Leiters der SAPO ohne Angabe von Gründen blockiert worden.

Zusammenfassend kommt der Bericht zum Ergebnis, dass das ukrainische Justizsystem schon vor Ausbruch des Krieges teilweise dysfunktional gewesen sei und sich die Fortschritte in der effektiven Verfolgung von Korruption in der Ukraine trotz der Justizreformen und der neuen Institutionen zur Korruptionsbekämpfung als bescheiden erwiesen hätten.

5.2. Am 6. Oktober 2023 bat das EFD das Basel Institute on Governance um eine aktualisierte Einschätzung zum Funktionieren des ukrainischen Justizsystems im Zusammenhang mit Korruptions- und Geldwäschereifällen generell sowie speziell bezüglich des Verfahrens gegen D.C._____, unter Berücksichtigung des Kriegszustands. Das Institut unterstützt seit 2014 die ukrainischen Antikorruptionsbehörden in ihren Bemühungen zur Verfolgung von Korruptionsfällen und der Einziehung illegal erlangter Vermögenswerte und hat regelmässigen Kontakt zu deren Mitarbeitenden.

Dem Bericht zufolge wirkt sich vor allem der Mangel an qualifiziertem Personal infolge der Einführung des Kriegsrechts und der Generalmobilisierung negativ auf die Arbeit der Behörden aus. Alle öffentlichen Einrichtungen seien personell erheblich unterdotiert und entsprechend überlastet. Das gelte insbesondere für das NABU, dessen Arbeitslast enorm zugenommen habe. Von dessen 700 Mitarbeitenden seien nur 246 Ermittlungsbeamte. Zwar seien Gesetzesänderungen für eine Aufstockung von 700 auf 1000 Mitarbeitende im Gange; die Rekrutierung werde jedoch schwierig sein. Zudem sei geplant, eine neue Abteilung für den Missbrauch von Wiederaufbaugeldern einzurichten. Aufgrund des hohen internationalen und nationalen Drucks sei zu erwarten, dass das NABU diesen Fällen Priorität gegenüber Korruptionsfällen im Umfeld des ehemaligen Präsidenten Yanukovich einräumen werde. Generell konzentrierten sich die Behörden seit Kriegsausbruch aus politischen Gründen vor allem auf die Verfolgung von Kriegsverbrechen und die Einziehung russischer und weissrussischer Vermögenswerte.

Die Einvernahme von Zeugen werde durch die kriegsbedingten Fluchtbewegungen erschwert (4.8 Millionen Flüchtlinge im Inland und 6.28 Millionen im Ausland). In den von Russland besetzten Gebieten seien Beweiserhebungen unmöglich. Speziell im Fall C._____ hielten sich zwei wichtige Zeugen im Ausland auf, von denen einer russischer Staatsangehöriger sei, weshalb es höchst unwahrscheinlich sei, dass er einvernommen werden könne. Auch der Zuständigkeitswechsel von der Generalstaatsanwaltschaft zum NABU und der Transfer von Strafuntersuchungsakten in "sichere" Gebiete während der Bombardierung von Kiew habe die Verfahren erschwert und verzögert. Im Fall C._____ sei 2020 eine grosse Menge an Informationen verloren gegangen, so dass das NABU zahlreiche Ermittlungen habe wiederholen müssen.

Schliesslich drohe in vielen wichtigen Korruptionsfällen die Verjährung. Im Herbst 2023 hätten drei bedeutende Fälle wegen Verjährung bzw. Ablauf der Vorermittlungsfrist eingestellt werden müssen. Auch im Fall C._____ bestehe ein grosses Risiko der Verjährung, aufgrund der im Bericht beschriebenen generellen Herausforderungen in Kombination mit der Abwesenheit von zwei Schlüsselzeugen. Russland habe sämtliche, bereits vor Kriegsausbruch gestellten Rechtshilfesuche abgelehnt. Seit Februar 2022 sei die Rechtshilfe zwischen beiden Staaten vollständig eingestellt. Hinzu komme das Risiko, dass die Auslieferung von im Ausland wohnhaften Beschuldigten (darunter auch D.C._____) wegen des Krieges und der schlechten Gefängnisbedingungen in der Ukraine abgelehnt werde (wie jüngst in Österreich und Monaco geschehen). Abwesenheitsverfahren seien zwar möglich, jedoch bestehe die Gefahr, dass solche Urteile und darin angeordnete Einziehungen im Ausland nicht anerkannt würden.

In ihrem Begleitbrief betont die Direktorin des Instituts, dass sich die im Bericht genannten Faktoren langfristig, weit über ein mögliches Kriegsende hinaus, negativ auf die Arbeit der Korruptionsverfolgungsbehörden auswirken würden und zum Teil irreparabel seien.

5.3. Schliesslich richtete das EFD acht Fragen speziell zum Fall C._____ an die ukrainische Generalstaatsanwaltschaft. Diese erteilte am 3. November 2023 zusammenfassend folgende Auskunft:

Vom 31. Dezember 2014 bis 13. November 2019 sei die Generalstaatsanwaltschaft für die Ermittlungen zuständig gewesen. Ab 13. November 2019 sei der Fall aufgrund der damals beschlossenen Justizreform dem NABU zur Ermittlung und der SAPO für die verfahrensrechtliche Begleitung und Überwachung übertragen worden. Die Zusammenstellung und der Transfer der sehr umfangreichen Ermittlungsakten (mehr als 150 Aktenordner mit je mind. 250 Seiten) habe erhebliche Zeit beansprucht; das NABU sei erst am 6. Dezember 2019 im Besitz der vollständigen Akten gewesen. Am 5. Dezember 2019 sei ein neues Ermittlungsteam des NABU gebildet worden; am 13. November 2019 sei die Zusammensetzung der für den Fall zuständigen Staatsanwälte der SAPO beschlossen worden. Aufgrund des erheblichen Aktenumfangs, des hohen Zeitdrucks und der Notwendigkeit einer effizienten Ermittlung sei die Gruppe der Staatsanwälte am 7. Februar 2020 erweitert und Staatsanwalt M. _____, der bis zum 13. November 2019 den Fall bei der Generalstaatsanwaltschaft betreut hatte, zugezogen worden. L. _____, Erster Stellvertretender Leiter der SAPO, sei zum Leiter des Staatsanwaltschaftsteams ernannt worden. Dieser sei seit Februar 2022, zusammen mit 11 weiteren Staatsanwälten, den ukrainischen Streitkräften beigetreten, was die Arbeitslast der verbleibenden Staatsanwälte generell um 70 % erhöht habe.

Bisher sei weder ein Urteil noch eine Anklage im Fall C. _____ erfolgt. Das Untersuchungsverfahren sei am 22. Juli 2019 sistiert ("suspended") worden, im Zusammenhang mit noch ausstehenden Antworten ausländischer Staaten auf Rechtshilfeersuchen der Ukraine. Das Verfahren stehe unter starkem Zeitdruck, weil am 2. Juni 2025 die Verjährung eintreten werde.

Die Generalstaatsanwaltschaft erachtet das Risiko der Verjährung als hoch, weil die Ermittlungsbehörden noch nicht alle Antworten auf die von ihnen gestellten Rechtshilfeersuchen erhalten hätten. Überdies müsse den Beschuldigten vor Anklageerhebung noch Einsicht in die umfangreichen Akten der vorgerichtlichen Untersuchung und Zeit zur Einarbeitung in das Strafverfahren gegeben werden (gemäss Art. 290 der ukrainische Strafprozessordnung vom 5. Juli 2012 [nachfolgend: ukr.StPO]). Aber selbst wenn die Antworten auf alle ukrainischen Rechtshilfeersuchen eintreffen sollten, würden bis zu einem gerichtlichen Urteil noch mehrere Jahre vergehen, aufgrund des Umfangs der Akten, der hohen Auslastung der ukrainischen Gerichte und der laufenden Justizreform. Hinzu komme, dass einer der Schlüsselzeugen, K. _____, der den Vertrag für den Verkauf der Anteile der I. _____ GmbH unterzeichnet habe, russischer Staatsangehöriger sei und sich derzeit nicht in der Ukraine aufhalte. Es bestehe daher das Risiko, dass er vor Gericht nicht befragt werden könne. Ohne seine Zeugenaussage wäre es schwierig, den Nachweis einer Straftat zu erbringen. Analoges gelte für weitere ausserhalb der Ukraine wohnhafte Zeugen.

Zusammenfassend hält die Generalstaatsanwaltschaft fest, es bestehe das Risiko, dass es nicht mehr möglich sein werde, den Fall vor Gericht zu bringen und ein Urteil zu erwirken, aufgrund a) des Ablaufs der Verjährungsfrist, b) der Abwesenheit wichtiger Zeugen, c) der hohen Belastung der Ermittlungsbehörde, der Staatsanwaltschaft und des Justizsystems im allgemeinen und d) der Bedrohungen im Zusammenhang mit dem andauernden Krieg Russlands gegen die Ukraine.

5.4. Die Beschwerdeführerinnen reichen zahlreiche Berichte und Publikationen der ukrainischen Institutionen ein, um zu belegen, dass die Strafverfolgungsbehörden und Gerichte in der Ukraine nach wie vor, trotz des Krieges, in der Lage sind, Korruptionsstrafverfahren erfolgreich zu führen und abzuschliessen. So seien mit Urteil des HAAC vom 15. Dezember 2022 (im Abwesenheitsverfahren) ein Teil des Eigentums und der Vermögenswerte des ehemaligen Präsidenten der Ukraine Viktor Yanukovich und seines Sohnes erfolgreich eingezogen worden. Offensichtlich unrichtig sei die Feststellung der Vorinstanz, wonach es bei Beginn des russischen Angriffskrieges einen Unterbruch in der Tätigkeit des NABU gegeben habe. Vielmehr seien die Antikorruptionsbehörden ihren Aufgaben weiterhin nachgegangen und hätten ihre Fallzahlen seit Kriegsbeginn sogar gesteigert. 2023 sei das erfolgreichste Jahr in der Geschichte des NABU gewesen, mit insgesamt 100 neuen Anklagen und 233 neu angeklagten Personen sowie 641 neu eingeleiteten Untersuchungen. Dementsprechend habe sich auch das Ranking der Ukraine im Korruptionswahrnehmungsindex vom Transparency International im Jahr 2023 von Platz 116 auf Platz 104 von 180 Ländern verbessert. Entgegen der Befürchtung des Basel Institute on Governance hätten zudem alle 2023 neu geschaffenen Stellen des NABU bis Mitte 2024 besetzt werden können. Das NABU sei somit in der Lage und willens, internationale Rechtshilfeverfahren zügig zu führen und zu erledigen.

5.5. Der Bericht der Schweizerischen Botschaft belegt eindrücklich die Angriffe auf die seit 2014 geschaf-

fene Anti-Korruptions-Architektur der Ukraine, welche die Strafverfolgung immer wieder behindert hat, und zwar namentlich in Verfahren gegen einflussreiche Politiker aus dem Umfeld des ehemaligen Präsidenten Yanukovich. Allerdings zeigen die von den Beschwerdeführerinnen eingereichten Berichte, dass es in jüngerer Zeit zu Fortschritten bei der Korruptionsbekämpfung gekommen ist. Die Verurteilung des ehemaligen Präsidenten Yanukovich (Ende 2022) und die Anklageerhebung gegen E.E. _____ wegen Veruntreuung und Amtsmissbrauch im Oktober 2023 deuten darauf hin, dass nunmehr (anders als z.T. in den Vorjahren) auch Anklage gegen einflussreiche Politiker und ehemalige Regierungsmitglieder erhoben wird. Die Vernehmlassung des BJ bestätigt denn auch, dass die Rechtshilfe mit der Ukraine heute weitestgehend normal verläuft.

5.6. Dagegen erscheint es evident, dass die russischen Angriffe auf ukrainische Städte und Infrastruktureinrichtungen und die damit einhergehenden Zerstörungen, Stromausfälle und Bedrohungen die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden erschwert haben. Zwar trifft es zu, dass die Mitarbeitenden von NABU und SAPO von der Mobilisierung ausgenommen sind. Der mit der Generalmobilisierung verbundene akute Personalmangel erschwert jedoch die Rekrutierung von qualifiziertem Personal. Insofern erscheint es plausibel, dass das NABU weiterhin ein Defizit an qualifizierten Ermittlungspersonen aufweist und stark überlastet ist. Bei der SAPO führte der (wenn auch freiwillige) Weggang erfahrener Staatsanwälte zum Militär zu einer erheblichen Zunahme der Arbeitslast und hatte zur Folge, dass sich neue Staatsanwälte bzw. Staatsanwältinnen in die hängigen Untersuchungen einarbeiten mussten. Dies verzögert vor allem den Abschluss umfangreicher und komplexer Alt-Verfahren.

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen erscheint es naheliegend, dass sich der Mangel an qualifiziertem Personal auch auf die Ermittlungen im Fall C. _____ ausgewirkt hat. Der Umstand, dass dafür im Jahr 2019 "Teams" bei NABU und SAPO gebildet und 2020 erweitert worden sind, widerlegt dies nicht, da nicht bekannt ist, für wieviele weitere Fälle die Mitglieder dieser Teams zuständig waren und wie hoch somit ihre Arbeitslast war.

5.7. Den Beschwerdeführerinnen ist einzuräumen, dass in der Antwort der Generalstaatsanwaltschaft nur ein Zuständigkeitswechsel (Ende 2019) im Fall C. _____ erwähnt wird, und nicht mehrere. Allerdings ergibt sich aus dem Botschaftsbericht, dass schon vor 2019 intensiv über die Zuständigkeit gestritten worden war. So habe im Februar 2016 eine Entscheidung des ukrainischen Parlaments, Strafsachen von der Generalstaatsanwaltschaft auf das noch zu schaffende SBI zu übertragen, zu einem vorübergehenden Zusammenbruch der vorgerichtlichen Ermittlungen in der Ukraine geführt. Als Teil der lang geplanten Reform der Strafbehörden habe die Generalstaatsanwaltschaft ab dem 20. November 2017 ihre Aufsichtsfunktion und das Recht zur Durchführung von Ermittlungen verloren; da die neuen Untersuchungsbehörden zu diesem Zeitpunkt noch nicht funktionsfähig gewesen seien, habe erneut ein Zusammenbruch des Strafverfolgungssystems gedroht. Im Rahmen dieser Umstrukturierung sei auch geplant gewesen, 3'500 Verfahren an das personell unterdotierte NABU abzugeben, das mit damals nur 200 Ermittlungspersonen diese Anzahl Fälle nicht hätte bearbeiten können. Diese - von den Beschwerdeführerinnen nicht bestrittenen - Ausführungen zeigen, dass die Ermittlungstätigkeit schon in den Jahren zuvor durch den andauernden Streit um die Zuständigkeit beeinträchtigt wurde. Es ist plausibel, dass dies auch die Ermittlungen der Generalstaatsanwaltschaft im Fall C. _____ erschwert hat, bevor die Zuständigkeit für Korruptionsfälle mit dem Gesetz vom 19. September 2019 definitiv an NABU und SAPO übertragen wurde.

5.8. Die Generalstaatsanwaltschaft betont ausdrücklich den erheblichen administrativen Aufwand, den der Transfer der umfangreichen Ermittlungsakten an das NABU verursacht habe, erwähnt allerdings nicht den Verlust von Unterlagen im Jahr 2020. Dieser wird jedoch vom Basel Institute on Governance geschildert, das in engem Kontakt mit dem NABU steht. Auch das BJ bestätigt, dass ein Teil der Akten verloren ging und aufwändig wiederbeschafft werden musste, darunter auch die von der Schweiz am 2. Juli 2019 und am 24. Juni 2020 übermittelten Bankunterlagen. Möglicherweise wurde dies nicht im einheitlichen Register der Ermittlungsverfahren protokolliert, auf welche sich die Auskunft der Generalstaatsanwaltschaft bezieht. Jedenfalls aber erscheint die diesbezügliche Feststellung der Vorinstanz nicht offensichtlich unrichtig.

5.9. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der von der Vorinstanz festgestellte Sachverhalt keine offensichtlichen Mängel aufweist. Es ist auch nicht ersichtlich, welche weiteren Abklärungen speziell zum Fall

C. _____ hätten vorgenommen werden können.

Hinsichtlich von E.E. _____ haben die Beschwerdeführerinnen in ihrer Replik einlässlich dargelegt und anhand der ukrainischen Gerichtsdatenbank belegt, dass sich das vom EFD in seiner Vernehmlassung erwähnte Strafverfahren nicht auf die Bestechung von C.C. _____ bezieht, sondern auf andere Straftaten. Diese Vorbringen wurden vom EFD nicht bestritten. Weitere Abklärungen erscheinen auch insoweit nicht erforderlich.

Soweit die Beschwerdeführerinnen das Vorliegen einer Straftat bestreiten, ist darauf nicht weiter einzugehen, da die illegale Herkunft der Vermögenswerte im Verfahren gemäss Art. 4 SRVG nicht zu prüfen ist (vgl. oben, E. 2.3).

6.

Ausgangspunkt der nachfolgenden Überlegungen ist die Feststellung, dass nicht mehr mit einem Einziehungs-urteil in der Ukraine vor Eintritt der Verjährung am 2. Juni 2025 zu rechnen ist und die gesperrten Vermögenswerte daher nicht mehr auf dem Rechtshilfegeweg restituiert werden können. Näher zu prüfen ist, ob dies auf ein Versagen staatlicher Strukturen in der Ukraine zurückzuführen ist oder ob andere Gründe dafür ausschlaggebend sind.

6.1. Zunächst ist auf die Sistierung des vorgerichtlichen Verfahrens am 22. Juli 2019 einzugehen.

Die ukrainische StPO enthält relativ kurze Fristen für das vorgerichtliche Verfahren. Die Frist beginnt vom Zeitpunkt der Zustellung der Verdachtsanzeige an eine Person und läuft bis zum Tag der Anklageerhebung (Art. 219 Abs. 1 ukr.StPO). Das Untersuchungsverfahren kann jedoch sistiert werden, insbesondere wenn Verfahrenshandlungen auf dem Wege der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen vorgenommen werden müssen (Art. 280 Abs. 1 Ziff. 3 ukr.StPO); diesfalls wird der Fristablauf gehemmt (Art. 219 Abs. 5 ukr.StPO). Während der Sistierung dürfen keine weiteren Ermittlungsmassnahmen vorgenommen werden, mit Ausnahme der Suche nach dem Aufenthaltsort des Verdächtigen (Art. 280 Abs. 5 ukr.StPO). Das Untersuchungsverfahren wird wiederaufgenommen, wenn der Sistierungsgrund weggefallen ist, z.B. das Rechtshilfeverfahren abgeschlossen worden ist, oder wenn weitere Ermittlungsmassnahmen vorgenommen werden müssen (Art. 282 Abs. 1 ukr.StPO). Die Sistierung des Untersuchungsverfahrens wie auch dessen Wiederaufnahme werden im einheitlichen Register der Ermittlungsverfahren protokolliert (Art. 280 Abs. 4 und Art. 282 Abs. 3 ukr.StPO).

Vorliegend stützte sich die Generalstaatsanwaltschaft für die Beantwortung der Anfrage des EFD auf dieses Register. Danach wurde das vorgerichtliche Verfahren am 22. Juli 2019 wegen der laufenden Rechtshilfeverfahren sistiert. Eine Wiederaufnahme des Ermittlungsverfahrens wird nicht erwähnt; die Generalstaatsanwaltschaft betont vielmehr, dass noch immer nicht alle Antworten auf Rechtshilfeersuchen eingetroffen seien. Dies deckt sich mit der Auskunft des NABU an das BJ vom 9. November 2021, wonach die vorgerichtliche Untersuchung zum damaligen Zeitpunkt noch sistiert war. Insofern ist davon auszugehen, dass das Untersuchungsverfahren seit Juli 2019 nicht mehr vorangetrieben worden ist.

6.2. Den Beschwerdeführerinnen ist grundsätzlich zuzustimmen, dass die Unmöglichkeit, gewisse Beweise (rechtzeitig) auf dem Rechtshilfegeweg zu erlangen, für sich allein keine Sperrverfügung gemäss Art. 4 SRVG rechtfertigt. Der Umstand, dass wichtige Zeugen im Ausland wohnen, diese nicht bereit sind, vor ukrainischen Untersuchungsbehörden und Gerichten auszusagen, und ihre Aussage auch nicht auf dem Rechtshilfegeweg erlangt werden kann, insbesondere weil Russland die Zusammenarbeit verweigert, ist kein Hinweis auf das Versagen staatlicher Strukturen. Auch schweizerische Strafverfahren mussten bereits aus diesen Gründen eingestellt werden.

Anders als z.B. im Verfahren 1C 610/2024, weist der vorliegende Fall auch keine Verbindung zu den russisch besetzten Gebieten auf, wo Beweiserhebungen durch ukrainische Strafuntersuchungsbehörden zurzeit nicht möglich sind. Vielmehr soll sich die Straftat vorliegend im ukrainischen Parlament, d.h. in Kiew, abgespielt haben.

Allerdings dürfte sich die mangelnde Kooperation Russlands bei der Aufklärung von Korruptionsvorwürfen gegen Politiker des prorussischen Regimes unter Präsident Yanukovich bereits seit geraumer Zeit abgezeichnet haben. Spätestens mit dem russischen Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 stand endgültig fest, dass die in Russland wohnhaften Zeugen nicht mehr befragt werden könnten. Insofern stellt sich die Frage, weshalb die ukrainischen Behörden nicht zumindest versucht haben, auch ohne diese Zeugen Anklage zu erheben, ge-

stützt auf die umfangreichen Akten, namentlich die von der Schweiz und anderen westlichen Staaten erlangten Bankunterlagen, aus denen sich die Geldflüsse zwischen den im Rechtshilfeersuchen genannten Gesellschaften rekonstruieren lassen.

6.3. Sowohl die Generalstaatsanwaltschaft als auch das Basel Institute on Governance nennen neben der Abwesenheit wichtiger Zeugen weitere Gründe für das Scheitern der Strafverfolgung im Fall C._____, nämlich die hohe Belastung der Ermittlungsbehörden, der Staatsanwaltschaft und des Justizsystems im allgemeinen sowie der andauernde Kriegszustand und die damit verbundenen Erschwernisse. Es erscheint plausibel, dass in Krisen- und Kriegszeiten die knappen personellen und finanziellen Ressourcen auf diejenigen Fälle konzentriert werden, welche die grössten Erfolgchancen versprechen oder politisch Vorrang geniessen, mit der Folge, dass umfangreiche und schwierige, politisch heikle Korruptionsfälle der Vergangenheit liegen bleiben, zumal wenn die Verurteilung aufgrund der Abwesenheit von Belastungszeugen ungewiss erscheint.

Hinzu kommt ein Weiteres: Die Sistierung des Untersuchungsverfahrens fällt in einen Zeitraum, in dem die Korruptionsbekämpfung in der Ukraine starken Angriffen von Seiten der oligarchischen und der prorussischen Kräfte ausgesetzt war, wichtige Bestimmungen der Antikorruptionsgesetzgebung vom Verfassungsgericht aufgehoben und Anklagen in wichtigen Korruptionsfällen unterbunden wurden. Es erscheint plausibel, dass die damit einhergehende Schwächung von NABU und SAPO auch im Fall C._____ dazu beigetragen hat, dass nicht rechtzeitig Anklage erhoben werden konnte. Die von den Beschwerdeführerinnen geschilderten Fortschritte 2023 kamen zu einem Zeitpunkt, als es für die Anklageerhebung im Fall C._____ aufgrund des zu erwartenden langen Gerichtsverfahrens schon zu spät war.

6.4. Unter diesen Umständen durfte die Vorinstanz davon ausgehen, dass das Scheitern der Strafverfolgung in der Ukraine zumindest auch auf die fehlende Verfügbarkeit des ukrainischen Justizsystems zurückzuführen ist. Dies genügt, um die Voraussetzung gemäss Art. 4 Abs. 2 lit. b SRVG zu bejahen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich bei der Vermögenssperre nach Art. 4 SRVG um eine vorläufige Massnahme im Hinblick auf ein nachfolgendes Konfiskationsverfahren handelt, in welchem der unrechtmässige Erwerb der Vermögenswerte detailliert abzuklären sein wird (Art. 14 Abs. 2 lit. b und Art. 15 SRVG). Die Sperrung muss oft rasch, ohne vertiefte Abklärungen, erfolgen, um einer zu erwartenden Aufhebung der rechtshilfeweise verfüzten Kontosperrung zuvorzukommen. Sodann ist es für die schweizerischen Behörden schwierig, die Gründe für das Scheitern eines Strafverfahrens im ausländischen Staat zu ergründen, wie der vorliegende Fall zeigt. Es muss daher genügen, wenn mit überwiegender Wahrscheinlichkeit anzunehmen ist, dass das Rechtshilfeverfahren im konkreten Fall zumindest auch aufgrund struktureller Defizite gescheitert ist. Dies ist vorliegend zu bejahen.

7.

Die Beschwerdeführerinnen rügen weiter die Verletzung verschiedener verfassungsmässiger Rechte.

7.1. Sie machen geltend, ihre Vermögenswerte in Höhe von insgesamt über 8 Mio. Franken seien seit dem 28. Februar 2014, d.h. bereits seit über 10 Jahren, gesperrt, ohne dass jemals ein hinreichender Zusammenhang zwischen diesen und den D.C._____ vorgeworfenen Straftaten geprüft worden sei. Dies stelle einen unverhältnismässigen Eingriff in die Eigentumsgarantie dar. Verletzt sei auch das Beschleunigungsgebot. Insbesondere hätten es die Bundesbehörden bis zum Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht versäumt, Informationen zum Verfahren in der Ukraine einzuholen. Gemäss Art. 6 Abs. 2 Satz 2 SRVG könne der Bundesrat weitere 10 Jahre zuwarten, bevor das Konfiskationsverfahren eingeleitet werde; diese könne ihnen nicht zugemutet werden.

Streitgegenstand ist vorliegend einzig die administrative Sperrung gemäss Art. 4 SRVG. Die angemessene Dauer der vorhergehenden administrativen, strafprozessualen und rechtshilfeweise angeordneten Kontosperrungen ist grundsätzlich nicht zu überprüfen. Im Übrigen trifft es nicht zu, dass die Bundesbehörden sich jahrelang nicht nach dem Stand des Verfahrens erkundigt hätten (vgl. oben, E. 3.4). Die Gesamtdauer der Sperrung ist jedoch - als einer von mehreren Umständen des Einzelfalls - bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit der Sperrverfügung nach Art. 4 SRVG zu berücksichtigen. Den Beschwerdeführerinnen, die seit über 10 Jahren nicht mehr über ihre Konten verfügen können, muss endlich Gelegenheit gegeben werden, sich zur Rechtmässigkeit des Erwerbs der gesperrten Vermögenswerte zu äussern. Dafür ist alsbald das Einziehungsverfahren einzuleiten.

Die Verwirkungsfrist von 10 Jahren gemäss Art. 6 Abs. 2 SRVG stellt lediglich eine äusserste Grenze und nicht die Regeldauer der Sperrung dar.

7.2. Weiter rügen die Beschwerdeführerinnen eine Verletzung des Rechts auf eine wirksame Beschwerde (Art. 13 EMRK), weil ihnen durch den Systemwechsel (SRVG statt Rechtshilfe- und Strafverfahren) die Möglichkeit abgeschnitten worden sei, eine Verletzung des Grundsatzes "ne bis in idem" zu rügen.

Diese Rüge ist unbehelflich. Sowohl das Verfahren für die administrative Sperrung von Vermögenswerten gemäss Art. 4 SRVG als auch das anschliessende gerichtliche Einziehungsverfahren genügen allen Anforderungen von Art. 6 und 13 EMRK. Die Beschwerdeführerinnen haben die Möglichkeit, sämtliche Rügen gegen die Rechtmässigkeit der administrativen Sperrung sowie der Konfiskation geltend zu machen. Sie haben denn auch vor Bundesverwaltungsgericht eine Verletzung des Grundsatzes "ne bis in idem" gerügt (vgl. E. 5.2.3 des angefochtenen Entscheids). Wenn sie sich nunmehr der Auffassung der Vorinstanz anschliessen, dass dieser Grundsatz im Verfahren gemäss Art. 4 SRVG nicht anwendbar ist, so ist darin keine Verletzung eines verfassungsmässigen Rechts erkennbar.

8.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführerinnen kostenpflichtig und haben keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 66 und 68 BGG). Bei der Kostenfestsetzung ist zu berücksichtigen, dass sich der Streitgegenstand auf die Vermögenssperre, eine vorläufige sichernde Massnahme, beschränkt, und noch nicht über das Schicksal der gesperrten Vermögenswerte selbst entschieden worden ist.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von insgesamt Fr. 5'000.– werden den Beschwerdeführerinnen auferlegt.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, 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