



Urteil vom 19. Februar 2025

Besetzung

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

Parteien

A. _____,
vertreten durch Franco Masina, Rechtsanwalt,
Masina Gfeller Nyffenegger,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

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

Sachverhalt:**A.**

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

A.b Die Brüder B._____ und C._____ sind die wirtschaftlich Berechtigten Personen der A._____, deren Kontostamm Nr. [...] bei der Bank D._____ in Zürich gesperrt wurde. Gemäss der ukrainischen Generalstaatsanwaltschaft hätten die Brüder B._____ und C._____ nach der Übernahme der vormals staatlichen Aktiengesellschaft "E._____" einen Antrag auf Rückerstattung bereits bezahlter Zinsen staatlicher Kredite gestellt. Infolgedessen seien zwischen November und Dezember 2010 Gelder aus dem Stabilisierungsfonds an die "E._____" überwiesen worden, wobei B._____ seine Position als Vorsitzender der staatlichen [...] -Agentur missbraucht und auf die anderen Behördenmitglieder Einfluss ausgeübt habe, so dass die Anträge der "E._____" unterstützt worden seien. Dem ukrainischen Staat sei dabei ein Schaden von UAH 170'081'071.70 entstanden, wobei ein Teil dieser unrechtmässig erhaltenen Gelder auf Schweizer Bankkonten geflossen seien.

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

B.

Am 24. Februar 2022 startete Russland einen Angriffskrieg auf die Ukraine. Ein Jahr später fällte der Bundesrat (nachfolgend: Vorinstanz) mit Verfügung vom 15. Februar 2023 folgenden Beschluss:

1. Der Kontostamm Nr. [...], lautend auf A. _____ (Kontoinhaberin), bei der Bank D. _____ in Zürich, wird gesperrt.
2. Die Vermögenswerte auf dem Kontostamm aus Ziff. 1 dieser Verfügung, einschliesslich aller Beträge, die diesem Kontostamm später gutgeschrieben werden, werden mit sofortiger Wirkung gesperrt und bleiben bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung über ihre Einziehung gesperrt.
3. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

Zur Begründung der Vermögenssperren führte die Vorinstanz im Wesentlichen aus, spätestens seit Beginn des russischen Angriffskrieges seien die ukrainischen Untersuchungsbehörden nicht mehr in der Lage, die Strafuntersuchung 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 erfüllt seien.

C.

Gegen diese Verfügung erhob die A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) am 1. Juni 2023 Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht mit nachfolgenden Rechtsbegehren:

1. Die Verfügung des Schweizerischen Bundesrates vom 15. Februar 2023 sei aufzuheben.
2. Die Vermögenswerte der Beschwerdeführerin A. _____ (hienach kurz A. _____) bei der Bank D. _____, Kontostamm Nr. [...], seien mit sofortiger Wirkung freizugeben.
3. Das vorliegende Beschwerdeverfahren sei bis zu den Entscheidungen in den Beschwerdeangelegenheiten B. _____ (B-2760/2023) und C. _____ (B-2752/2023) zu sistieren.

Unter Kosten und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung ihrer Anträge macht die Beschwerdeführerin im Wesentlichen geltend, die verfügte Aufhebung der administrativen Vermögensspernung vom 25. Oktober 2019 sei unangefochten in Rechtskraft erwachsen. Eine erneute Sperrung hätte nur erfolgen dürfen, wenn entsprechende Revisionsgründe vorliegen würden. Der verfassungsrechtlich garantierte Vertrauensschutz sowie das Verbot des widersprüchlichen Verhaltens würden es staatlichen Behörden verbieten, ohne Vorliegen der sehr streng gehaltenen Revisionsvoraussetzungen auf eine formell in Rechtskraft erwachsene Verfügung zurückzukommen (Beschwerde Ziff. V.1).

Weiter sei darauf hinzuweisen, dass die Vermutung eines unrechtmässigen Erwerbs der gesperrten Vermögenswerte mehrfach widerlegt worden sei, weshalb eine spätere Einziehung bereits heute ausgeschlossen werden könne. Die ukrainischen Untersuchungsbehörden hätten deutlich gemacht, dass sie sich einzig für mögliche Delikthandlungen ab dem 1. März 2009 interessieren würden. Aus den vorgelegten Bankunterlagen ergebe sich jedoch zweifelsfrei, dass die gesperrten Vermögenswerte bereits im Jahr 2004 auf dem entsprechenden Konto gutgeschrieben worden seien. Im Übrigen habe auch die Staatsanwaltschaft Wien die fehlende Widerrechtlichkeit festgestellt (Beschwerde Ziff. V.2.5).

Hinzu komme, dass die staatlichen Strukturen nicht zusammengebrochen seien. Die Strafverfolgungsbehörden der Ukraine seien bis zum Ausbruch des Krieges sieben Jahre lang voll funktionsfähig und im Besitz sämtlicher Bankunterlagen gewesen, ohne dass eine deliktische Herkunft habe begründet werden können (Beschwerde Ziff. V.3).

Abschliessend sei darauf hinzuweisen, dass die Vorinstanz mit der fehlenden Anhörung vor der Sperrung auch das rechtliche Gehör verletzt habe. Entgegen ihren Ausführungen habe zu keinem Zeitpunkt "Gefahr im Verzug" bestanden (Beschwerde Ziff. V.4).

D.

Mit Zwischenverfügung vom 26. September 2023 setzte das Bundesverwaltungsgericht einen Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 24'000.– fest und zur Zahlung aus, bis über das Gesuch, der Kostenvorschuss sei aus den beschlagnahmten Vermögenswerten zu bezahlen, in einem separaten Verfahren (B-4560/2023) entschieden ist.

E.

Mit Urteilen B-2760/2023 (B._____) und B-2752/2023 (C._____) vom 25. Oktober 2023 ist das Bundesverwaltungsgericht auf zwei je am 11. Mai 2023 erhobene Beschwerden gegen Vermögenssperrungen nicht eingetreten, weil die jeweiligen Fristen aufgrund des fehlenden Fristenstillstands für vorsorgliche Massnahmen während der Gerichtsferien nicht eingehalten worden waren.

F.

Mit Urteil B-4560/2023 vom 29. November 2023 wurde das Gesuch, der Kostenvorschuss sei aus den beschlagnahmten Vermögenswerten zu bezahlen, abgewiesen und der Kostenvorschuss in der Folge einbezahlt.

G.

Mit Vernehmlassung vom 8. März 2024 beantragte die Vorinstanz, die Beschwerde sei abzuweisen. Dabei stellte sie sich im Wesentlichen auf den Standpunkt, die Voraussetzungen der Sperrung im Hinblick auf eine Einziehung bei Scheitern der Rechtshilfe seien erfüllt. Im Verfahren, welches zur Streichung der Namen der Brüder B._____ und C._____ aus dem Anhang der Ukraine-Verordnung geführt habe, sei nicht die rechtmässige Herkunft der Gelder geprüft worden, genauso wenig wie im vorliegenden Verfahren. Soweit das Versagen der staatlichen Strukturen bestritten werde, sei dem entgegen zu halten, dass sich die Beweismittel für das Strafverfahren gegen die Brüder B._____ und C._____ in der Stadt Donezk befänden, einem Gebiet, welches seit der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim im Jahr 2014 mindestens teilweise von pro-russischen Separatisten kontrolliert werde. Für die ukrainischen Untersuchungsbehörden sei es deshalb von Anfang an schwierig und seit dem Beginn des Krieges unmöglich gewesen, Zugang zu den nötigen Beweismitteln zu erhalten.

H.

Mit Eingabe vom 15. März 2024 wies die Beschwerdeführerin auf die unvollständigen Akten hin und beantragte was folgt:

1. Die Vorinstanz sei zu verpflichten, die gesamten ihr von der Bundesanwaltschaft übermittelten elektronischen Kopien der Verfahrensakten [...] nachzureichen.
2. Die beigezogenen vollständigen Akten der Bundesanwaltschaft (elektronische Kopien) seien der Beschwerdeführerin in unzensurierter Version anschliessend unter Ansetzung einer angemessenen neuen Frist zur Replik zuzustellen.

I.

Am 2. Mai 2024 reichte die Vorinstanz die beigezogenen Strafakten der Bundesanwaltschaft in elektronischer Form ein, welche der Beschwerdeführerin mit Instruktionsverfügung vom 7. Mai 2024 in einer parteiöffentlichen Version zugestellt wurden.

J.

Mit Replik vom 16. Mai 2024 hielt die Beschwerdeführerin an ihren bisherigen Anträgen fest. Sie wies zusätzlich darauf hin, dass bereits zum heutigen Zeitpunkt zweifelsfrei feststehe, dass das Vermögen der Brüder B._____ und C._____ während der Dauer der Ausübung der öffentlichen Ämter nicht stark gestiegen, sondern bereits vorher im Rahmen ihrer unternehmerischen Tätigkeiten erwirtschaftet worden sei.

K.

Die Vorinstanz beantragte in ihrer Duplik vom 18. Juni 2024 weiterhin die Abweisung der Beschwerde. Die Frage der unrechtmässigen Herkunft der Vermögenswerte habe nicht im vorliegenden, sondern im Klageverfahren geklärt zu werden. Auch das rechtliche Gehör sei nicht verletzt worden, weil die Rechtsposition der Beschwerdeführerin durch die zusätzliche Sperrung nicht wesentlich verändert worden sei.

L.

Mit unaufgeforderter Stellungnahme vom 16. August 2024 präzisierte die Beschwerdeführerin ihre bisherigen Ausführungen, wonach mit der Delisting-Verfügung vom 25. September 2019 sämtliche gegen die Brüder B._____ und C._____ erlassenen administrativen Massnahmen hinfällig geworden seien. Dabei sei die Vermögenssperrung geprüft und der Deliktikonnex verneint worden. Die Gutschriften auf dem beschlagnahmten Konto seien nachweislich vor dem fraglichen Deliktszeitraum erfolgt und stünden somit im Widerspruch zur jüngsten Praxis des Bundesgerichtes, wonach nichtdeliktische Vermögenswerte nicht als Ersatzforderungen beschlagnahmt werden dürften.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob die Prozessvoraussetzungen gegeben sind und ob auf eine Beschwerde einzutreten ist (BVGE 2007/6 E. 1 m.w.H.; 2008/48, nicht publizierte E. 1.2).

1.2 Gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (VGG, SR 173.32) prüft das Gericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt.

1.3 Der Bundesrat ist eine Vorinstanz gemäss Art. 33 Bst. b Ziff. 3 VGG. Vorliegend ist auch keine Ausnahme der Zuständigkeit auszumachen, weshalb das Bundesverwaltungsgericht für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig ist.

1.4 Zur Beschwerde ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG). Die Beschwerdeführerin hat am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen und ist damit zur Beschwerde legitimiert.

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

2.

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

2.2 Das Bundesverwaltungsgericht überprüft vorinstanzliche Entscheide grundsätzlich mit voller Kognition. Rechtsprechung und Lehre anerkennen

aber, dass dem Bundesrat angesichts der politischen und diplomatischen Implikationen bei der Sperrung von Vermögenswerten ausländischer politisch exponierter Personen ein erheblicher Ermessensspielraum zusteht, weshalb die gerichtliche Überprüfung mit entsprechender Zurückhaltung vorzunehmen ist (BGE 141 I 20 E. 5.2 und 132 I 229 E. 10.3; Urteile des BVGer B-3507/2022 vom 4. Juni 2024 E. 2.2; B-547/2023 vom 7. November 2023 E. 8.2.2 und 8.2.3; B-3901/2018 vom 13. Mai 2019 E. 2.5; ALAIN CHABLAIS, La nouvelle loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite, *Ju-letter* 11. Januar 2016, Rz. 39).

2.3 Geht es hingegen um die Auslegung und Anwendung von Rechtsvorschriften oder werden Verfahrensmängel gerügt, handelt es sich nicht um einen Ermessensentscheid der Behörde. In solchen Fällen prüft das Bundesverwaltungsgericht die erhobenen Einwände ohne Zurückhaltung. Die Vorinstanz muss ihr Ermessen pflichtgemäss, d.h. verfassungs- und gesetzeskonform, ausüben und besonderes Augenmerk auf Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung legen (Urteile des BGer 2C_127/2018 vom 30. April 2019 E. 3.1.2; 1D_2/2013 vom 14. November 2013 E. 2.3; Urteile des BVGer B-2284/2023 vom 22. Mai 2024 E.2.3; B-3427/2019 vom 7. Januar 2021 E. 2.4 und 2.5, B-5932/2018 vom 18. März 2019 E. 2.4).

2.4 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung muss sich die urteilende Instanz nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegen. Sie kann sich auf die für ihren Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Es genügt, wenn die Behörde wenigstens kurz die Überlegungen nennt, von denen sie sich leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt (BGE 143 III 65 E. 5.2; Urteile des BVGer B-3507/2022 vom 4. Juni 2024 E. 2.4; B-2113/2018 vom 3. August 2018 E. 2.1).

3.

3.1 Die Beschwerdeführerin rügt vorab, ihr Anspruch auf Wahrung des rechtlichen Gehörs sei durch die Vorinstanz verletzt worden. Wer bei einer vorsorglichen Vermögenssperre auf die Gewährung des rechtlichen Gehörs verzichte, verletze den verfassungsmässig geschützten Gehörsanspruch. Es sei insbesondere keine Gefahr im Verzug gewesen (Beschwerde Ziff. V.4.1 ff., Stellungnahme vom 16. August 2024 Ziff. III.4 ff.). Eine schwerwiegende Gehörsverletzung liege aber nicht nur hinsichtlich der Verwaltungssperrung vor, sondern auch in Bezug auf die dem Gericht und der Beschwerdeführerin vorenthaltenen Strafakten der

Bundesanwaltschaft, insbesondere der Verfügung der Bundesanwaltschaft vom 15. Juni 2017, mit der die Beschlagnahmung der Bankbeziehung Nr. [...] aufgehoben worden sei. Diese Verfügung befinde sich noch immer nicht bei den Akten (Stellungnahme vom 15. März 2024 Rz. 3 ff.; Stellungnahme vom 16. August 2024, Ziff. III.4.4).

3.2 Die Vorinstanz hält dem entgegen, ein von der Vermögenssperrung Betroffener werde im Rahmen des vorgängigen Rechtshilfeverfahrens angehört und könne sich erneut im Klageverfahren äussern. Seine Rechtsposition verändere sich durch die erneute Sperrung nicht wesentlich (Duplik Rz. 8).

3.3

3.3.1 Der Begriff des rechtlichen Gehörs steht als Sammelbegriff für die persönlichkeitsbezogenen Mitwirkungsrechte, die den Parteien in einem Gerichts- oder Verwaltungsverfahren zustehen und einen fairen Prozess ermöglichen. Die einzelnen Ausprägungen des rechtlichen Gehörs sind vielgestaltig und entfalten ihre Wirkung in unterschiedlichen Verfahrensstadien. Das rechtliche Gehör umfasst unter anderem auch den Anspruch auf vorgängige Äusserung zur Sache sowie das Recht auf Einsichtnahme in die Akten (Urteil des BVGer B-3507/2022 vom 4. Juni 2024 E. 3.3.1; BERNHARD WALDMANN/JÜRG BICKEL, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 3. Aufl. 2023, Rz. 1 und 20 zu Art. 29).

3.3.2 Der Anspruch auf Mitwirkung und auf rechtliches Gehör sind gemäss konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung formeller Natur. Eine Verletzung dieser Ansprüche führt ungeachtet der materiellen Begründetheit des Rechtsmittels zur Gutheissung der Beschwerde und zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids (BGE 149 I 91 E. 3.2; 144 I 11 E. 5.3; 137 I 195 E. 2.2; Urteil des BVGer B-3507/2022 vom 4. Juni 2024 E. 3.3.2; PATRICK SUTTER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar VwVG, 2. Aufl. 2019, Rz. 17 zu Art. 29).

3.3.3 Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs ist nach ständiger Praxis des Bundesgerichts jedoch ausnahmsweise einer Heilung zugänglich, wenn die betroffene Partei die Möglichkeit hat, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die zur Prüfung aller Sachverhalts- und Rechtsfragen befugt ist. Von der Rückweisung der Sache zur Gewährung des rechtlichen Gehörs an die Verwaltung kann in solchen Fällen nach dem Grundsatz der Verfahrensökonomie dann abgesehen werden, wenn die Rückweisung

einen formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde (BGE 137 I 195 E. 2.3.2; 133 I 201 E. 2.2; Urteil des BVGer B-3507/2022 vom 4. Juni 2024 E. 3.3.3; SUTTER, a.a.O., Rz. 19 zu Art. 29).

3.3.4 Ausgeschlossen ist eine Heilung grundsätzlich bei *besonders schwerwiegenden Verletzungen* der Parteirechte. Allerdings gibt es auch hierzu gemäss der bundesgerichtlichen Praxis eine Ausnahme. Wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, welche mit dem Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären, ist selbst eine sehr schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs der Heilung zugänglich (BGE 136 V 117 E. 4.2.2.2; 133 I 201 E. 2.2; 132 V 387 E. 5.1; Urteil des BVGer B-3507/2022 vom 4. Juni 2024 E. 3.3.4; SUTTER, a.a.O., Rz. 22 zu Art. 29).

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

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

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

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

² Die Sperrung ist nur zulässig, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

- a. Die Vermögenswerte wurden im Rahmen eines auf Ersuchen des Herkunftsstaates eingeleiteten internationalen Rechtshilfeverfahrens in Strafsachen vorläufig sichergestellt.
- b. Der Herkunftsstaat kann die Anforderungen an ein Rechtshilfeverfahren wegen des völligen oder weitgehenden Zusammenbruchs oder der mangelnden Verfügbarkeit seines Justizsystems nicht erfüllen (Versagen staatlicher Strukturen).
- c. Die Wahrung der Schweizer Interessen erfordert die Sperrung dieser Vermögenswerte.

³ [...]

3.4.1 Ein Gesetz muss in erster Linie aus sich selbst heraus, d.h. nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode ausgelegt werden. Ausgangspunkt der Auslegung eines Rechtsatzes bildet der Wortlaut der Bestimmung (grammatikalisches Element). Ist der Wortlaut der Bestimmung nicht ganz klar und bleiben verschiedene Interpretationen möglich, muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden. Dabei sind alle anerkannten Auslegungselemente zu berücksichtigen. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis aus der *ratio legis* (BGE 148 II 556 E. 3.3; 148 II 313 E. 4.1; je mit Hinweisen, Urteile des BVGer B-3507/2022 vom 4. Juni 2024 E. 3.4.1; B-547/2023 vom 7. November 2023 E. 6.2.1; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl. 2020, Rz. 90).

3.4.2 Eine *grammatikalische Auslegung* stellt auf Wortlaut, Wortsinn und Sprachgebrauch ab. Unter Sprachgebrauch ist dabei in der Regel der allgemeine Sprachgebrauch zu verstehen. Massgebliches Element ist dabei der Gesetzestext (HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, a.a.O., Rz. 91). Art. 4 Abs. 2 Bst. a bis c SRVG nennt die materiellen Voraussetzungen der Sperrung. Demnach müssen die Vermögenswerte im Rahmen eines internationalen Rechtshilfeverfahrens gesperrt worden sein und die staatlichen Strukturen im Herkunftsstaat versagt haben. Zusätzlich muss auch die Wahrung der Schweizer Interessen eine Sperrung erfordern. Zu der prozessualen Frage, ob die Betroffenen vor einer vermögensrechtlichen Sperrung nach Art. 4 SRVG angehört werden müssen, äussert sich der Gesetzestext nicht (Urteil des BVGer B-3507/2022 vom 4. Juni 2024 E. 3.4.2).

3.4.3 Bei der *systematischen Auslegung* wird der Sinn einer Rechtsnorm bestimmt durch ihr Verhältnis zu anderen Rechtsnormen und durch den systematischen Zusammenhang, in dem sie sich in einem Gesetz präsentiert. Massgebliches Element ist damit einmal der systematische Aufbau eines Erlasses (HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, a.a.O., Rz. 97). Die Sperrung nach Art. 4 SRVG erfolgt subsidiär zur Rechtshilfe in Strafsachen und wird nur angeordnet, wenn der Abfluss der verdächtigen Gelder droht, weil die im Rahmen der Rechtshilfe angeordnete Sperre in Frage steht (FRANK MEYER, Das neue SRVG oder "Ein gutes Pferd springt nicht höher, als es muss", Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht [ZStrR] 134/2016, S. 291, 292; Botschaft vom 21. Mai 2014 zum Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen [SRVG], BBl 2014 5265, 5302). Art. 4 Abs. 2 Bst. a SRVG setzt dann auch voraus, dass die Vermögenswerte im Rahmen eines auf Ersuchen des Herkunftsstaates eingeleiteten internationalen Rechtshilfeverfahrens bereits sichergestellt wurden. Durch die *systematische Auslegung* wird deutlich, dass eine Sperrung nach Art. 4 SRVG nur erfolgen darf, wenn das Rechtshilfeverfahren zu scheitern droht, in welchem sich die betroffene Partei in aller Regel bereits äussern konnte. Die Beschwerdeführerin bzw. die wirtschaftlich berechtigten Brüder B._____ und C._____ waren über die Sperrung nach Art. 3 SRVG informiert und stellten in diesem Zusammenhang auch ein Gesuch um Streichung ihrer Namen von der Ukraineverordnung (Beilage 10 und 11). Die Beschwerdeführerin hatte damit bereits einmal die Möglichkeit, ihren Standpunkt zu erläutern. In Übereinstimmung mit der Vorinstanz setzt eine *systematische Auslegung* von Art. 4 SRVG grundsätzlich keine weitere Anhörung voraus (Urteil des BVGer B-3507/2022 vom 4. Juni 2024 E. 3.4.3).

3.4.4 Die *historische Auslegung* stellt auf den Sinn ab, den man einer Norm zur Zeit ihrer Entstehung gab. Eine Norm soll so gelten, wie sie vom Gesetzgeber vorgesehen worden war. Namentlich bei neueren Erlassen kommt den Materialien eine besondere Stellung zu, weil veränderte Umstände oder ein gewandeltes Rechtsverhältnis eine andere Lösung hier weniger nahelegen (HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, a.a.O., Rz. 101). Vermögenswerte, die aufgrund einer Verfügung des Bundesrates nach Art. 184 Abs. 3 BV gesperrt waren, wurden nach Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (RuVG, AS 2011 275) am 1. Februar 2011 in eine Sperrung nach Art. 2 RuVG überführt, ohne dass dafür eine weitere Anhörung der Betroffenen notwendig war (Art. 14 RuVG;

Urteil des BVGer C-1371/2010 vom 23. September 2013 E. 3.3). Selbst ohne Sperrung nach Art. 184 Abs. 3 BV konnte eine Sperrung nach Art. 2 RuVG ohne vorgängige Anhörung der Betroffenen rechtmässig verfügt werden. Es war Sache der Betroffenen, ihre weiteren Einwände bezüglich der Herkunft der Vermögenswerte im Rahmen des Einziehungsverfahrens gemäss Art. 6 und 7 RuVG geltend zu machen (Urteil des BGer 1C_6/2016 vom 27. Mai 2016 E. 3.5 bis 3.7). Am 1. Juli 2016 trat das neue SRVG in Kraft. Die Übergangbestimmungen gemäss Art. 32 Abs. 1 SRVG sahen vor, dass Sperrungen nach Art. 2 RuVG Sperrungen nach Art. 4 SRVG gleichgestellt sind. Die *historische Auslegung* weist deshalb auch darauf hin, dass es sich bei Art. 4 SRVG um eine spezialgesetzliche Regelung handelt, welche, in Abweichung von Art. 30 Abs. 1 VwVG, eine rechtmässige Sperrung ohne vorgängige Anhörung ermöglicht (Urteil des BVGer B-3507/2022 vom 4. Juni 2024 E. 3.4.4).

3.4.5 Die *teleologische Auslegung* stellt auf die Zweckvorstellung ab, die mit einer Rechtsnorm verbunden ist (sog. "ratio legis"). Der Wortlaut einer Norm soll nicht isoliert, sondern im Zusammenhang mit den Zielvorstellungen des Gesetzgebers betrachtet werden (HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, a.a.O., Rz. 120). Hauptziel des Gesetzgebers war es, eine Rechtsgrundlage für die verwaltungsrechtliche Sperrung und Einziehung von Potentatengeldern für diejenigen Fälle zu schaffen, in denen die Rechtshilfe bereits gescheitert ist oder zu scheitern droht (MEYER, a.a.O., S. 291, 292 und 295). Im Rahmen der *teleologischen Auslegung* ist in diesem Zusammenhang insbesondere darauf hinzuweisen, dass zwischen der Sperrungsverfügung und der Möglichkeit der Zustellung der Sperrungsverfügung an die Betroffenen aufgrund der schwierigen Umstände im Herkunftsstaat ohne Weiteres Wochen oder wie im vorliegenden Fall sogar mehrere Monate vergehen können. Würde aber in jedem Fall eine vorgängige Anhörung vorausgesetzt, läge eine Sperrung nach Art. 4 SRVG im Belieben der Beschwerdeführenden, wodurch der Gesetzeszweck verunmöglicht würde. Auch die *teleologische Auslegung* lässt somit den Schluss zu, dass eine Sperrung nach Art. 4 SRVG auch ohne vorgängige Anhörung rechtmässig ist (Urteil des BVGer B-3507/2022 vom 4. Juni 2024 E. 3.4.5).

3.4.6 Durch die Auslegung von Art. 4 SRVG ist somit deutlich geworden, dass eine rechtswirksame Sperrung auch ohne vorgängige Anhörung der Betroffenen möglich ist, wie das Bundesverwaltungsgericht kürzlich in einer vergleichbaren Konstellation festgehalten hat (Urteil des BVGer B-3507/2022 vom 4. Juni 2024 E. 3.4). Die entsprechende Rüge der Beschwerdeführerin erweist sich deshalb in diesem Punkt als unbegründet.

3.5 Weiter ist mit Blick auf eine allfällige Verletzung des rechtlichen Gehörs umstritten geblieben, in welchem Umfang Akten aus dem Straf- und Rechtshilfeverfahren beigezogen werden mussten.

3.5.1 Die Beschwerdeführerin merkt hierzu an, aus den Vorakten gehe hervor, dass die Direktion für Völkerrecht die vollständigen Strafakten beigezogen habe (Beilage 33), insbesondere auch die Verfügung vom 15. Juni 2017, mit der die Beschlagnahmung der Bankbeziehung Nr. [...] aufgehoben worden sei, weil es offensichtlich keinerlei Hinweise auf eine deliktische Herkunft der Vermögenswerte gegeben habe (Stellungnahme vom 15. März 2024 Rz. 3, Replik Ziff.III.7).

3.5.2 Die Vorinstanz hält dem entgegen, sie habe die vollständigen Verfahrensakten und Vorakten bereits mit der Vernehmlassung vom 8. März 2024 eingereicht. Nach entsprechender Aufforderung legte sie mit Eingabe vom 2. Mai 2024 weitere, beigezogene Akten aus dem Rechtshilfeverfahren und dem Strafverfahren ins Recht.

3.5.3 Um in einem Verfahren zu den wesentlichen Punkten Stellung nehmen zu können, bevor ein Entscheid gefällt wird, muss die von einer Verfügung betroffene Person in die massgeblichen Akten Einsicht nehmen können (BGE 132 V 387 E. 3.2; Urteil des BGer 2C_779/2019 vom 29. Januar 2020 E. 3.1; BVGE 2015/44 E. 5.1, Urteil des BVGer B-3507/2024 vom 4. Juli 2024 E. 3.5.1). Das Einsichtsrecht bezieht sich auf sämtliche Akten eines Verfahrens, die für dieses erstellt oder beigezogen worden sind bzw. geeignet sind, eine Grundlage des Entscheides zu bilden (BGE 144 II 427 E. 3.1.1; Urteil des BVGer B-3507/2022 vom 4. Juni 2024 E. 3.5.1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, in: Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 3.91). Aus den Akten muss schliesslich ersichtlich sein, wer sie erstellt hat und wie sie zustande gekommen sind (WALDMANN/OESCHGER, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 3. Aufl. 2023, Rz. 39 zu Art. 26). Die Anforderungen an die Verwaltung des Dossiers dürfen allerdings auch nicht überspannt werden; kleinere Unzulänglichkeiten bei der Dossierverwaltung begründen keine (oder zumindest keine schwere) Verletzung der Aktenführungspflicht (BGE 138 V 218 E. 8.3; Urteil des BVGer B-3507/2023 vom 4. Juni 2024 E. 3.5.3; WALDMANN/OESCHGER, a.a.O., Rz. 38 zu Art. 26).

3.5.4 Mit Vernehmlassung vom 8. März 2024 reichte die Vorinstanz Beilagen (Nr. 1 bis 40) und die paginierten Vorakten ein (p.1 bis 371). Dabei enthielten die Beilagen nach Ansicht der Vorinstanz auch die für das

vorliegende Verfahren wesentlichen Akten aus den Verfahren der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen und der eingestellten Strafuntersuchung wegen des Verdachtes der Geldwäscherei. Gleichzeitig legte die Vorinstanz auch noch eine Einschätzung der Schweizer Botschaft vom 16. November 2023 über die Funktionalität der ukrainischen Justizbehörden ins Recht.

3.5.5 Die Vorinstanz kam am 2. Mai 2024 auch dem weitergehenden Akteneinsichtsgesuch der Beschwerdeführerin nach und legte die rechtshilfeweise erlangten Strafakten der zwischenzeitlich eingestellten Strafuntersuchung wegen des Verdachts auf Geldwäscherei [...] und die Akten zum Verfahren der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen ins Recht (RH [...] und RH [...]) ein. Allerdings fehlte auch bei diesen neuen Unterlagen die in der Einstellungsverfügung der Bundesanwaltschaft vom 6. November 2017 erwähnte Verfügung vom 15. Juni 2017 (vgl. Beilage 8 Ziff. 1.13), aus der sich keine konkreten Hinweise auf eine deliktische Herkunft der Vermögenswerte ergeben würden (vgl. dazu E. 3.5.7 hiernach).

3.5.6 Nach ständiger Rechtsprechung kann das Gericht – wie auch die Vorinstanz – auf eine weitere Beweiserhebung verzichten, wenn es sich aufgrund der abgenommenen Beweise eine Überzeugung gebildet hat und bei einer nicht willkürlichen Vorausbeurteilung der noch ausstehenden Beweise sicher sein kann, dass diese nicht zu einer anderen Beurteilung führen (Art. 12 i.V.m. 33 Abs. 1 VwVG; BGE 131 I 153 E. 3; Urteil des BGer 5A_450/2016 vom 4. Oktober 2016 E. 3.2 mit Hinweisen; Urteile des BVGer A-4319/2015 vom 16. März 2016 E. 2.3, MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 3.144). Diese Befugnis, auf die Abnahme eines angebotenen Beweises wegen mangelnder Relevanz zu verzichten, steht auch im Einklang mit dem in Art. 29 BV und Art. 29 VwVG garantierten Anspruch auf rechtliches Gehör (vgl. BGE 145 I 167 E. 4.1; 144 II 427 E. 3.1.3; Urteil des BVGer B-102/2023 vom 16. September 2024 E. 6.2).

3.5.7 Aus der Einstellungsverfügung der Bundesanwaltschaft vom 6. November 2017 (Beilage 8) geht hervor, dass auf die Strafverfolgung gegen B. _____ und C. _____ verzichtet wurde, weil die Straftat bereits von einer ausländischen Behörde verfolgt wird (Art. 319 Abs. 1 Bst. e i.V.m. Art. 8 Abs. 3 der Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 [StPO, SR 312.0]). Damit hat die Bundesanwaltschaft das Strafverfahren insbesondere nicht deswegen eingestellt, weil sich kein hinreichender Tatverdacht ergeben hätte. Eine materielle Prüfung der Vorwürfe konnte bisher nicht stattfinden, auch nicht mit der Verfügung vom 15. Juni 2017, weshalb

die Verfügung den vorliegenden Verfahrensausgang nicht ändert und antizipiert gewürdigt werden kann. An dieser Stelle ist erneut darauf hinzuweisen, dass die Vermögenswerte zu diesem Zeitpunkt mit mindestens einer weiteren Sperrung belegt waren. Die Frage der unrechtmässigen Herkunft der Gelder bleibt weiterhin im Rahmen des Klageverfahrens nach Art. 14 ff. SRVG zu klären.

3.5.8 Nach den gemachten Ausführungen wird deutlich, dass sich eine weitere Beweisabnahme der Verfügung vom 15. Juni 2017 aus den beigezogenen Strafakten erübrigt. Sie würde am Ausgang des vorliegenden Verfahrens nichts ändern. Die entsprechende Rüge der Beschwerdeführerin erweist sich auch in diesem Punkt als unbegründet.

4.

4.1 Als wichtiger Finanzplatz ist die Schweiz immer wieder mit der Frage der Rückerstattung von unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten auf Schweizer Bankkonten von politisch exponierten Personen konfrontiert (Botschaft vom 21. Mai 2014 zum Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen [SRVG], BBl 2014 5265, 5266). Die Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte haben gezeigt, dass eine Herausgabe solcher Potentatengelder durch internationale Rechtshilfe regelmässig an den Verjährungsfristen des Rechtshilfeverfahrens zu scheitern drohte. Das lag einerseits an den hohen Anforderungen, welche die Schweiz an die internationale Rechtshilfe in Strafsachen stellt. Andererseits waren Staaten in Transitionsprozessen mangels Ressourcen und Know-how oftmals schlicht nicht imstande, wirksame Ermittlungen und Rechtshilfeverfahren durchzuführen (FRANK MEYER, a.a.O., S. 291, 295).

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

4.3 Das neue SRVG ist vor diesem Hintergrund zu sehen. Es kann auf den Vorarbeiten und Erfahrungen des RuVG aufbauen. Mit der neuen gesetzlichen Regelung sollen alle Aspekte von der ersten Sperrung (noch vor Anlaufen der Rechtshilfe) bis zur Rückerstattung vollständig in einem Gesetz geregelt werden, womit gleichzeitig der Praxis der vorsorglichen Sperrung durch den Bundesrat, welche sich zuvor auf Art. 184 Abs. 3 BV stützen musste, eine bessere rechtsstaatliche Grundlage verschafft wurde (MEYER, a.a.O., S. 291, 295).

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

4.5 Im vorliegenden Verfahren steht die Rechtmässigkeit der Sperrung im Hinblick auf die Einziehung bei Scheitern der Rechtshilfe gemäss Art. 4 Abs. 2 SRVG in Frage. Bei der Sperrung gemäss Art. 4 SRVG handelt es sich um eine vorsorgliche Massnahme, die sicherstellt, dass die verdächtigen Gelder im Hinblick auf das Klageverfahren nicht abfliessen können (Urteile des BVGer B-3507/2022 vom 4. Juni 2024 E. 4.5; B-2752/2023 vom 25. Oktober 2023 E. 2.3 und B-2760/2023 vom 25. Oktober 2023 E. 2.3; Botschaft zum SRVG, BBI 2014 5265, 5302). Die eigentumsrechtlichen Fragen werden dabei nicht behandelt und bleiben dem darauffolgenden Klageverfahren nach Art. 14 ff. SRVG vorbehalten (Botschaft zum SRVG, BBI 2014 5265, 5325).

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

5.

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

Mit den Eintretens- und Zwischenverfügungen vom 9. und 21. April 2015 und der ergänzenden Eintretens- und Zwischenverfügung vom 21. März 2018 (Beilagen 3b, 4c, 11) entsprach das Bundesamt für Justiz (nachfolgend: BJ) den Rechtshilfeersuchen der Generalstaatsanwaltschaft der Ukraine vom 11. Februar und 14. Juli 2015 sowie den ergänzenden Ersuchen vom 2. März 2016 und 15. Februar 2018 (Beilagen 3a, 4a, 4b, 10) und sperrte unter anderem den Kontostamm Nr. [...], lautend auf die Beschwerdeführerin (vgl. Beilage 11). Die Voraussetzung von Art. 4 Abs. 2 Bst. a SRVG, wonach die Vermögenswerte im Rahmen eines auf Ersuchen des Herkunftsstaates eingeleiteten internationalen Rechtshilfeverfahrens in Strafsachen vorläufig sichergestellt worden sein müssen, ist damit erfüllt.

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

5.2.1 Die Vorinstanz macht geltend, die Behörden seien bei ihren Bemühungen, die in der Schweiz befindlichen Vermögenswerte der Brüder B._____ und C._____ einzuziehen, von Anfang an auf Schwierigkeiten gestossen. 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 zu fällen und somit die Anforderungen an ein entsprechendes Rechtshilfeverfahren zu erfüllen (angefochtene Verfügung, Rz. 15). Der Begriff des "Versagens staatlicher Strukturen" beziehe sich ausschliesslich auf die Situation eines Staates im Zusammenhang mit einem konkreten Rechtshilfeverfahren in der Schweiz. Es gehe dabei nicht um eine allgemeine politische oder wirtschaftliche Einschätzung (Vernehmlassung, Rz. 11). Der Vorinstanz seien zum Zeitpunkt der Sperrung zwecks Einziehung ausreichend Informationen vorgelegen, dass die Voraussetzungen einer Sperrung gemäss Art. 4 SRVG erfüllt gewesen seien. So werde beispielsweise in den Berichten des Basel Institute on Governance vom 20. Mai und 4. Juli 2022 (Beilagen 25 und 30) festgehalten, dass sich die Beweismittel für das ukrainische Strafverfahren gegen die Brüder B._____ und C._____ in der Stadt Donezk befänden, welche seit 2014 teilweise von pro-russischen Separatisten kontrolliert werde. Somit sei es für die ukrainischen Strafbehörden von Anfang an schwierig gewesen, Zugang zu diesen Beweismitteln zu erhalten (Vernehmlassung, Rz.

12, Beilage 29, S. 2). Hinzu komme die seit Februar 2022 geführte Militär-aggression Russlands gegen die Ukraine sowie die von Russland verkündete Annexion der Region Donezk vom 30. September 2022, welche einen Abschluss der Strafuntersuchung verunmöglicht habe (Vernehmlassung Rz. 12).

5.2.1.1 Um zu verdeutlichen, dass das Justizsystem in der Ukraine völlig oder weitgehend zusammengebrochen sei, verweist die Vorinstanz auf je drei Berichte der Schweizer Botschaft in Kiew und des Basel Institutes on Governance.

5.2.1.2 Das Basel Institute on Governance ist eine unabhängige Organisation, welche private und staatliche Institutionen zur Korruptionsbekämpfung berät und seit 2014 auch in der Ukraine tätig ist. Im Bericht vom 20. Mai 2022 erwähnt das Institut, dass seit Beginn des russischen Angriffskrieges zusätzliche logistische Herausforderungen und personelle Engpässe die Strafverfolgung erheblich erschweren würden (Beilage 25, S. 2 und 3):

"At the time of the invasion of Ukraine by Russia, on 24 February 2022, the cooperation between the Basel Institute and the OPG, NABU and SAPO was on-going. Since then, numerous Basel Institute team members have been in regular contact – both official and private - with members of staff and leadership of OPG, NABU and SAPO. [...] Male staff of partner institutions have joined the Ukrainian territorial self-defense divisions since the outbreak of the war. [...] At the height of Russian attacks on Kyiv, for example, NABU contacts confirm that around 50% of the staff had left their NABU duties to join self-defense divisions, while at present this percentage is again lower. [...] According to detectives at NABU, a significant number of case files have been relocated from Kyiv and other at-risk territories to relatively safer regions of Ukraine. In numerous cases, detectives therefore have reported to us not to have access to case files, as a result of which the cases cannot be progressed."

5.2.1.3 Im Bericht der Schweizer Botschaft in Kiew vom 15. Juni 2022 wird unter anderem festgehalten, dass die ukrainische Justiz bereits vor dem Krieg dysfunktional gewesen sei. Seit dem Kriegsbeginn am 24. Februar 2022 sei die Situation aber noch schwieriger geworden (Beilage 29).

5.2.1.4 Am 4. Juli 2022 ergänzt das Basel Institute on Governance seine bisherigen Ausführungen mit konkreten Informationen zu den ukrainischen Strafprozessen gegen die Brüder B._____ und C._____. Ihr Aufenthaltsort sei derzeit unbekannt und die Beweissicherung in den Liegenschaften in Donezk nicht möglich (Beilage 30, S. 2 ff.):

"Case of C._____ and B._____: Case summary B._____: Embezzlement of public funds. Proceeding number [...]. Case reference C._____: Proceeding number [...]. In accordance with Article 280 of the Criminal Procedure Code of Ukraine, the pre-trial investigation in these cases, conducted by the National Anti-Corruption Bureau, are currently on hold because both suspects B._____ and C._____ are on an international wanted list. The investigation may be reopened after the whereabouts of the suspect is known. They are believed - but it is not proven - to be either in the temporarily occupied territory of Ukraine or in the Russian Federation. If there is an opportunity to complete the pre-trial investigation, such completion will be carried out by conducting a special pre-trial investigation (in absentia) in accordance with Article 297-1 of the Criminal Procedure Code of Ukraine. The evidence in these cases is believed to be on the territory of the occupied Donetsk which makes collection of evidence currently impossible: The evidence in the B._____ case is believed to be located at the property of B._____ in the city of Donetsk [Adress]. The property is seized by Ukraine, but the detectives do not have access to the occupied territory. The evidence in the case of C._____ is believed to be located at the defendant's properties in the occupied city of Donetsk [Adresses]. The property is seized by Ukraine, however, any procedural activities are impossible on the occupied territory. It should also be noted that the detectives in charge of this pre-trial investigation are currently in the war zone."

5.2.1.5 Ein zweiter Bericht der Schweizer Botschaft in Kiew datiert vom 21. Oktober 2022. Er weist auf eine weitere Verschlechterung der Situation seit Kriegsbeginn hin. Die Strafverfolgungsbehörden hätten andere Prioritäten und seien zunehmend damit beschäftigt, Beweismittel von möglichen Kriegsverbrechen zu sichern. Hinzu komme, dass Donezk nun mitten im Kriegsgebiet liege (Beilage 37).

5.2.1.6 In seiner letzten Einschätzung der Lage vom 24. Oktober 2022 bestätigte das Basel Institute on Governance, dass eine Beweiserhebung in den umkämpften Gebieten, zu denen auch Donezk, Luhansk und Mariupol gehörten, unter keinen Umständen mehr möglich sei, auch wegen der massiven Zerstörung der Infrastruktur (Beilage 38 S. 5 f.):

"The collection of evidence in cases where the suspected crimes have been committed in regions that have now been completely occupied by the Russian armed forces continues to be strictly impossible. Where territories have been claimed back by Ukrainian armed forces in recent weeks, the situation remains far too fragile and chances that evidence has remained intact are minimal (see next point). [...] As confirmed by numerous military analysts, many of the main cities in the territories that are still occupied by Russian armed forces (e.g. Antratsit, Donetsk, Luhansk, Kherson, Mariupol, Melitopol, Volnovakha) have seen massive destruction. Some cities are said to have been completely destroyed, and there is thus a high likelihood that at least some evidence is destroyed and lost forever. The material damages caused by the war in relation

to evidence is irreversible and thus will remain true in this and any future assessment."

5.2.1.7 Schlussendlich verwies die Vorinstanz auch noch auf einen ausführlichen Bericht der Schweizer Botschaft vom 16. November 2023, wonach die Ukraine seit dem Regimewechsel im Jahr 2014 viel im Kampf gegen die Korruption unternommen habe, so dass der Internationale Währungsfonds auch wieder Kredite vergeben habe. Allerdings sei es ab 2020 auch wieder zu massiven Rückschritten gekommen, indem Gesetze der Korruptionsbekämpfung ausser Kraft gesetzt und die unabhängige Führung der NABU und SAPO in Frage gestellt wurde (Beilage Vernehmlassung, S. 6, 8, 11 bis 14).

5.2.2 Die Beschwerdeführerin weist darauf hin, dass die ukrainischen Behörden vor Kriegsausbruch bereits sieben Jahre im Besitz der im Rechtshilfeverfahren zugestellten Bankunterlagen gewesen seien, ohne dass der Anfangsverdacht habe erhärtet werden können. Nunmehr den Ausbruch des Krieges für diese fehlenden Ergebnisse verantwortlich zu machen, greife zu kurz und lasse unberücksichtigt, dass der Nachweis einer deliktischen Herkunft der gesperrten Vermögenswerte gestützt auf die vorhandenen Beweismittel gar nicht erbracht werden könne (Beschwerde Ziff. V.3.2).

5.2.3 Art. 4 Abs. 2 Bst. b SRVG setzt voraus, dass der Herkunftsstaat die Anforderungen an ein Rechtshilfeverfahren aufgrund des Versagens seiner staatlichen Strukturen nicht mehr erfüllen kann. Dabei ist an Fälle von sogenannten gescheiterten Staaten («failed states») zu denken, in denen der ersuchende Staat nicht in der Lage ist, die notwendige Zusammenarbeit zu gewährleisten, entweder, weil er dazu nicht fähig ist oder weil er nicht durchgehend willens ist. Es geht dabei nicht um eine allgemeine politische oder wirtschaftliche Einschätzung, sondern um eine konkrete Bewertung im Zusammenhang mit einem konkreten Verfahren (Botschaft SRVG BBI 2014 5265, 5303). Die Frage, ab wann die Hoffnung auf einen Erfolg der Rechtshilfe so aussichtslos ist, dass ein Schlussstrich gezogen werden kann, ist im Einzelfall zu prüfen. Theoretisch betrachtet können Vermögenswerte im Hinblick auf eine Einziehung gesperrt werden, wenn die begründete Erwartung erlischt, dass Rechtshilfe zu einem Ergebnis führt (MEYER, a.a.O., S. 291, 309). Wie schon beim RuVG soll sich die Prüfung des staatlichen Versagens grundsätzlich nach Art. 17 Abs. 3 des Römer Statuts des internationalen Strafgerichtshofs vom 17. Juli 1998 (Römer Statut, SR 0.312.1) richten, wobei das Bundesverwaltungsgericht einem autonomen Begriffsverständnis zuneigt und sich bei der Prüfung von den

faktischen Begebenheiten des Einzelfalls leiten lässt (Urteile des BVGer B-3507/2022 vom 4. Juni 2022 E. 5.2.3; B-2284/2023 vom 22. Mai 2024 E. 4.2.3; B-5905/2012 vom 27. November 2015 E. 2.1 und E 2.2; MEYER, a.a.O., S. 291, 311).

5.2.4

5.2.4.1 Vorab ist in allgemeiner Weise festzuhalten, dass die Ukraine in der Korruptionsbekämpfung seit 2014 enorme Anstrengungen unternommen und mit der Gründung von NABU, SAPO und HACC auch die nötigen institutionellen Voraussetzungen geschaffen hat. Weiter ist anzuerkennen, dass die Ukraine auch nach dem Beginn des russischen Angriffskrieges am 24. April 2022 offensichtlich Willens ist, diese Anstrengungen fortzusetzen, was sich beispielsweise auch durch die Verurteilung des ehemaligen Präsidenten Janukowytsch vom 12. Dezember 2022 durch den HACC und der damit verbundenen Anordnung der Einziehung von Vermögenswerten zeigt. In diesem Zusammenhang kann auf die Vielzahl von Meldungen auf den jeweiligen Homepages der neu gegründeten Institutionen sowie auf Pressemitteilungen dieser Institutionen hingewiesen werden (beispielsweise das National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, <<https://nabu.gov.ua/en/>>, abgerufen am 6. Januar 2025).

5.2.4.2 Dem ist aber, in ebenso allgemeiner Weise, entgegen zu halten, dass die Korruptionsbekämpfung in der Ukraine bereits vor Beginn des russischen Angriffskrieges vor grossen Herausforderungen stand und immer wieder von Rückschlägen betroffen war. Der Reformprozess, welcher auch auf Druck von westlichen Staaten, der EU und anderen internationalen Organisationen durchgeführt wird, dauert noch immer an und ist geprägt von Machtkämpfen, auch innerhalb der Institutionen (Beilage Vernehmlassung, S. 11 bis 14). Für die Beurteilung, ob die staatlichen Strukturen in der Ukraine im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Bst. b SRVG funktionieren, ist jedoch der Einzelfall zu prüfen (Botschaft zum SRVG, BBl 2014 5265, 5303).

5.2.4.3 Für das *vorliegende Verfahren* ist entscheidend, dass sich die Stadt Donezk seit der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim durch Russland im Jahr 2014 mindestens teilweise unter der Kontrolle russischer Separatisten befindet (Vernehmlassung Rz.12). Die Strafuntersuchung gegen die wirtschaftlich Berechtigten Brüder C._____ und B._____, welche in Donezk wohnhaft waren, stellte sich deshalb von Anfang an sehr schwierig dar. Die Untersuchungsbehörden hatten keinen Zugang zu den Liegenschaften der Brüder B._____ und C._____, weshalb in diesen

Räumlichkeiten bis zum heutigen Zeitpunkt auch keine Beweissicherung stattfinden konnte (Beilage 30 S. 2). Hinzu kommt, dass sich die Brüder B._____ und C._____ bisher der Strafuntersuchung entzogen haben und sich weiterhin mutmasslich im besetzten Gebiet oder in Russland aufhalten (Beilage 30 S. 2). Wenn die Beschwerdeführerin der ukrainischen Generalstaatsanwaltschaft unter diesen Umständen vorwirft, sie habe vor Kriegsbeginn sieben Jahre lang Zeit gehabt, das vorliegende Verfahren voranzutreiben (Beschwerde Ziff. V.3.2), verkennt sie, dass dies seit der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim und der Kontrolle von Donezk im Jahr 2014 vorübergehend und seit dem Ausbruch des Krieges definitiv nicht mehr möglich ist. Die Entwicklung hin zu einem "failed state" begann in den genannten Gebieten bereits im Jahr 2014 und vollendete sich vollständig nach dem Beginn des Angriffskrieges. Hinzu kommt, dass mehrere der mit der Strafuntersuchung gegen die Brüder B._____ und C._____ betrauten Personen zwischenzeitlich in den Militärdienst eingezogen worden sind (Beilage 30 S. 3) und die Strafverfolgungsbehörden zunehmend damit beschäftigt sind, Beweismittel von möglichen Kriegsverbrechen zu sichern (Beilage 37). Die Hoffnung auf einen Erfolg der Rechtshilfe im vorliegenden Verfahren ist damit aussichtslos, und die Voraussetzungen von Art. 4 Abs. 2 Bst. b SRVG sind daher erfüllt.

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

5.3.1 Die Beschwerdeführerin rügt weiter, es widerspreche rechtsstaatlichen Grundsätzen und damit auch den Interessen der Schweiz, Vermögenswerte zu sperren und später einzuziehen, deren widerrechtliche Herkunft auch nach mehreren Jahren Ermittlungstätigkeit nicht hätten glaubhaft gemacht werden können. Die vorliegende Fallkonstellation sei insofern geradezu untauglich, den guten Willen der Schweizer zur Rückführung illegal erworbener Vermögenswerte in die massiv kriegsgeschädigte Ukraine unter Beweis stellen zu wollen (Beschwerde Ziff. V.3.4).

5.3.2 Die Vorinstanz hält dem entgegen, die juristische Klärung der Herkunft der in Frage stehenden Vermögenswerte liege im Interesse der Schweiz. Die Sperrung sei ein Beitrag zur Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze. Die Rückerstattung von Vermögenswerten sei im Allgemeinen wichtig für die wirtschaftliche Entwicklung im Herkunftsstaat, unter den gegebenen Umständen jedoch umso wichtiger für den Wiederaufbau der Ukraine (Verfügung Rz. 16, Vernehmlassung Rz. 10).

5.3.3 Bei der Wahrung der Schweizer Interessen gemäss Art. 4 Abs. 2 Bst. c SRVG handelt es sich im Allgemeinen um das Interesse der Schweiz, die bilateralen Beziehungen zu dem betreffenden Land nicht zu gefährden oder die Reputation der Schweiz zu schützen. In Einzelfällen mögen politische Überlegungen gegen eine Sperrung sprechen. Entscheidend ist aber der Gesamtkontext der aussenpolitischen, menschenrechtspolitischen und wirtschaftspolitischen Interessen der Schweiz (Urteile des BVGer B-3507/2022 vom 4. Juni 2024 E. 5.3.3 und B-2284/2023 vom 22. Mai 2024 E. 4.3.3; Botschaft SRVG, 2014 5265 5300 und 5304). Dem Bundesrat als politische Behörde kommt dabei ein grosser Ermessensspielraum zu, den das Gericht grundsätzlich mit grosser Zurückhaltung überprüft (BGE 146 I 157 E. 4.4; BGE 141 I 20 E. 5.2, Urteil des BVGer B-102/2023 vom 16. September 2024 E. 7.4.3).

5.3.4 In Übereinstimmung mit den Ausführungen der Vorinstanz liegt es im Interesse der Schweiz, die blockierten Gelder, welche möglicherweise unrechtmässig erworben worden sind, einer juristischen Überprüfung zuzuführen. Der Gesetzgeber wollte, dass die Schweiz im Bereich der Blockierung von Vermögenswerten gefallener Potentaten mit gutem Beispiel vorangeht, weshalb weitergehende Sperrungen als diejenigen der EU zulässig sind. Das bedeutet aber auch, dass der Bundesrat bei einer Vermögenssperrung die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit in der Schweiz höher gewichten kann, als die strikte Koordination der Massnahmen mit dem Ausland (Urteile des BVGer B-102/2023 vom 16. September 2024 E. 7.4.4, B-2284/2023 vom 22. Mai 2024 E. 4.3.4; B-3901/2018 vom 13. Mai 2019 E. 4.3.1; bestätigt in BGE 146 I 157 E. 4.3.2). Im Übrigen hat der Bundesrat auch in jüngster Zeit mit der Ausrichtung der Ukraine Recovery Conference am 4./5. Juli 2022 in Lugano sowie der Ausrichtung der Ukraine-Friedenskonferenz vom 15./16. Juni 2024 auf dem Bürgenstock entschieden, beim Wiederaufbau der Ukraine auch im internationalen Umfeld eine gewichtige Rolle zu spielen. Die Sperrung der Vermögenswerte liegt somit im öffentlichen Interesse der Schweiz.

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

6.

Neben den fehlenden gesetzlichen Voraussetzungen rügt die Beschwerdeführerin zusätzlich, die Delisting-Verfügung vom 25. September 2019 sei

in Rechtskraft erwachsen (Beschwerde Ziff. V.1) und die Vermutung des rechtswidrigen Erwerbs der Vermögenswerte habe bereits mehrfach widerlegt werden können (Beschwerde Ziff. V.2, Stellungnahme vom 16. August 2024 Ziff. III.2). Auch sei mit der erneuten Sperrung das Verhältnismässigkeitsprinzip offensichtlich verletzt worden (Beschwerde Ziff. V.1.2, Stellungnahme vom 16. August 2024 Ziff. III.3).

6.1 Rechtskräftiges Delisting

6.1.1 Die Beschwerdeführerin weist zusätzlich auf den Umstand hin, dass das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (nachfolgend: EDA) nach Abwägung sämtlicher relevanter Aspekte mit Verfügung vom 25. September 2019 die Namen der Brüder B._____ und C._____ von der Sanktionsliste gestrichen habe. Diese Verfügung sei unangefochten geblieben und in formelle Rechtskraft erwachsen (Beschwerde Rz. V.1.7). Mit der erneuten Sperrung seien keine Gründe geltend gemacht worden, die ein Zurückkommen auf die rechtskräftige Verfügung rechtfertigen würden (Beschwerde Ziff. V.1.8). Da auch für die Bundesverwaltung das Gleichbehandlungsprinzip gelte, könne die Aufhebung nur bedeuten, dass sich das EDA beim damaligen Entscheid von den Argumenten der Brüder B._____ und C._____ überzeugen liess und die Vermutung einer verbrecherischen Herkunft der Vermögenswerte nicht länger aufrechterhalten werden konnte (Beschwerde Rz. V.1.6).

6.1.2 Die Vorinstanz erwidert hierauf, für die Streichung der Brüder B._____ und C._____ vom Anhang der Ukraine-Verordnung sei nicht eine materielle Prüfung der Herkunft der Gelder ausschlaggebend gewesen. Vielmehr sei es darum gegangen, dass die Vermögenswerte aufgrund der verwaltungsrechtlichen Sperrung und der rechtshilfweise erfolgten Sperrung bereits ausreichend gesichert gewesen seien. Des Weiteren habe zu diesem Zeitpunkt die Wahrscheinlichkeit als gering eingeschätzt werden können, dass neue (noch nicht gesperrte) Vermögenswerte der Brüder B._____ und C._____ in der Schweiz entdeckt würden. Unter diesen Umständen sei das EDA zum Schluss gelangt, dass die Streichung vom Anhang 4 der Ukraine-Verordnung aus Gründen der Verhältnismässigkeit gerechtfertigt gewesen sei (Vernehmlassung, Rz. 4).

6.1.3 Verfügungen können grundsätzlich von Amtes wegen oder auf Gesuch hin unter bestimmten Voraussetzungen geändert werden. Sie sind aufgrund des Legalitätsprinzips nie unumstösslich, weshalb sie nur formell, nicht aber materiell rechtskräftig werden (TSCHANNEN/MÜLLER/KERN,

Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, Rz. 840). Dabei ist jeweils das öffentliche Interesse an der richtigen Durchführung des objektiven Rechts gegen das private Interesse an der Wahrung der Rechtssicherheit abzuwägen (BGE 135 V 201 E. 6.2; 100 Ib 299 E. 2; BVGE 2009/11 E. 2.1.2). Die Delisting-Verfügung vom 25. September 2019 des EDA ist in Übereinstimmung mit den Ausführungen der Beschwerdeführerin formell, aber nicht materiell rechtskräftig geworden.

6.1.4 Anders als die Beschwerdeführerin dies ausführt, handelt es sich bei der angefochtenen Verfügung jedoch nicht um eine Aufhebung bzw. um einen Widerruf der Delisting-Verfügung im Verfahren nach Art. 3 SRVG. Stattdessen wurde in einem neuen Verfahren die Sperre der Vermögenswerte im Hinblick auf eine Einziehung nach dem Scheitern der Rechtshilfe gestützt auf Art. 4 SRVG verfügt. Die Rüge, wonach die Vorinstanz mit der angefochtenen Verfügung in bundesrechtswidriger Weise auf eine in Rechtskraft erwachsene Verfügung betreffend Delisting im Rahmen von Art. 3 SRVG zurückgekommen sei und damit allgemeine verwaltungsrechtliche Grundsätze wie das Gleichbehandlungsprinzip verletzt habe (Beschwerde Ziff. V.1), erweist sich deshalb als unbegründet.

6.2 Kein unrechtmässiger Erwerb

6.2.1 Die Beschwerdeführerin weist mehrfach und mit unterschiedlichen Begründungen darauf hin, dass die Vermutung eines unrechtmässigen Erwerbs der gesperrten Vermögenswerte widerlegt sei.

6.2.1.1 Die ukrainische Generalstaatsanwaltschaft habe die Beschlagnahme und Herausgabe von Bankunterlagen für den Zeitraum vom 1. März 2009 bis 24. Februar 2016 verlangt. Mit der ausdrücklichen zeitlichen Beschränkung der Sachverhaltsschilderung habe sie ihr Desinteresse an früheren Kontobewegungen unmissverständlich zum Ausdruck gebracht. Aus den eingeholten Bankunterlagen ergebe sich aber zweifelsfrei, dass die Vermögenswerte bereits vor 2005 auf das gesperrte Konto überwiesen worden seien, weshalb ein widerrechtlicher Erwerb ausgeschlossen werden könne (Beschwerde Ziff. V.2 bis V.4).

6.2.1.2 Mit den Urteilen T-[...] und T-[...] (C._____) bzw. Urteilen T-[...] und T-[...] (B._____) habe der Europäische Gerichtshof eine legitime Grundlage für administrative Massnahmen verneint und in der Folge die Namen der Brüder B._____ und C._____ auch von der

massgebenden Liste gemäss Verordnung (EU) Nr. 208/2014 vom 5. März 2014 gestrichen (Beschwerde Ziff. IV.8).

6.2.1.3 In diesem Zusammenhang sei zusätzlich daran zu erinnern, dass nicht deliktische Vermögenswerte nach aktuellster bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht mehr als Ersatzforderung im Sinne von Art. 74a IRSG sichergestellt werden dürften (Beschwerde Ziff. III.9 und III.10, Stellungnahme vom 16. August 2024, Ziff. III.2.3, mit Verweis auf BGE 149 IV 376 E. 6.7).

6.2.1.4 Auch die Bundesanwaltschaft habe im Rahmen ihrer innerstaatlichen Strafuntersuchung sämtliche relevanten Bankunterlagen analysiert und gestützt auf diese materielle Prüfung einen unrechtmässigen Erwerb verneint (Stellungnahme vom 15. März 2024, S. 2, Replik Ziff. III.7, Stellungnahme vom 16. August 2024 Ziff. III.2.2).

6.2.1.5 Die Vermutung des unrechtmässigen Erwerbs würde aber auch von den in diesem Zusammenhang ergangenen Entscheidungen der österreichischen Strafuntersuchungs- und Gerichtsbehörden widerlegt. Das Oberlandesgericht Wien habe mit Beschluss vom [...] festgestellt, dass es sich bei den Ausführungen der ukrainischen Behörden um eine blosser Aneinanderreihung von Vermutungen handle (Beschwerde Ziff. IV.8, Fn 12, Beschwerdebeilage 12). Die Staatsanwaltschaft Wien habe mit Beschluss vom [...] festgestellt, dass die Ermittlungsergebnisse der ukrainischen Behörden nicht geeignet gewesen seien, einen hinreichenden Verdacht einer Vortat zu begründen (Beschwerde Ziff. V.2.5.2, Beschwerdebeilage 13). Bei diesen Entscheiden handle es sich um solche von österreichischen Gerichts- und Strafuntersuchungsbehörden. Im Gegensatz zu den in Europa unterschiedlich geregelten Voraussetzungen für administrative Vermögenssperrungen könne bei einer strafrechtlichen Beurteilung nicht von unterschiedlichen Massstäben ausgegangen werden (Beschwerde Ziff. V.2.5.4).

6.2.2 Die Vorinstanz widerspricht dieser Sichtweise. Zu prüfen seien einzig die Voraussetzungen der Sperrung im Hinblick auf die Einziehung (Vernehmlassung Rz. 7, Duplik Rz. 2). Anders als die Beschwerdeführerin dies immer wieder ausführe, bleibe die materielle Frage des unrechtmässigen Erwerbs der Vermögenswerte dem Hauptverfahren vorbehalten (Duplik Rz. 4). Für die Vermutung des widerrechtlichen Erwerbs sei weiterhin Art. 3 Abs. 2 Bst. c SRVG ausschlaggebend. Demnach müssten die Vermögenswerte wahrscheinlich durch Korruption, ungetreue

Geschäftsbesorgung oder andere Verbrechen erworben worden sein. Um diese Wahrscheinlichkeit zu begründen, genüge die Tatsache, dass Straf- und Rechtshilfeverfahren zum Zeitpunkt der Sperrung im Hinblick auf eine Rechtshilfезusammenarbeit im Gange gewesen seien. Das Bundesstrafgericht habe einen hinreichenden Tatverdacht ebenfalls bestätigt, weshalb es den Antrag auf Aufhebung der rechtshilfeweise erfolgten Sperrung mit Urteil [...] abgewiesen habe (Vernehmlassung Rz. 3). Der im Rahmen des Rechtshilfeverfahrens festgestellte Verdacht der Unrechtmässigkeit reiche aus, um eine Sperrung nach Art. 4 SRG zu begründen, welche im Sinne einer vorsorglichen Massnahme sicherstelle, dass die gesperrten Gelder während des Einziehungsverfahrens nicht abflössen (Duplik Rz. 3). Mit der Streichung der Namen der Brüder B. _____ und C. _____ vom Anhang der Ukraine-Verordnung sei denn auch keine materielle Prüfung vorgenommen worden. Vielmehr habe das EDA der Streichung zugestimmt, weil die Vermögenswerte auch noch im Rahmen des Rechtshilfeverfahrens gesperrt gewesen seien (Vernehmlassung Rz. 4). Die Beschwerdeführerin gehe fälschlicherweise davon aus, dass eine Vermögenssperrung nach Art. 3 SRVG weiterhin vorliegen müsse, um eine Vermögenssperrung nach Art. 4 SRVG verfügen zu können (Vernehmlassung Rz. 5).

6.2.3 In Übereinstimmung mit den Ausführungen der Vorinstanz ist vorab erneut darauf hinzuweisen, dass im vorliegenden Verfahren der Sperrung im Hinblick auf eine Einziehung bei Scheitern der Rechtshilfe gemäss Art. 4 SRVG keine eigentumsrechtlichen Fragen behandelt werden und diese dem darauffolgenden Klageverfahren nach Art. 14 ff. SRVG vorbehalten bleiben (Urteile des BVGer B-3507/2022 vom 4. Juni 2024 E. 4.5; B-2284/2023 vom 22. Mai 2024 E. 3.6; Botschaft zum SRVG, BBI 2014 5265, 5325; vgl. E. 4.5 hiervor).

6.2.3.1 Die Vermutung des widerrechtlichen Erwerbs stützt sich auf die Bestimmung in Art. 3 Abs. 2 Bst. c SRVG, wonach die Vermögenswerte *wahrscheinlich* durch Korruption, ungetreue Geschäftsbesorgung oder andere Verbrechen erworben sein müssen. Dem Sicherungszweck der Sperrung entsprechend, braucht die tatsächliche Schuld der betroffenen Person bzw. die unrechtmässige Herkunft der von ihr gehaltenen Vermögenswerte nicht abschliessend festzustehen. Das Verwaltungsrecht regelt damit die Sperrung von Vermögenswerten unmittelbar vor oder gleich nach einem politischen Umsturz und damit zu einem sehr frühen Zeitpunkt ohne Angaben aus dem Herkunftsland zur möglichen Straftat. Ziel dieser Sperrung ist es, im ersten Schritt eine allfällige, künftige Rechtshilfезusammenarbeit

sicherzustellen bzw. überhaupt erst zu ermöglichen (Botschaft zum SRVG, BBl 2014 5265, 5297 und 5300, vgl. E. 4.4 hiervor).

Als zweiter Schritt folgt das sogenannte "Interregnum", die Zeit zwischen der Sperrung nach Art. 3 SRVG und einer allfälligen Sperrung nach Art. 4 SRVG (vgl. auch E. 4.4 hiervor). In dieser Phase gingen insgesamt vier Rechtshilfeersuchen bzw. ergänzende Rechtshilfeersuchen der Generalstaatsanwaltschaft der Ukraine ein, für welche eine offensichtliche Unzulässigkeit ausgeschlossen werden konnte (Art. 78 Abs. 2 des Rechtshilfegesetzes vom 20. März 1981 [IRSG, SR 351.1]). Nach weiteren summarischen Vorprüfungen, bei denen der Sachverhalt, wie er den Ersuchen zu Grunde lag, und die Identität der betroffenen Person überprüft wurden, erliess das BJ mehrere begründete Eintretens- und Zwischenverfügungen vom 9. April 2015, 21. Juni 2016 und 21. März 2018, wobei mit letzterer die Sperrung der vorliegenden Vermögenswerte angeordnet wurde (Art. 80 Abs. 1 IRSG; vgl. SUSANNE KUSTER, in: Higgli/Heimgartner [Hrsg.], Internationales Strafrecht, IRSG, 2015, Rz. 3 zu Art. 80; Beilagen 3b, 4c, 11). Darüber hinaus wies die Vorinstanz zu Recht darauf hin, dass auch das Bundesstrafgericht von einem hinreichenden Tatverdacht ausging (vgl. Urteil des BStGer [...]).

Anders als die Beschwerdeführerin dies sinngemäss fordert, ist für eine Sperrung nach Art. 4 SRVG als dritter Schritt (vgl. E. 4.4 hiervor) eine erneute oder weitergehende Prüfung der Vermutung der Unrechtmässigkeit nicht vorgesehen und wäre auch systemwidrig. Gerade weil es sich gemäss Art. 4 Abs. 2 Bst. b SRVG um einen "failed state" handeln muss, können vom Herkunftsstaat in dieser Phase keine weiteren Fortschritte bei der Strafuntersuchung erwartet werden. Dass damit im Ergebnis unter Umständen im Verwaltungsverfahren eine Einziehung von Vermögenswerten gestützt auf die Beweislastumkehr nach Art. 15 SRVG durchgeführt werden kann, welche in einem Strafverfahren aufgrund strafprozessualer Garantien (wie beispielsweise Art. 32 Abs. 1 BV, Art. 6 Abs. 2 EMRK; Art. 14 Abs. 2 UNO-Pakt II) so allenfalls nicht möglich gewesen wäre, wird denn auch von der Beschwerdeführerin und einem Teil der Lehre kritisiert. Allerdings hatte der Gesetzgeber diese Problematik erkannt und nahm sie trotzdem bewusst in Kauf (vgl. DONATSCH/HEIMGARTNER/SIMONEK, Rückerstattung von Potentatengeldern, in: Daniel Jositsch [Hrsg.], Internationale Rechtshilfe unter Einbezug der Amtshilfe im Steuerrecht, 3. Aufl. 2024, S. 77 f.; Botschaft zum SRVG, BBl 2014 5265, 5327).

Sollte die Beschwerdeführerin darüber hinaus geltend machen wollen, für eine Sperrung nach Art. 4 SRVG müsse immer auch noch eine Sperrung gestützt auf Art. 3 SRVG vorliegen, kann eine solche Voraussetzung dem Gesetzestext nicht entnommen werden (vgl. Urteil des BVGer B-2284/2023 vom 22. Mai 2024 E. 5.1.3; Botschaft zum SRVG, BBl 2014 5265, 5305).

6.2.3.2 Weiter verweist die Beschwerdeführerin darauf, dass die Namen der Brüder B. _____ und C. _____ durch Urteile des Europäischen Gerichtshofs von der massgebenden EU-Liste gestrichen worden seien und allein schon deswegen die Sperrung gemäss Art. 4 SRVG rechtswidrig sei (vgl. E. 6.2.1.2 hiervor). Auch diesen Ausführungen kann nicht gefolgt werden. Zwar verlangt Art. 3 Abs. 3 SRVG vom Bundesrat, seine Sperrungsmassnahmen in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht in der Regel mit den Massnahmen der wichtigsten Partnerländer und internationalen Organisationen abzustimmen. Das ändert aber nichts daran, dass die Anforderungen an Art. 3 Abs. 2 Bst. c SRVG ("Die Vermögenswerte wurden wahrscheinlich durch Korruption, ungetreue Geschäftsbesorgung oder andere Verbrechen erworben") weniger hoch sind, als die Anforderungen von Art. 1 Abs. 1 des Beschlusses 2014/119/GASP des Europäischen Rates vom 5. März 2014 ("Sämtliche Gelder und wirtschaftliche Ressourcen, die im Besitz oder im Eigentum der Personen, die als für die Veruntreuung staatlicher Vermögenswerte der Ukraine verantwortlich identifiziert wurden"). Der Gesetzgeber wollte, dass die Schweiz im Bereich der Blockierung von Vermögenswerten gefallener Potentaten mit gutem Beispiel vorangeht, weshalb weitergehende Sperrungen als diejenigen der EU zulässig sind. Das bedeutet aber auch, dass der Bundesrat bei einer Vermögenssperrung die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit in der Schweiz höher gewichten kann, als die strikte Koordination der Massnahmen mit dem Ausland (Urteile des BVGer B-2284/2023 E. 4.3.4, B-3901/2018 vom 13. Mai 2019 E. 4.3.1; letzteres bestätigt in BGE 146 I 157 E. 4.3.2).

6.2.3.3 Die Beschwerdeführerin zitiert sodann BGE 149 IV 376 E. 6.7, in dem das Bundesgericht festhält, dass Ersatzforderungen vom klaren Wortlaut von Art. 74a IRSG nicht erfasst seien. Art. 74a IRSG regelt die – im Gegensatz zum ordentlichen Exequaturverfahren nach Art. 94 IRSG – privilegierte Herausgabe zur Einziehung oder Rückerstattung von Vermögenswerten, welche zu Sicherungszwecken beschlagnahmt wurden. Damit handelt es sich um eine Vollstreckungsbestimmung eines ausländischen, rechtskräftigen Strafurteils (BGE 149 IV 376 E. 6.4). Ein solches liegt nicht vor und kann auch nicht mehr erwartet werden, weshalb Art. 74a IRSG

vorliegend nicht einschlägig ist. Gerade weil ein ausländisches, rechtskräftiges Strafurteil nicht mehr zu erwarten ist (vgl. E. 5.2 hiervor), wurde das Verfahren nach Art. 4 SRVG überhaupt erst angestrengt, mit dem Ziel, eine (erstmalige) materielle Beurteilung der Vorwürfe herbeizuführen. Seine Voraussetzungen sind in Art. 4 SRVG abschliessend geregelt (vgl. E. 5 hiervor).

6.2.3.4 Die Einstellung des Strafverfahrens durch das BJ gegen die Brüder B. _____ und C. _____ erfolgte am 6. November 2017 mit Verweis auf den Umstand, dass die möglichen Straftaten bereits von einer ausländischen Behörde verfolgt würden, weshalb die Weiterführung der in der Schweiz geführten Strafuntersuchung nicht mehr gerechtfertigt sei (Art. 319 Abs. 1 Bst. e i.V.m. Art. 8 Abs. 3 StPO). Die Bundesanwaltschaft hat damit keine materielle Prüfung der strafrechtlichen Vorwürfe vorgenommen, auch nicht mit der Verfügung, 15. Juni 2017, mit der die strafrechtliche Beschlagnahme aufgehoben wurde (vgl. E. 3.5.7 hiervor).

6.2.3.5 Soweit die Beschwerdeführerin rügt, die strafrechtlichen Vorwürfe gegen die Brüder B. _____ und C. _____ seien bereits durch österreichische Strafuntersuchungs- und Gerichtsbehörden beurteilt worden, ist in Übereinstimmung mit den Ausführungen der Vorinstanz darauf hinzuweisen, dass es sich beim vorliegenden Verfahren im Kern um ein Verwaltungs- und nicht um ein Strafverfahren handelt, weshalb der Grundsatz "ne bis in idem" grundsätzlich keine Anwendung findet. Bereits unter dem alten Recht des RuVG wurde die Rechtsstaatlichkeit der Sperrung und Einziehung anerkannt und darauf hingewiesen, dass sie keinen strafrechtlichen Charakter aufweisen. Entsprechend verstösst die gesetzliche Vermutung des unrechtmässigen Erwerbs der Vermögenswerte gemäss Art. 15 SRVG auch nicht gegen die Unschuldsvermutung gemäss Art. 6 Abs. 2 EMRK bzw. Art. 32 Abs. 1 BV (vgl. E. 6.2.3.1 hiervor). Zudem gilt die Unschuldsvermutung nicht, wenn die Einziehungsmassnahme unabhängig vom eigentlichen Strafverfahren durchgeführt wird oder wenn sie eine Person trifft, die nicht angeklagt ist (Urteile des BVGer B-2284/2023 vom 22. Mai 2024 E. 5.2.5; C-1371/2010 vom 23. September 2013 E. 3.2; C-2528/2011 vom 24. September 2013 E. 6.3.4, 6.4.2.3, 6.4.3.1, 6.5; MEYER, a.a.O., S. 291, 295). Im Übrigen stellt die Sperrung gemäss Art. 4 SRVG grundsätzlich keine neue Untersuchungshandlung dar. Sie sorgt als vorsorgliche Massnahme einzig dafür, dass der bestehende Zustand einstweilen unverändert bleibt und damit die Grundlage geschaffen wird, eine materielle Beurteilung im Klageverfahren gemäss Art. 14 SRVG überhaupt erst vornehmen zu können (Urteile des BVGer B-2284/2023 vom 22. Mai 2023 E.

5.2.6; B-2752/2023 vom 25. Oktober 2023 E. 2.3 und B-2760/2023 vom 25. Oktober 2023 E. 2.3; vgl. HANSJÖRG SEILER, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 3. Aufl. 2023, Rz. 33 zu Art. 56; Botschaft zum SRVG, BBl 2014 5265, 5302).

6.2.4 Daraus ergibt sich, dass zum jetzigen Zeitpunkt ein unrechtmässiger Erwerb der Vermögenswerte nicht ausgeschlossen werden kann und eine materielle Beurteilung der Vorwürfe bisher nicht stattgefunden hat, weshalb sich die entsprechenden Rügen der Beschwerdeführerin als unbegründet erweisen.

6.3 Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips

6.3.1 Die Beschwerdeführerin macht abschliessend geltend, die angefochtene Verfügung verletze auch das Verhältnismässigkeitsprinzip. Um diesem zu genügen, müsse eine vorsorgliche Vermögenssperre geeignet und erforderlich sein, um den Zweck der Massnahme bzw. das angestrebte Ziel sicherzustellen. Gemäss Art. 14 Abs. 2 Bst. b SRVG könnten aber Vermögenswerte nur dann eingezogen werden, wenn sie unrechtmässig erworben worden seien, was wie bereits ausgeführt verneint werden könne (Stellungnahme vom 16. August 2024, Ziff. III.3).

6.3.2 Gemäss Art. 36 BV bedarf jede Einschränkung von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage. Bei schwerwiegenden Einschränkungen muss diese Grundlage im Gesetz selbst vorgesehen sein (Abs. 1); sie muss zudem durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt (Abs. 2) und verhältnismässig sein (Abs. 3), ohne den Kerngehalt der Grundrechte zu verletzen (Abs. 4). Eine behördliche Massnahme muss sodann geeignet und erforderlich sein und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar und verhältnismässig erweisen (BGE 143 I 403 E. 5.6.3; 141 I 20 E. 6.2.1; 138 I 331 E. 7.4.3.1; Urteil des BVGer B-102/2023 vom 16. September 2024 E. 8.3.2).

6.3.3 Vermögenswerte werden bei einer Sperrung nach Art. 4 SRVG bis zu einem rechtskräftigen Entscheid über ihre Einziehung, längstens aber 10 Jahre, gesperrt (Art. 6 Abs. 2 SRVG). Das bedeutet eine erhebliche Einschränkung der Eigentumsfreiheit, was für eine vorsorgliche Sicherungsmassnahme untypisch ist (Urteil des BVGer B-102/2023 vom 16. September 2024 E. 8.3.3). Der Gesetzgeber war sich dessen jedoch bewusst (Botschaft zum SRVG, BBl 2014 5265, 5308). In Übereinstimmung mit den

Ausführungen der Vorinstanz ist dem öffentlichen Interesse, das Klageverfahren durchführen und die eigentumsrechtlichen Fragen klären zu können gegenüber dem privaten Interesse, wieder uneingeschränkt über die gesperrten Vermögenswerte zu verfügen, den Vorzug zu geben. Dies gilt umso mehr, als mit der Härtefallregelung von Art. 9 SRVG bereits ein gesetzlicher Interessensausgleich geschaffen wurde, der die lange Dauer des Verfahrens zu Lasten der privaten Interessen berücksichtigt (Urteil des BVGer B-2284/2023 vom 22. Mai 2024 E. 5.4.2). Weiter ist zu berücksichtigen, dass die Verzögerungen bzw. Verhinderung des Abschlusses des Untersuchungsverfahrens auch darauf zurückzuführen sind, dass sich die Brüder B._____ und C._____ der Strafverfolgung in der Ukraine durch Flucht entziehen und bisher nicht einvernommen werden konnten (Urteil BStGer [...]).

6.4 Zusammenfassend ergibt sich, dass die Voraussetzungen von Art. 4 Abs. 2 Bst. a bis c SRVG kumulativ erfüllt und die von der Beschwerdeführerin vorgetragene Rügen unbegründet sind. Die Beschwerde ist deshalb abzuweisen.

7.

Auf den Antrag, das vorliegende Verfahren sei zu sistieren, bis zum Vorliegen der Entscheide in den Verfahren gegen B._____ (Urteil des BVGer B-2760/2023 vom 25. Oktober 2023) und C._____ (Urteil des BVGer B-2752/2023 vom 25. Oktober 2023), ist wegen Gegenstandslosigkeit nicht einzutreten.

8.

8.1 Die Verfahrenskosten, welche sich aus der Gerichtsgebühr und den Auslagen zusammensetzen, werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Die Gerichtsgebühr ist nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien festzulegen (Art. 63 Abs. 4^{bis} VwVG, Art. 2 Abs. 1 VGKE). Unter Berücksichtigung des Aufwands und der Schwierigkeit der sich hier stellenden Sach- und Rechtsfragen rechtfertigt es sich, die Verfahrenskosten auf Fr. 24'000.– festzusetzen.

8.2 Da die Beschwerde abgewiesen wird, gilt die Beschwerdeführerin als unterliegende Partei und es sind ihr die Verfahrenskosten aufzuerlegen

(Art. 63 Abs. 1 VwVG). Der von ihr einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

8.3 Als unterliegende Partei hat die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf Parteientschädigung für die ihr erwachsenen Kosten (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 und 2 VGKE). Der Vorinstanz ist aufgrund von Art. 7 Abs. 3 VGKE ebenfalls keine Parteientschädigung zuzusprechen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 24'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin und die Vorinstanz.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Christian Winiger

Reto Finger

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 25. Februar 2025

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)