

BGE 152 IV 41

Bundesgericht (BGE), 2026-01-01, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_152 IV 41](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_152_IV_41)

FR: ATF 152 IV 41

IT: DTF 152 IV 41

Regeste

Regeste Sperrung von Vermögenswerten im Hinblick auf eine Einziehung bei Scheitern der Rechtshilfe an die Ukraine (Art. 4 SRVG). Voraussetzungen für Sperrverfügungen gemäss Art. 4 SRVG (E. 2). Zu beurteilen ist die Situation im Zusammenhang mit einem konkreten Rechtshilfeverfahren (E. 2.1). Nicht vorausgesetzt wird, dass die Vermögenswerte wahrscheinlich deliktischen Ursprungs sind; dies ist erst im nachfolgenden Einziehungsverfahren zu prüfen (E. 2.3). Prüfung, ob im konkreten Fall von einem Versagen staatlicher Strukturen auszugehen ist (E. 4-6). Die bevorstehende Verjährung des ukrainischen Strafverfahrens (E. 6.1) ist zumindest auch auf die fehlende Verfügbarkeit des ukrainischen Justizsystems zurückzuführen (E. 6.2-6.4). Hierfür genügt eine überwiegende Wahrscheinlichkeit (E. 6.4).

Erwägungen

E. 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 BGE 152 IV 41 S. 44 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.

E. 2.1

Art. 4 SRVG übernimmt im Wesentlichen die Regelung aus dem Bundesgesetz vom 1. Oktober 2010 über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (RuVG; AS 2011 275). 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 Potentatengelder 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 vom 21. Mai 2014 zum Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen, BBl 2014 5302 ad Art. 4). Wie in der Botschaft (BBl 2014 5305 f.) betont wird, bezieht sich diese Anforderung ausschliesslich auf die Situation eines Staates im Zusammenhang mit einem konkreten Rechtshilfeverfahren mit der Schweiz. BGE 152 IV 41 S. 45 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.

E. 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.

E. 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). (...)

E. 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 BGE 152 IV 41 S. 46 Verfügbarkeit ihres Justizsystems nicht erfüllen kann,

d.h. im konkreten Fall von einem Versagen staatlicher Strukturen auszugehen ist.

E. 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 Nationalen Anti-Korruptionsbüro der Ukraine (NABU), der auf die Korruptionsbekämpfung spezialisierten Staatsanwaltschaft (SAPO) und dem Hohen Anti-Korruptionsgerichtshof (HACC) auch die nötigen institutionellen Voraussetzungen geschaffen habe. [Sie sei] auch nach dem Beginn des russischen Angriffskrieges (...) offensichtlich Willens (...), diese Anstrengungen fortzusetzen (...). 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 Beweismitteln 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 BGE 152 IV 41 S. 47 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.

E. 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 (...). 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 (...). Die Generalstaatsanwaltschaft der Ukraine habe in ihrer Antwort vom 3. November 2023 als Hauptgrund für die bisher ausgebliebene Anklageerhebung fehlende Antworten auf Rechtshilfeersuchen BGE 152 IV 41 S. 48 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. 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).

E. 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 (...). 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 HACC eingebracht, die national und international stark kritisiert worden sei, weil sie nicht den BGE 152 IV 41 S. 49 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. (...) 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. (...) 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. (...) 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.

E. 5.2

Am 6. Oktober 2023 bat das Eidgenössische Finanzdepartement (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. BGE 152 IV 41 S. 50 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. (...) Das gelte insbesondere für das NABU, dessen Arbeitslast enorm zugenommen habe. (...) 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. (...) 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. (...) Schliesslich drohe in vielen wichtigen Korruptionsfällen die Verjährung. (...) 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 Rechtshilfegesuche abgelehnt. Seit Februar 2022 sei die Rechtshilfe zwischen beiden Staaten vollständig eingestellt. (...)

E. 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. (...) 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 BGE 152 IV 41 S. 51 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.

E. 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. (...) die Antikorruptionsbehörden (...) 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. (...) Entgegen der Befürchtung des Basel Institute on Governance BGE 152 IV 41 S. 52 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.

E. 5.5

Der Bericht der Schweizerischen Botschaft belegt eindrücklich die Angriffe auf die seit 2014 geschaffene 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.

E. 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. (...)

E. 5.7

Den Beschwerdeführerinnen ist einzuräumen, dass in der Antwort der Generalstaatsanwaltschaft nur ein Zuständigkeitswechsel BGE 152 IV 41 S. 53 (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. (...) 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.

E. 5.8

Die Generalstaatsanwaltschaft betont ausdrücklich den erheblichen administrativen Aufwand, den der Transfer der umfangreichen Ermittlungsakten an das NABU verursacht habe (...). 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. (...)

E. 6

Ausgangspunkt der nachfolgenden Überlegungen ist die Feststellung, dass nicht mehr mit einem Einziehungsurteil in der Ukraine vor Eintritt der Verjährung am 2. Juni 2025 zu rechnen ist und die gesperrten Vermögenswerte daher nicht mehr auf dem Rechtshilfeweg 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.

E. 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 BGE 152 IV 41 S. 54 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.

E. 6.2

Den Beschwerdeführerinnen ist grundsätzlich zuzustimmen, dass die Unmöglichkeit, gewisse Beweise (rechtzeitig) auf dem Rechtshilfeweg 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 Rechtshilfeweg 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 vom 19. Mai 2025, 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, gestützt auf die umfangreichen Akten, namentlich die BGE 152 IV 41 S. 55 von der Schweiz und anderen westlichen Staaten erlangten Bankunterlagen, aus denen sich die Geldflüsse zwischen den im

Rechtshilfeersuchen genannten Gesellschaften rekonstruieren lassen.

E. 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.

E. 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 BGE 152 IV 41 S. 56 muss oft rasch, ohne vertiefte Abklärungen, erfolgen, um einer zu erwartenden Aufhebung der rechtshilfeweise verfügten 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.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.