



Urteil vom 24. Juli 2015

Besetzung

Richterin Salome Zimmermann (Vorsitz),
Richter Michael Beusch, Richter Daniel Riedo,
Gerichtsschreiberin Susanne Raas.

Parteien

A. _____, ...,
vertreten durch lic. iur. Pascal Zbinden, Rechtsanwalt, ...,
Beschwerdeführer,

gegen

Oberzolldirektion (OZD),
Kommando Grenzwachtkorps,
Monbijoustrasse 40, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Einziehung und Vernichtung von Geld.

Sachverhalt:**A.**

A.a Am 18. Februar 2014 reiste A. _____ mit zwei weiteren Personen in einem Personenwagen am Grenzübergang Boncourt-Delle von Frankreich in die Schweiz ein. Die drei Männer wurden einer Kontrolle unterzogen. Bei der Kontrolle des Wagens wurden unterhalb des Autoradios zwei schwarze Pakete mit je £ 5'000.-- gefunden. A. _____ erklärte, diese gehörten ihm. Die Verpackungen und die Geldbündel wiesen hohe Spuren von Kokain auf.

A.b Die Angelegenheit wurde der Kantonspolizei Jura gemeldet, die nach der Erläuterung der Sachlage entschied, die kontaminierten Geldbündel nicht zu übernehmen.

B.

A. _____ hatte sich, vertreten durch seinen Anwalt, offenbar am 7. März 2014 an die Zollverwaltung gewandt (der Brief liegt nicht in den Akten). Die Zollverwaltung antwortete darauf mit Schreiben vom 24. März 2014. In diesem Schreiben teilte sie mit, sie werde die Barmittel beschlagnahmen und nach Eintritt der Rechtskraft einer Verfügung einziehen. Weiter gewährte sie A. _____ das rechtliche Gehör.

C.

Mit Stellungnahme vom 30. April 2014 beantragte A. _____, von einer Beschlagnahmung und Einziehung des Geldes abzusehen, ihm allenfalls einen entsprechenden Ersatz auszurichten sowie die Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Bundes festzusetzen.

D.

Mit Verfügung vom 18. August 2014 [Datum der Verfügung, Poststempel: 15. August 2014] bestätigte die Vorinstanz die Beschlagnahme der Barmittel und verfügte die Einziehung und Vernichtung derselben nach Eintritt der Rechtskraft der Verfügung.

E.

Gegen diese Verfügung liess A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 17. September 2014 beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erheben. Er beantragt, die Verfügung vom 18. August 2014 sei aufzuheben und ihm seien die beiden Geldbündel zu je £ 5'000.-- herauszugeben. Eventualiter sei gerichtlich festzustellen, dass ihn an der Kontamination der

Geldscheine mit Kokain kein Verschulden treffe, und die Vorinstanz sei anzuweisen, das Nötige vorzukehren, dass ihm nicht verunreinigtes Geld im Gegenwert von £ 10'000.-- herausgegeben werde. Die Kosten- und Entschädigungsfolgen seien zu Lasten der Vorinstanz zu veranschlagen.

F.

Nachdem das Bundesverwaltungsgericht mit dem Bundesstrafgericht einen Meinungs austausch gemäss Art. 8 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) geführt hatte, in dessen Verlauf sich das Bundesstrafgericht für die vorliegende Sache als nicht zuständig erachtete, forderte das Bundesverwaltungsgericht den Beschwerdeführer mit Zwischenverfügung vom 8. Oktober 2014 zur Leistung eines Kostenvorschusses auf, welcher innert Frist einging.

G.

In der Vernehmlassung vom 11. Dezember 2014 stellt die Vorinstanz den Antrag, die Beschwerde unter Kostenfolge vollumfänglich abzuweisen.

Auf die Vorbringen in den Eingaben der Parteien wird – soweit sie entscheidungswesentlich sind – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern keine Ausnahme nach Art. 32 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (VGG, SR 173.32) gegeben ist (Art. 31 VGG). Vorliegend wurde eine solche Verfügung erlassen. Sie stützt sich auf Bestimmungen des Zollgesetzes und somit auf öffentliches Recht. Wie die Zollverwaltung in der Vernehmlassung bestätigte, wurde die Verfügung weder gestützt auf das gemeine Strafrecht noch auf das Verwaltungsstrafrecht, insbesondere auch nicht auf Zollstrafrecht, erlassen. Eine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Kommando Grenzwachtkorps untersteht – auch nach der Reorganisation der Zollverwaltung vom 1. Mai 2015 – dem Oberzolldirektor, ist also Teil der Oberzolldirektion (RUDOLF DIETRICH, in: Kocher/Clavadetscher [Hrsg.], Zollgesetz [ZG], 2009, Art. 91 N. 13 sowie S. 571). Diese ist eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts (Art. 33 VGG; vgl. auch

Art. 116 Abs. 4 des Zollgesetzes vom 18. März 2005 [ZG, SR 631.0]). Das Bundesverwaltungsgericht ist daher für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht richtet sich dabei nach dem VwVG soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG und Art. 2 Abs. 4 VwVG). Der Beschwerdeführer ist zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 VwVG). Diese wurde zudem frist- und formgerecht eingereicht (Art. 50 und 52 VwVG). Auf die Beschwerde ist deshalb einzutreten.

Damit erübrigt es sich, auf den Umstand einzugehen, dass die angefochtene Verfügung das Datum des 18. August 2014 (einem Montag) trägt, während sie bereits am 15. August 2014 (einem Freitag) der Post übergeben wurde. Im konkreten Fall entstehen dem Beschwerdeführer dadurch keine Nachteile.

1.2 Das Bundesverwaltungsgericht kann die angefochtene Verfügung in vollem Umfang überprüfen. Der Beschwerdeführer kann neben der Verletzung von Bundesrecht (Art. 49 Bst. a VwVG) und der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG) auch die Rüge der Unangemessenheit erheben (Art. 49 Bst. c VwVG).

1.3 Das Bundesverwaltungsgericht ist verpflichtet, auf den unter Mitwirkung der Verfahrensbeteiligten festgestellten Sachverhalt jenen Rechtsatz anzuwenden, den es als den zutreffenden erachtet, und ihm jene Auslegung zu geben, von der es überzeugt ist (Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen; vgl. dazu ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/ LORENZ KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2. Aufl. 2013, Rz. 1.54, mit Verweis auf BGE 119 V 349 E. 1a). Daraus folgt, dass das Bundesverwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz nicht an die rechtliche Begründung der Begehren gebunden ist (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Es kann eine Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen (allenfalls auch nur teilweise) gutheissen oder den angefochtenen Entscheid im Ergebnis mit einer von der Vorinstanz abweichenden Begründung bestätigen (sog. Motivsubstitution; vgl. BVGE 2007/41 E. 2).

2.

2.1 Die Zollverwaltung vollzieht die Zollgesetzgebung sowie die völkerrechtlichen Verträge, deren Vollzug ihr obliegt (Art. 94 ZG). Weiter wirkt die Zollverwaltung beim Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse des Bundes mit, soweit die betreffenden Erlasse dies vorsehen (Art. 95 Abs. 1 ZG), und

unterstützt insbesondere im Rahmen ihrer Aufgaben die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (Art. 95 Abs. 1^{bis} ZG). Sie erfüllt Sicherheitsaufgaben im Grenzraum in Koordination mit der Polizei des Bundes und der Kantone, um zur inneren Sicherheit des Landes und zum Schutz der Bevölkerung beizutragen (Art. 96 Abs. 1 ZG), wobei ihr im Grenzraum auf Begehren eines Grenzkantons die Erfüllung polizeilicher Aufgaben übertragen werden kann (Art. 97 Abs. 1 ZG).

2.2

2.2.1 Die Zollverwaltung kann – neben den weiteren ihr zukommenden, vorliegend aber nicht relevanten Aufgaben – alle erforderlichen Massnahmen zur Sicherung von Beweismitteln ergreifen, die in einem Strafverfahren verwendet werden können (Art. 104 Abs. 1 ZG). Sie beschlagnahmt Gegenstände und Vermögenswerte, die voraussichtlich der Einziehung unterliegen (Art. 104 Abs. 2 ZG).

2.2.2 Eine vorläufige Beschlagnahme gemäss Art. 104 ZG sieht die Verordnung vom 11. Februar 2009 über die Kontrolle des grenzüberschreitenden Barmittelverkehrs (SR 631.052, nachfolgend: VO) vor. Diese Verordnung bestimmt, dass die Zollstelle Barmittel (dazu zählen unter anderem ausländische Banknoten [Art. 2 Bst. b Ziff. 1 VO]) vorläufig beschlagnahmen kann (Art. 4 Abs. 1 VO) und zwar unabhängig vom Betrag dieser Barmittel (Art. 4 Abs. 2 VO). Gemäss dem Zweck der Verordnung gilt dies, wenn ein Verdacht auf Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung besteht (Art. 1 VO), wobei sachlich vertretbare allgemeine Anhaltspunkte genügen müssen. Zudem genügt ein tatbezogener Verdacht (STEFAN HEIMGARTNER, in: Kocher/Clavadetscher, a.a.O., Art. 104 N. 16 i.V.m. FORSTER, a.a.O., Art. 101 N. 11). Im Gegensatz dazu ist ein täterbezogener Verdacht nicht notwendig.

Weiter sieht die Verordnung vor (Art. 3 Abs. 1 VO), dass eine im Sinn von Art. 26 ZG anmeldepflichtige Person auf ausdrückliche Befragung hin der Zollstelle Auskunft zu folgenden Fragen erteilen muss: a) zu ihrer Person, b) über die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Barmitteln im Betrag von mindestens Fr. 10'000.-- oder dem entsprechendem Gegenwert bei ausländischen Währungen (bei Verdacht auf Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung auch, wenn der Betrag unter diesem Schwellenwert liegt; Art. 3 Abs. 2 VO), c) über die Herkunft und den vorgesehenen Verwendungszweck der Barmittel und d) über die wirtschaftlich berechnete Person.

2.3 Die zuvor genannten (E. 2.2.1) Gegenstände, Vermögenswerte und Beweismittel übermittelt die Zollverwaltung unverzüglich der zuständigen Behörde (Art. 104 Abs. 3 ZG). Die Zollverordnung vom 1. November 2006 (ZV, SR 631.01) sieht vor, dass, wenn die zuständige Behörde die Übernahme von diesen Gegenständen, Vermögenswerten oder anderen Beweismitteln verweigert, im Fall von Art. 104 Abs. 1 ZG das in den Art. 82-84 ZG geregelte Zolllpfandreht gilt, sie im Fall von Art. 104 Abs. 2 ZG aber vernichtet werden (Art. 223a ZV). Die Zollverwaltung präzisiert in der Vernehmlassung, dass auch im Fall von Art. 104 Abs. 2 ZG die Gegenstände zuerst als Zolllpfand beschlagnahmt würden, bevor sie vernichtet würden. Dadurch werde es der berechtigten Person ermöglicht, Beschwerde gegen die Beschlagnahme und Vernichtung einzureichen.

2.4 Nach dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit bedarf jedes staatliche Handeln einer gesetzlichen Grundlage (Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Inhaltlich gebietet das Gesetzmässigkeitsprinzip, dass staatliches Handeln insbesondere auf einem Rechtssatz (generell-abstrakter Struktur) von ausreichender demokratischer Legitimation (Normstufe) und genügender Bestimmtheit (Normdichte) zu beruhen hat (BVGE 2011/13 E. 15.4 auch zum Folgenden; vgl. PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/ MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 19 Rz. 2; PIERMARC ZEN-RUFFINEN, Droit administratif, 2. Aufl. 2013, N. 51; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, N. 43; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 381, 386, 396).

Das Erfordernis der genügenden Normstufe erfüllt neben der rechtsstaatlichen regelmässig auch eine demokratische Funktion. Alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen sind in der Form eines Gesetzes und damit vom Parlament und – allenfalls – unter Mitwirkung des Volkes zu erlassen (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 19 Rz. 4; TANQUEREL, a.a.O., N. 325; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 394; für den Bund: Art. 164 Abs. 1 und Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV). Der Gesetzesvorbehalt wirkt – zusammen mit dem als verfassungsmässigem Recht anerkannten Prinzip der Gewaltentrennung (BGE 126 I 180 E. 2a/aa) – vorab als Delegations-schranke (vgl. PIERRE TSCHANNEN, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 3. Aufl., 2014, nachfolgend: TSCHANNEN, BV, Art. 164 Rz. 5). Diese Schranke findet ihren Ausdruck in den Delegationsgrundsätzen, wonach

die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen an die Exekutive nur zulässig ist, wenn sie von der Verfassung nicht ausgeschlossen wurde, sich auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie beschränkt, in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten ist und dieses die Grundzüge der delegierten Materie, d.h. die wichtigen Regelungen, selbst umschreibt (anstatt vieler BGE 128 I 113 E. 3c; Urteile des BVGer A-5627/2014 vom 12. Januar 2015 E. 4.2, A-5550/2008 vom 21. Oktober 2009 E. 2.1; TSCHANNEN, BV, a.a.O., Art. 164 Rz. 35; MICHAEL BEUSCH, Der Gesetzesbegriff der neuen Bundesverfassung [Art. 164 BV], in: Gächter/Bertschi [Hrsg.], Neue Akzente in der «nachgeführten» Bundesverfassung, 2000, S. 227 ff., 241 ff.). Werden verfassungsmässige Rechte (insbesondere Freiheitsrechte) eingeschränkt, sind die Grundzüge in jedem Fall in einem formellen Gesetz zu regeln (Art. 36 Abs. 1 i.V.m. Art. 164 Abs. 1 Bst. b BV; BGE 130 I 26 E. 5.1, vgl. auch Urteil des BGer 2A.705/2006 vom 24. April 2007 E. 3.7 mit Hinweisen; RAINER J. SCHWEIZER, in: Ehrenzeller et al., a.a.O., Art. 36 Rz. 5 und 16).

2.5 Werden Rechtssetzungsbefugnisse an die Exekutive delegiert, erlässt diese die rechtsetzenden Bestimmungen in Form von (Regierungs-)Verordnungen. Diese gehen gewöhnlich von der Regierung als Verwaltungsspitze aus, im Bund also vom Bundesrat (Art. 182 Abs. 1 BV; BVGE 2011/13 E. 15.5 auch zum Folgenden; ausführlich: Urteil des BVGer A-2032/2013 vom 27. August 2014 E. 2.3 und 2.4 auch zum Folgenden; vgl. PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl., 2011, § 46 Rz. 1 f.; ZEN-RUFFINEN, a.a.O., N. 50).

Man unterscheidet Vollziehungsverordnungen und gesetzesvertretende Verordnungen. Hier kommt es auf das Verhältnis der Verordnung zum Gesetz an. Ist die Ordnungsregelung in der Sache durch das Gesetz vorausbestimmt, so spricht man von Vollziehungsverordnung. Enthält sie im Gegenteil Elemente, die im Gesetz nicht angelegt sind, so liegt eine gesetzesvertretende Verordnung vor. Gesetzesvertretende Verordnungen darf der Bundesrat nur gestützt auf eine besondere Ermächtigung des Gesetzgebers beschliessen. Über die Kompetenz zum Erlass von Vollziehungsverordnungen verfügt er dagegen schon kraft Art. 182 Abs. 2 BV (vgl. TSCHANNEN, a.a.O., § 46 Rz. 10 ff.; ZEN-RUFFINEN, a.a.O., N. 54 f.).

Die Vollziehungsverordnung führt die durch das Gesetz bereits begründeten Rechte und Pflichten weiter aus und entfaltet das Gesetz. Da blosses Abschreiben des Gesetzes nicht sinnvoll wäre, enthalten auch Vollziehungsverordnungen ein gewisses Mass an Normen, die in dieser Weise

nicht im Gesetz stehen. Dies schadet nicht, soweit dadurch keine grundsätzlich neuen Rechte und Pflichten eingeführt werden (vgl. TSCHANNEN, a.a.O., § 46 Rz. 18 ff.; ZEN-RUFFINEN, a.a.O., N. 54; TANQUEREL, a.a.O., N. 323). Die gesetzesvertretende Verordnung dagegen ergänzt die gesetzliche Regelung und übernimmt damit bereichsweise Gesetzesfunktion. Trotz dieser Funktion zählt die gesetzesvertretende Verordnung zu den unselbständigen Verordnungen, denn auch sie bleibt – nicht anders als die Vollziehungsverordnung – vom Bestand des übergeordneten Gesetzes abhängig. Gesetzesvertretende Verordnungen kommen insbesondere vor, wenn der Gesetzgeber eine bestimmte Frage bewusst nicht geregelt hat und die Vervollständigung des Gesetzes der Exekutive überlässt. Sodann sind gesetzesvertretende Verordnungen anzutreffen, wo der Gesetzgeber zwar eine vollständige Regelung erlassen hat, der Exekutive aber die Möglichkeit einräumen will, Teile dieser Regelung unter Umständen zu durchbrechen. Die Kompetenz zum Erlass von gesetzesvertretenden Verordnungen setzt in jedem Fall eine entsprechende Delegationsnorm im Gesetz voraus (Art. 164 Abs. 2 BV; vgl. TSCHANNEN, a.a.O., § 46 Rz. 22 ff.; ZEN-RUFFINEN, a.a.O., N. 55; TANQUEREL, a.a.O., N. 324).

3.

Einziehung und Beschlagnahmung sind Zwangsmittel des Verwaltungsrechts oder Massnahmen des Strafrechts. Ihr Ziel ist es einerseits, die öffentliche Ordnung, welche durch den Gebrauch der einzuziehenden Gegenstände bedroht wird, zu schützen, und andererseits Gegenstände, die zur Begehung einer Straftat gedient haben oder die aus einer Straftat entstanden sind, dem Verkehr zu entziehen (vgl. PIERRE MOOR, *Droit administratif*, Bd. III, 1992, Ziff. 8.1.1, S. 399; vgl. auch HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1208).

3.1

3.1.1 Bei der verwaltungsrechtlichen Einziehung von Vermögenswerten handelt es sich um so genannten unmittelbaren Zwang (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1166; BLAISE KNAPP, *Précis de droit administratif*, 4. Aufl. 1991, N. 1645). Der Zweck dieses Rechtsinstituts ist es, den gesetzlichen Zustand (wieder) herzustellen. Zu diesem Zweck können Gegenstände eingezogen und vernichtet werden, ohne dass es sich bei der Einziehung um eine strafrechtliche Sanktion handelt (ISABELLE HÄNER, *Mindestgarantien für Strafverfahren und ihre Bedeutung für verwaltungsrechtliche Sanktionen*, in: Häner/Waldmann [Hrsg.], *Verwaltungsstrafrecht und sanktionierendes Verwaltungsrecht*, 2010, S. 19 ff., 34; vgl. auch

MARCEL OGG, Die verwaltungsrechtlichen Sanktionen und ihre Rechtsgrundlagen, 2002, S. 24). Damit unmittelbarer Zwang ausgeübt werden kann, bedarf es einer rechtlichen Grundlage (betreffend Einziehung: PIERRE MOOR/ETIENNE POLTIER, Droit administratif, Bd. 2, 3. Aufl. 2011, Ziff. 1.4.3.1 b, S. 135; allgemein: HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1167; OGG, a.a.O., S. 152; vgl. auch KNAPP, a.a.O., N. 1647 f.). Es genügt, wenn die Pflicht, welche durchgesetzt werden muss, auf einer genügenden rechtlichen Grundlage beruht. Weiter kann sich unmittelbarer Zwang zur Abwehr einer unmittelbar drohenden, schweren Gefährdung oder bei einer bereits eingetretenen schweren Störung der öffentlichen Sicherheit auf die polizeiliche Generalklausel stützen (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1167 f.). Dies muss auch für Einziehung und Vernichtung von Gegenständen gelten.

3.1.2 Im Zollgesetz selber ist festgelegt, dass die Zollstelle Waren zurückweist, die weder ins Zollgebiet verbracht noch ein-, aus- oder durchgeführt werden dürfen, sofern diese Waren nicht zu vernichten sind (Art. 32 Abs. 4 ZG). Hier wird die Vernichtung ausdrücklich vorgesehen. Allerdings deutet bereits die Formulierung «sofern die Waren nicht zu vernichten sind» darauf hin, dass eine andere Bestimmung diese Vernichtung vorsehen muss. Dies wird durch die Botschaft zum Zollgesetz bestätigt, die festhält, die Vernichtung erfolge aufgrund eines anderen Gesetzes oder allenfalls aufgrund der polizeilichen Generalklausel (Botschaft des Bundesrates vom 15. Dezember 2003 über ein neues Zollgesetz, BBl 2004 567, S. 617).

3.2 Die strafrechtliche Einziehung ist in den Art. 69 ff. des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0) geregelt. Sie wird entweder im Rahmen eines Strafverfahrens oder eines selbständigen Einziehungsverfahrens (Art. 376 ff. der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 [StPO, SR 312.0]) verfügt. Die Einziehung kann auch dann gestützt auf Art. 69 ff. StGB erfolgen, wenn ein Spezialgesetz oder ein Verwaltungsstrafgesetz die allgemeinen Bestimmungen des StGB für anwendbar erklärt (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1208; MOOR/POLTIER, a.a.O., Ziff. 1.4.3.5 S. 145). So finden die strafrechtlichen Einziehungsregeln von Art. 69-73 StGB im Verwaltungsstrafrecht Anwendung (Art. 2 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht [VStrR, SR 313.0] und Art. 333 StGB; ANDREAS EICKER/FRIEDRICH FRANK/JONAS ACHERMANN, Verwaltungsstrafrecht und Verwaltungsstrafverfahrensrecht, 2012, S. 251 f.). Dabei wird die Einziehung von Vermögenswerten als entschädigungslose Enteignung angese-

hen, die aus verfassungsrechtlicher Sicht einer qualifizierten Rechtfertigung bedarf (MARTIN SCHUBARTH, Einziehung ohne Anlasstat? – Grenzen der Einziehung des «pretium sceleris», in: Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht 128 [2010] S. 214 ff., S. 220).

3.3 Diese Unterscheidung ist von Bedeutung, weil die strafrechtlichen Einziehungsbestimmungen bei rein verwaltungsrechtlichen Einziehungen nicht anwendbar sind (NIKLAUS SCHMID, in: Ders. [Hrsg.], Kommentar Einziehung, Organisiertes Verbrechen, Geldwäscherei, Bd. I, 2. Aufl. 2007, § 1/StGB 69 N. 19). Weiter gelten die strafprozessualen Verfahrensgarantien nicht in gleicher Weise im verwaltungsrechtlichen Verfahren (vgl. HÄNER, a.a.O., S. 34 f.).

4.

Damit ist vorweg zu klären, ob die vom Grenzwachtkorps verfügte Einziehung eine strafrechtliche oder eine verwaltungsrechtliche Massnahme darstellt (E. 4.2), wobei zunächst die Parteistandpunkte dargestellt werden (E. 4.1).

Wenn feststeht, welche rechtlichen Grundlagen anzuwenden sind, wird auf die Beschlagnahme und Vernichtung der Banknoten gemäss der angefochtenen Verfügung eingegangen (E. 5.1). Daran anschliessend wird zu klären sein, ob sich die Einziehung (und Vernichtung) im vorliegenden Fall auf andere Grundlagen stützen lässt (E. 5.2).

4.1

4.1.1 Die Zollverwaltung geht davon aus, dass die Einziehung im vorliegenden Fall eine verwaltungsrechtliche Massnahme ist, welche sich auf Art. 104 ZG sowie Art. 223a ZV stützt. So begründet sie auch die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts in ihrer Vernehmlassung.

4.1.2 Der Beschwerdeführer äussert sich nicht zur Frage, ob die Einziehung und Vernichtung der Banknoten eine straf- oder verwaltungsrechtliche Massnahme darstellt, sondern erklärt die Einziehung und vorgesehene Vernichtung des Geldes für unzulässig.

4.1.3 Nicht einzugehen ist auf die Frage, ob der Beschwerdeführer auf entsprechende Frage hin verneint habe, dass sich im Wagen Wertgegenstände oder Bargeld befinden würden. Der Beschwerdeführer verneint dies. Dagegen erklärt die Zollverwaltung in der Vernehmlassung gestützt auf den Rapport vom 18. Februar 2014, der Beschwerdeführer habe diese

Frage verneint, während sie in der angefochtenen Verfügung vom 18. August 2014 die Auffassung des Beschwerdeführers, er sei nicht explizit nach zu deklarierenden Barmitteln gefragt worden, bestätigte. Für das vorliegende Verfahren ist nicht relevant, welche der beiden Möglichkeiten zutrifft, weil die vorläufige Beschlagnahme gemäss Art. 4 VO unabhängig davon zulässig ist, ob die entsprechende Frage gestellt worden ist.

4.2

4.2.1 Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist, dass der Beschwerdeführer den Grenzübergang Boncourt-Delle an der französisch-schweizerischen Grenze überquerte. Vorliegend ist unbestritten, dass der Beschwerdeführer kontrolliert werden durfte, dass die Zollverwaltung bei Verdacht auf Geldwäscherei Barmittel vorläufig beschlagnahmen darf bzw. muss und dass bei der vorliegenden Konstellation nachvollziehbar ist, dass die Zollverwaltung einen diesbezüglichen Anfangsverdacht hatte (vgl. zu den rechtlichen Grundlagen E. 2.2.2). Zur Diskussion steht einzig die Zulässigkeit der definitiven Beschlagnahme und Vernichtung.

4.2.2 Nachdem die Kantonspolizei Jura die Übernahme der Gelder verweigert hatte (Sachverhalt Bst. A.b), wählte die Verwaltung den auf Verordnungsstufe geregelten Weg (E. 2.3) und möchte nun zur definitiven Beschlagnahme und Vernichtung der Gelder schreiten. Sie stützt sich somit auf Art. 223a Bst. b ZV i.V.m. Art. 104 Abs. 2 ZG. Insoweit handelt es sich um (Zwangs-)massnahmen des Verwaltungsrechts. Sie dienen in erster Linie dazu, das Verwaltungsrecht durchzusetzen. Dies deckt sich mit der Auffassung der Zollverwaltung (E. 4.1.1).

Damit ist im Folgenden von einer verwaltungsrechtlichen Massnahme auszugehen.

4.3 Was die strafrechtliche Beschlagnahme und Einziehung anbelangt, ist vorab Folgendes festzuhalten:

4.3.1 Das Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (BetmG, SR 812.121), welches die Vorinstanz unter anderem erwähnt, kennt nur die Vernichtung von Betäubungsmitteln. Auf welche Bestimmung des BetmG sich eine Beschlagnahme und Vernichtung kontaminierter Banknoten – als «Träger» von Betäubungsmitteln – stützen könnte, ist hingegen nicht ersichtlich. Die Einziehung von unrechtmässig erlangten Vermögenswerten ist in Art. 24 Abs. 1 BetmG geregelt. Demnach verfallen solche dem Staat. Allerdings muss zu diesem

Zweck klar sein, dass die Vermögenswerte tatsächlich unrechtmässig erlangt worden sind. Blosser Anhaltspunkte dafür, wie sie im hier zu beurteilenden Fall vorliegen, genügen nicht. Der von der Zollverwaltung genannte Art. 29 Abs. 2 BetmG legt nur fest, dass der Bund (d.h. nicht die kantonale Polizei) die Kontrolle an der Grenze (Ein-, Durch- und Ausfuhr) sowie in den Zolllagern und Zollfreilagern ausübt. Er regelt die Zuständigkeit, äussert sich aber nicht zu den diesbezüglichen Kompetenzen. Zur Frage der Einziehung und Vernichtung der Banknoten lässt sich diesem Artikel nichts entnehmen.

Nach Art. 305^{bis} Ziff. 1 StGB, den die Zollverwaltung ebenfalls erwähnt, wird u.a. bestraft, wer eine Handlung vornimmt, die geeignet ist, die Einziehung von Vermögenswerten zu vereiteln, die aus einem Verbrechen herrühren können. Auch beim Tatbestand der Geldwäscherei muss jedoch ein entsprechender Tatverdacht vorliegen. Blosser Hinweis darauf, die für die vorläufige Einziehung noch genügen, reichen für eine definitive Beschlagnahme nicht aus.

4.3.2 Dem Grenzwachtkorps kommt zwar bei der Kontrolle im grenznahen Raum eine wichtige Funktion zu, aber im hier gegebenen Zusammenhang nur die Kompetenz für eine vorläufige Beschlagnahme. Indem Art. 104 Abs. 3 ZG vorsieht, dass beschlagnahmte Gegenstände unverzüglich der – zur strafrechtlichen Verfolgung – zuständigen Behörde zu übermitteln sind, öffnet er den Weg für ein strafrechtliches Verfahren. Für die Beurteilung, ob Straftatbestände vorliegen und entsprechende Massnahmen – inkl. eine definitive Beschlagnahme bzw. Einziehung – zu treffen sind, sind die ordentlichen Strafverfolgungsorgane, allenfalls – sofern entsprechende besondere Strafbestimmungen zum Tragen kommen – die mit der Zollstrafuntersuchung betrauten Organe, zuständig. Das BetmG hält dies in Art. 26 fest. Für das StGB ist dies in Art. 12 i.V.m. Art. 14 StPO geregelt, im VStrR in Art. 21 Abs. 1. In einem solchen Verfahren kommen dann auch die strafrechtlichen Verfahrensgarantien zur Anwendung (E. 3.3). Auch für eine selbständige Einziehung (also unabhängig von einem Verfahren gegen einen bestimmten Täter) sind die ordentlichen Strafverfolgungsorgane zuständig.

5.

5.1

5.1.1 Im vorliegenden Fall stützt die Vorinstanz die Beschlagnahme und Vernichtung der kontaminierten Banknoten – wie erwähnt (E. 4.2.2) – auf

Art. 223a Bst. b ZV i.V.m. Art. 104 Abs. 2 ZG i.V.m. Art. 82 f. ZG. Die Befugnis, die Banknoten zu vernichten, basiert dabei einzig auf einer Verordnungsbestimmung. Ausserdem erwähnt die Vorinstanz, wie gesagt, Art. 29 Abs. 2 BetmG, der sich aber, wie dargelegt, als nicht einschlägig erweist (dazu oben E. 4.3.1). Weiter hält sie fest, die beschlagnahmten Barmittel wiesen eine Kontamination mit Drogen auf und würden deshalb als beschädigt gelten. Sie dürften nicht mehr dem Geldfluss zugeführt werden. Damit ist zu klären, ob die entsprechende Verordnungsbestimmung im konkreten Fall anzuwenden ist, oder – wie dies der Beschwerdeführer mit seiner Kritik an der entsprechenden Bestimmung implizit vorbringt – ihr die Anwendung zu versagen ist, das heisst, ob die Bestimmung von Art. 223a ZG unter den hier gegebenen Umständen eine genügende Grundlage für die Einziehung und Vernichtung der Banknoten darstellt.

5.1.2 Dem Bundesrat wird in Art. 130 ZG allgemein die Kompetenz delegiert, das ZG zu vollziehen. Art. 104 ZG gibt dem Bundesrat keine weiteren Kompetenzen. Im Folgenden ist daher die Frage zu beantworten, ob die in der Verordnung vorgesehene Vernichtung von Gegenständen, wie sie hier zur Diskussion steht, vom übergeordneten Recht gedeckt ist.

5.1.3 Die Bestimmung von Art. 223a ZV ist sehr allgemein gehalten. Demnach gelten im Fall von Bst. a die Bestimmungen über das Zollpfand, sofern die zuständige Behörde die Übernahme der sichergestellten Beweismittel verweigert. Der Artikel äussert sich nicht zum Grund, aus welchem die Übernahme verweigert wird. Da aber Polizei und Staatsanwaltschaft (die in den meisten Fällen zur Verfolgung von Straftaten zuständigen Behörden) im Zweifel verpflichtet sind, Untersuchungen zu möglichen Straftaten einzuleiten (Art. 7 StPO), dürfte der häufigste Grund für die Ablehnung der Übernahme von Beweismitteln der sein, dass aus Sicht der zuständigen Behörde die Beweislage die Annahme, es liege eine Straftat vor, nicht rechtfertigt. Dass dennoch die Beschlagnahme als Zollpfand zulässig sein soll, geht ausserordentlich weit.

5.1.4 Art. 223a Bst. a ZV verweist auf die Bestimmungen über das Zollpfand, welches in Art. 82 ff. ZG geregelt ist. Art. 82 ZG sieht vor, dass ein gesetzliches Pfandrecht einerseits an Waren besteht, für die Zollabgaben zu entrichten sind (Abs. 1 Bst. a) und andererseits an Waren bzw. Sachen, die zur Verletzung zollrechtlicher Erlasse oder nichtzollrechtlicher Erlasse des Bundes, bei deren Vollzug die Zollverwaltung mitwirkt, gedient haben (Abs. 1 Bst. b).

5.1.4.1 Die erste Alternative kann hier ausser Acht gelassen werden, ist doch bei der Einfuhr der kontaminierten Pfundnoten keine Zollabgabe zu entrichten (Zolltarifnummer 4907.0000). Ein Zollpfand aus diesem Grund entfällt.

5.1.4.2 Bei der zweiten Alternative ist im Gesetzestext verlangt, dass die beschlagnahmten Sachen zur Verletzung eines Erlasses gedient haben. Vorliegend gibt es zwar Hinweise darauf, dass die Noten in Zusammenhang mit einer Straftat stehen könnten. Eine solche ist aber in keiner Art und Weise nachgewiesen. Wie bereits festgehalten, wäre dazu die Durchführung eines (Straf-)Verfahrens erforderlich (E. 4.3.2). Da hier gerade keine Verletzung von Erlassen nachgewiesen ist, ist Art. 82 ZG nicht einschlägig. Daran kann auch der Verweis auf diesen Artikel durch eine Verordnungsbestimmung nichts ändern, müssen doch die Voraussetzungen von Art. 82 ZG selbst weiterhin gelten, wenn dieser nicht seines Sinns entleert werden soll. Die Beschlagnahme von Gegenständen, die nur möglicherweise zur Verletzung von Erlassen gedient haben, wäre im Übrigen mit Hinblick auf die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) äusserst problematisch (E. 2.4).

5.1.5 Art. 223a Bst. b ZV sieht weiter vor, dass beschlagnahmte Gegenstände, die voraussichtlich der Einziehung unterliegen (Art. 104 Abs. 2), vernichtet werden können. Was für die Beschlagnahme ausgeführt wurde, gilt umso mehr für die Vernichtung der Pfundnoten. Die Vernichtung ist einzig in einer Verordnungsbestimmung festgehalten. Dass die Zollverwaltung Gegenstände vernichten können soll, nur weil sie sie sichergestellt oder vorläufig beschlagnahmt hat – letzteres ist, wie erwähnt, aufgrund vertretbarer allgemeiner Anhaltspunkte möglich (E. 2.2.2) –, kann nicht Sinn dieser Bestimmung sein. Zwar nennt das ZG die verschiedenen Aufgaben der Zollverwaltung (E. 2.1 und 2.2) und dem Verordnungsgeber kommt die Kompetenz zu, für die Erfüllung dieser Aufgaben Vollzugsbestimmungen aufzustellen (Art. 130 ZG; E. 5.1.2). Der Verordnungsgeber hat sich dabei aber an den im übergeordneten Recht festgelegten Rahmen zu halten (E. 2.5).

Die Vernichtung kann sich auch nicht auf Art. 98 ZG stützen: Zwar hält dieser Artikel fest, dass der Bundesrat der Zollverwaltung den Vollzug dringlicher Bundesaufgaben im Bereich des grenzüberschreitenden Verkehrs übertragen kann, doch ist im hier zu beurteilenden Fall nicht ersichtlich, welche dringliche Bundesaufgabe vollzogen werden soll. Die Verbrechens-

bekämpfung insbesondere im Bereich der Geldwäscherei und des Drogenhandels ist eine Bundesaufgabe. Diese wird aber, wie ausgeführt, durch das Strafrecht und die Strafbehörden wahrgenommen. In einem Rechtsstaat kann es nicht angehen, ausserhalb von «Notrecht» im Namen solcher Interessen die Verfahrensordnung ausser Kraft zu setzen. Art. 223a Abs. 2 ZV lässt sich damit nicht auf Art. 98 ZG als Delegationsnorm stützen.

Überhaupt findet sich im Zollgesetz nur eine Bestimmung, die die Vernichtung von Gegenständen erwähnt. Wie gesehen, ist aber auch dort die Vernichtung nur dann angeordnet werden, wenn ein anderes Gesetz eine solche vorsieht (E. 3.1.2). Die Verordnungsbestimmung widerspricht zudem der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV). Für einen so massiven Eingriff in die Eigentumsgarantie wie die Vernichtung von Gegenständen ist jedoch eine Grundlage in einem Gesetz in formellem Sinn unabdingbar (E. 2.4 a.E.).

Anzumerken bleibt, dass dies auch dem Verordnungsgeber bewusst war (Kommentar der Oberzolldirektion zur Änderung der Zollverordnung vom 1. November 2006 [ZV; SR 631.01], Stand: 12. Juni 2012, Art. 223a «Das Legalitätsprinzip lässt es als angezeigt erscheinen, eine entsprechende Bestimmung bei nächster Gelegenheit ins Zollgesetz zu überführen»; im Internet unter: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/27350.pdf>; zuletzt besucht am 24. Juli 2015).

5.1.6 Damit ist Art. 223a ZV zumindest im vorliegenden Fall nicht anzuwenden.

5.2 Es bleibt zu prüfen, ob die Banknoten aufgrund anderer im vorliegenden Verfahren möglicherweise anwendbarer Gesetze beschlagnahmt und vernichtet werden können.

5.2.1 Eine Beschlagnahme wäre allenfalls gestützt auf Art. 32 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Bst. a des Bundesgesetzes vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG, SR 817.0) i.V.m. Art. 69 und 71 der Verordnung des EDI vom 23. November 2005 über den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung (SR 817.025.21) denkbar. Die Vorinstanz macht jedoch nicht geltend, die kontaminierten Pfundnoten könnten die Gesundheit schädigen. Auch sonst ist nicht ersichtlich, dass die Kontaminierung gesundheitsschädlich sein könnte. Im Gegenteil ist davon auszugehen, dass ein gewisser Teil des sich im Umlauf befindlichen Geldes mit Kokain in einem nicht die Gesundheit beeinträchtigenden Ausmass kontaminiert

ist (wenn auch nicht im vom Beschwerdeführer geltend gemachten Umfang). Implizit gesteht dies auch die Vorinstanz zu, wenn sie erklärt, in einer Vielzahl von Fällen (demzufolge aber nicht in allen) könne an kontrolliertem Notengeld keine Drogenkontamination festgestellt werden. Eine Gesundheitsgefährdung wäre aber Voraussetzung für die Anwendung dieser Bestimmung. Somit bietet die Lebensmittelgesetzgebung keine Grundlage zur Einziehung und Vernichtung der Banknoten. Damit ist auch nicht zu prüfen, wer für eine solche (verwaltungsrechtliche) Massnahme zuständig wäre.

5.2.2 Eine Einziehung einzig gestützt auf Art. 2 Abs. 1 des Übereinkommens vom 8. November 1990 über Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten (SR 0.311.53) ist ebenfalls nicht möglich. Dort wird nur festgehalten, dass jede Vertragspartei die erforderlichen gesetzgeberischen und anderen Massnahmen trifft, die es ihr ermöglichen, Tatwerkzeuge und Erträge oder Vermögenswerte, deren Wert diesen Erträgen entspricht, einzuziehen. Eine Einziehung ohne Nachweis eines Grunddelikts sieht auch diese Bestimmung nicht vor.

5.2.3 Einzig denkbar bleibt damit eine Einziehung und Vernichtung aufgrund der polizeilichen Generalklausel (E. 3.1.1). Hierzu müsste aber ein öffentliches Interesse vorhanden sein. Dieses könnte allenfalls darin bestehen, dass mit Betäubungsmitteln kontaminiertes Geld nicht in den Umlauf gebracht wird. Da aber – wie bereits erwähnt (E. 5.2.1) – nicht geltend gemacht wird, solches Geld sei gesundheitsschädlich, kann auch eine Einziehung und Vernichtung auf dieser Grundlage nicht vorgenommen werden. Ein anderes öffentliches Interesse ist nicht erkennbar.

5.2.4 Die Vorinstanz macht in der Beschlagnahmeverfügung geltend, die Pfundnoten seien beschädigt und deshalb zu vernichten. Gemäss Art. 7 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 22. Dezember 1999 über die Währung und die Zahlungsmittel (WZG, SR 941.10) zieht die Nationalbank abgenützte und beschädigte Noten aus dem Umlauf zurück. Der Ersatz solcher Noten richtet sich nach Art. 8 WZG. Allerdings gilt das WZG nur für schweizerische Zahlungsmittel. Vorliegend geht es jedoch um Pfundnoten. Die schweizerischen Bestimmungen erweisen sich hier als nicht einschlägig. Allenfalls wäre ein Organ in Grossbritannien für die Einziehung und/oder den Ersatz der Noten zuständig. Dies muss hier aber nicht geklärt werden. Damit kann auch offenbleiben, ob die Noten als abgenützt und beschädigt zu gelten hätten.

5.3 Für die von der Zollverwaltung angeordnete Vernichtung der Pfundnoten fehlt es somit an einer genügenden gesetzlichen Grundlage.

6.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich die angefochtene Verfügung auf eine ungenügende rechtliche Grundlage stützt und die Beschwerde daher im Hauptpunkt gutzuheissen ist. Die angefochtene Verfügung ist aufzuheben. Damit erübrigen sich Ausführungen zu den eventualiter geltend gemachten Begehren.

7.

Damit bleibt, über die Kosten- und Entschädigungsfolgen zu befinden. Weder dem obsiegenden Beschwerdeführer noch der Vorinstanz sind Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG). Der einbezahlte Kostenvorschuss von Fr. 2'500.-- ist dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten. Die Vorinstanz hat dem Beschwerdeführer antragsgemäss eine Parteientschädigung für die ihm entstandenen Kosten zu bezahlen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, vgl. auch Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Diese ist praxisgemäss auf Fr. 3'750.-- festzusetzen.

(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die Vorinstanz wird verpflichtet, dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils die sichergestellten Pfundnoten herauszugeben.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der vom Beschwerdeführer einbezahlte Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 2'500.-- wird ihm nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

3.

Die Vorinstanz wird verpflichtet, dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung von Fr. 3'750.-- zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. ...; Gerichtsurkunde)

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Salome Zimmermann

Susanne Raas

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 Rechtschrift 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: