

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 332/2018

Urteil vom 22. August 2018

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Karlen, Fonjallaz,
Gerichtsschreiber Uebersax.

Verfahrensbeteiligte
A. _____ LLC,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Fürsprecher Gerrit Straub,

gegen

Eidgenössische Oberzolldirektion,
Kommando GWK, Monbijoustrasse 40, 3003 Bern.

Gegenstand
Herausgabe sichergestellter Vermögenswerte,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I, vom 8. März 2018 (A-5817/2017).

Sachverhalt:

A.

A.a. Am 6. Juni 2017 entdeckte die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) beim Grenzübergang am Flughafen Zürich-Kloten im Koffer von B. _____ von diesem nicht deklariertes, in Vakuumbutel verpacktes Bargeld in kleiner Stückelung (5er- bis 50er-Banknoten) im Wert von £ 144'555.--. Im Verlauf der Zollkontrolle meldete sich der in Deutschland wohnhafte C. _____ und machte mit einer entsprechenden Vollmacht einen Anspruch am entdeckten Geld für die D. _____ LLC mit Sitz in der Ukraine geltend. Nachdem aufgrund einer ersten Analyse massgebliche Kokainspuren an den Banknoten und dem Verpackungsmaterial festgestellt worden waren, ordnete der Grenzwachtposten Zürich-Flughafen der Eidgenössischen Zollverwaltung umgehend die vorläufige Sicherstellung der entdeckten Barmittel an. Die darüber informierte zuständige kantonale Behörde lehnte es in der Folge jedoch ab, den Fall zu übernehmen bzw. ein Strafverfahren durchzuführen. Spätere Untersuchungen ergaben, dass die sichergestellten Banknoten bis auf wenige Ausnahmen signifikante Spuren von Kokain und teilweise von weiteren Betäubungsmitteln (THC, MDMA, Heroin, Amphetamine, Ketamine, Morphin und Benzoyllecgonin) enthalten.

In der Folge ergab sich zum weiteren Verfahren und zur Sache ein wechselseitiger Schriftenaustausch zwischen der Zollverwaltung und der D. _____ LLC.

A.b. Am 18. August 2017 beantragte die D. _____ LLC die Herausgabe der vorläufig sichergestellten Barmittel sowie eine formelle Entscheidfällung bis zum 14. September 2017. Sie führte im Wesentlichen aus, die Eidgenössische Zollverwaltung habe lediglich die Kompetenz, Gegenstände vorläufig und damit kurzzeitig sicherzustellen. Da keine Beschlagnahmeverfügung ergangen sei, sei es rechtswidrig, der Eigentümerin das sichergestellte Bargeld weiterhin vorzuenthalten, weshalb dieses herauszugeben sei.

Am 7. September 2017 teilte die Zollverwaltung der D. _____ LLC unter anderem mit, die Einziehung der fraglichen Barmittel in Erwägung zu ziehen, da diese Drogenspuren aufweisen würden und demnach als beschädigt nicht mehr in Verkehr gebracht werden dürften. Erneut folgte ein Schriftenwechsel zwischen der Zollverwaltung und der D. _____ LLC. Das sichergestellte Bargeld

befindet sich noch immer bei der Zollverwaltung.

B.

Am 11. Oktober 2017 erhob die D. _____ LLC Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit dem Hauptantrag, es sei festzustellen, dass die Verfügung der Zollverwaltung vom 7. September 2017 über die Ablehnung ihres Herausgabegesuchs vom 18. August 2017 nichtig sei. Eventuell sei die Verfügung aufzuheben. Subeventuell sei eine Rechtsverweigerung festzustellen. In jedem Fall sei dem Herausgabegesuch stattzugeben und die am 6. Juni 2017 beschlagnahmten Vermögenswerte seien ihr oder einer von ihr benannten Person auszuhändigen. Mit Urteil vom 8. März 2018 trat das Bundesverwaltungsgericht auf die Beschwerde nicht ein und leitete die Angelegenheit an die Zollverwaltung (Oberzolldirektion) weiter zum Entscheid darüber, ob die als Beschwerde bezeichnete Eingabe als Einsprache oder mit Zustimmung der D. _____ LLC als Begehren um gerichtliche Beurteilung entgegenzunehmen sei. Zur Begründung führte das Gericht im Wesentlichen aus, es gelangten nicht die Regeln des ordentlichen Verwaltungsverfahrens, sondern diejenigen des Verwaltungsstrafrechts zur Anwendung. Das Bundesverwaltungsgericht sei daher zur Behandlung der Eingabe nicht zuständig, und diese sei an die dafür zuständige Behörde, d.h. die Oberzolldirektion der Zollverwaltung, weiterzuleiten.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht beantragt die D. _____ LLC, das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aufzuheben, dem Herausgabegesuch stattzugeben und die sichergestellten Vermögenswerte der D. _____ LLC oder einer von ihr benannten Person auszuhändigen. Zur Begründung wird im Wesentlichen geltend gemacht, der Nichteintretensentscheid verletze Bundesrecht. Da über den Herausgabeanspruch bisher noch nicht entschieden worden sei, habe die Zollverwaltung eine Rechtsverzögerung bzw. -verweigerung begangen und überdies mangels Rechtsgrundlage der weiter bestehenden Sicherstellung der Vermögenswerte gegen die Eigentumsgarantie der D. _____ LLC verstossen. Nach der klaren gesetzlichen Regelung habe die Zollverwaltung die in ihrem Gewahrsam befindlichen Gegenstände und Vermögenswerte der berechtigten Person zurückzugeben, falls sie keine Beschlagnahme anordne. Da keine Beschlagnahmeverfügung ergangen sei, seien die fraglichen Barmittel herauszugeben.

Die Zollverwaltung schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Im Wesentlichen hält sie fest, keine Rechtsverzögerung oder -verweigerung begangen zu haben und nach Abschluss der dafür erforderlichen Abklärungen weiterhin eine selbständige Einziehung der sichergestellten Vermögenswerte vorzusehen. Das Bundesverwaltungsgericht verweist ohne weitere Ausführungen auf sein Urteil vom 8. März 2018.

Die D. _____ LLC äusserte sich am 22. Juni 2018 nochmals zur Sache.

Erwägungen:

1.

1.1. Angefochten ist ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, mit dem es auf eine bei ihm erhobene Beschwerde mangels Zuständigkeit nicht eingetreten ist. Gegen Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht nach Art. 82 ff. BGG offen (vgl. Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG). Dieses Rechtsmittel ist auch zulässig, soweit wie hier beim Bundesgericht geltend gemacht wird, das Bundesverwaltungsgericht sei zu Unrecht auf eine bei ihm eingereichte Beschwerde nicht eingetreten.

1.2. Streitgegenstand bildet einzig die Eintretens- bzw. hier Zuständigkeitsfrage. Materiellrechtliche Fragen sind nicht Streitobjekt. Damit ist im vorliegenden Verfahren insbesondere nicht darüber zu entscheiden, ob die Zollverwaltung eine Rechtsverzögerung oder -verweigerung begangen hat und ob die Nichtherausgabe der vorläufig sichergestellten Barmittel bundesrechtswidrig ist und namentlich einen Verstoss gegen die Eigentumsgarantie darstellt. Über diese Fragen hat vorerst die sachlich zuständige Behörde zu befinden. Insoweit kann auf die vorliegende Beschwerde nicht eingetreten werden, und die entsprechenden umfangreichen Ausführungen in den Rechtsschriften der Beschwerdeführerin erweisen sich als unbeachtlich. Zu prüfen ist lediglich, ob die Einschätzung des Bundesverwaltungsgerichts, es sei für die von der Beschwerdeführerin vorgetragene Rechtsbegehren nicht zuständig, vor Bundesrecht standhält oder nicht. Wäre das Bundesverwaltungsgericht zuständig, wäre die Sache an dieses zur weiteren Behandlung zurückzuweisen. Erweist sich der angefochtene Entscheid hingegen als bundesrechtskonform, bleibt

es bei der vom Bundesverwaltungsgericht angeordneten Überweisung an die Oberzolldirektion der Zollverwaltung.

2.

2.1. Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist. Bei der Oberzolldirektion der Eidgenössischen Zollverwaltung handelt es sich um eine Behörde im Sinne von Art. 33 lit. d VGG und damit im Einklang mit Art. 116 Abs. 4 ZG um eine mögliche Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Der Entscheid über die Verweigerung einer Herausgabe der sichergestellten Vermögenswerte stellt eine Verfügung nach Art. 5 VwVG dar, womit es sich erübrigt, mit der Beschwerdeführerin ergänzend auf die Rechtsfigur des Realakts gemäss Art. 25a VwVG zurückzugreifen. Ein Ausnahmetatbestand nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Strittig ist jedoch die sachliche Zuständigkeit der Vorinstanz, insbesondere ob in der Sache ein ordentliches Verwaltungsverfahren zum Zug kommt, womit die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht offen stünde, oder ob ein anderes, besonderes Verfahren mit Zuständigkeit einer anderen Behörde zur Anwendung gelangt. Als solches käme insbesondere ein Verfahren des Verwaltungsstrafrechts in Frage. Auf diesem Standpunkt steht im Wesentlichen die Vorinstanz, woraus sie ihre Unzuständigkeit ableitet.

2.2. Die Zollverwaltung beruft sich auf Art. 104 ZG. Diese Bestimmung in der hier anwendbaren, am 1. August 2016 in Kraft getretenen Fassung vom 18. März 2016 (AS 2016 2429) ist mit der Marginalie "Vorläufige Sicherstellung, Rückgabe und Einziehung" versehen und lautet:

" 1 Die EZV kann Gegenstände und Vermögenswerte vorläufig sicherstellen, wenn die Gegenstände und Vermögenswerte voraussichtlich:

- a. als Beweismittel gebraucht werden; oder
- b. einzuziehen sind.

2 Sie übermittelt Gegenstände und Vermögenswerte unverzüglich der zuständigen Behörde. Diese entscheidet über die Anordnung einer Beschlagnahme.

3 Ordnet die zuständige Behörde keine Beschlagnahme an, so gibt die EZV die in ihrem Gewahrsam befindlichen Gegenstände und Vermögenswerte der berechtigten Person zurück. Ist diese oder deren Aufenthaltsort nicht bekannt, so findet Artikel 92 VStrR sinngemäss Anwendung.

4 Die EZV kann eine selbstständige Einziehung von Gegenständen und Vermögenswerten nach den Artikeln 69 und 70 des Strafgesetzbuchs anordnen. Das Verfahren richtet sich nach Artikel 66 VStrR."

2.3. Im vorliegenden Fall ordnete die Strafverfolgungsbehörde keine Beschlagnahme gemäss Art. 104 Abs. 2 ZG an. Nach Art. 104 Abs. 3 ZG wären die vorläufig sichergestellten Vermögenswerte zurückzugeben, wobei sich die Frage stellt, ob das darin vorgesehene Rückgabeverfahren ein ordentliches verwaltungsrechtliches und kein verwaltungsstrafrechtliches Verfahren ist. Art. 104 Abs. 3 ZG verweist zwar auf Art. 92 VStrR, dies aber nur sinngemäss. Wie es sich damit verhält, kann dahingestellt bleiben. Art. 104 Abs. 3 ZG findet nämlich nur dann Anwendung, wenn die Zollverwaltung keine selbstständige Einziehung nach Art. 104 Abs. 4 ZG in Betracht zieht. Im vorliegenden Fall beruft sich diese indes gerade auf die Möglichkeit der selbstständigen Einziehung und äussert die entsprechende Absicht. Dazu ist die Regelung von Art. 104 Abs. 4 ZG klar. Die selbstständige Einziehung richtet sich nach Art. 69 f. StGB und ergeht im Verfahren nach Art. 66 VStrR. Es handelt sich mithin um ein Verfahren des Verwaltungsstrafrechts.

2.4. Nach Art. 66 Abs. 1 VStrR wird ein selbständiger Einziehungsbescheid insbesondere dann erlassen, wenn das Strafverfahren nicht zu einem Strafbescheid oder zur Überweisung des Beschuldigten an das Strafgericht führt, aber nach Gesetz Gegenstände oder Vermögenswerte einzuziehen sind. Dagegen kann der Betroffene gemäss Art. 67 VStrR innert 30 Tagen seit der Eröffnung Einsprache erheben. Die Einreichestelle und Form ergeben sich aus Art. 68 VStrR. Ist Einsprache erhoben worden, so hat die Verwaltung den angefochtenen Bescheid zu überprüfen (vgl. Art. 69 VStrR) und danach allenfalls eine Einziehungsverfügung zu treffen (vgl. Art. 70 VStrR). Auf Antrag oder mit Zustimmung des Einsprechers kann die Verwaltung eine Einsprache als Begehren um Beurteilung durch das Strafgericht behandeln (Art. 71 VStrR). Innert zehn Tagen seit der Eröffnung einer Einziehungsverfügung kann der Betroffene die Beurteilung durch das Strafgericht verlangen (vgl. Art. 72 VStrR).

2.5. Die gesetzliche Regelung des Verfahrens ist relativ detailliert und weitgehend klar. Ergeht eine

vorläufige Sicherstellung nicht zwecks strafrechtlicher Beschlagnahme, sondern wie hier im Hinblick auf eine selbständige Einziehung durch die Zollverwaltung, dienen die während der vorläufigen Sicherstellung vorgenommenen behördlichen Abklärungen als Grundlage entweder für den Entscheid über die selbständige Einziehung oder für denjenigen über die Herausgabe der sichergestellten Vermögenswerte, wenn von einer Einziehung abgesehen wird. Das Gesetz äussert sich nicht dazu, wie lange diese Phase dauern soll oder darf. Da jedoch gegen den Einziehungsentscheid Einsprache erhoben werden kann, lassen sich aufgrund der Parallelität der Verfahren gleichermassen durch Einsprache auch eine Rechtsverweigerung oder -verzögerung oder gegebenenfalls die Modalitäten der Rückgabe bzw. der Zustand der sichergestellten Vermögenswerte rügen. Angesichts der prozessualen Dimension wäre für eine Rechtsverweigerungs- oder -verzögerungsbeschwerde allenfalls ein Überspringen des Einspracheverfahrens gemäss Art. 71 VStrR unter direkter Anrufung der zuständigen Strafbehörde zu erwägen, was der Einsprecher ausdrücklich beantragen kann. Da der

Einziehungsentscheid selbst beim zuständigen Strafgericht angefochten werden kann, steht diese Möglichkeit demnach analog auch für einen eventuellen Rechtsverweigerungs- oder -verzögerungsentscheid der Zollverwaltung im Einspracheverfahren offen.

2.6. Zuständig für eine allfällige selbständige Einziehung der sichergestellten Barmittel sowie für ein eventuelles Einspracheverfahren ist hier die Zollverwaltung als Behörde, die auch die vorläufige Sicherstellung der fraglichen Vermögenswerte vorgenommen hat. Zuständig für die gerichtliche Beurteilung einer selbständigen Einziehung durch die Zollverwaltung als Zwangsmassnahme oder allenfalls einer durch Überspringen des Einspracheverfahrens vorgetragenen Rechtsverweigerungs- oder -verzögerungsbeschwerde ist, da bei einer selbständigen Einziehung durch die Zollverwaltung in der Regel keine kantonale Strafverfolgungsbehörde anzurufen ist, die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts (vgl. Art. 26 Abs. 1 VStrR; vgl. auch das Urteil des Bundesgerichts 1B 243/2016 vom 6. Oktober 2016, in: ASA 85 S. 326; sowie STEFAN HEIMGARTNER, in: Kocher/Clavadetscher [Hrsg.], Zollgesetz [ZG], Stämpfli Handkommentar, 2009, Rz. 23 zu Art. 104).

2.7. Daraus ergibt sich, dass das Bundesverwaltungsgericht seine Zuständigkeit verneinen durfte, ohne dadurch Bundesrecht zu verletzen. Zugleich ist die Weiterleitung der Begehren der Beschwerdeführerin zur weiteren Behandlung an die Zollverwaltung, Oberzolldirektion, als Einspracheinstanz nicht zu beanstanden.

3.

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

Bei diesem Verfahrensausgang wird die unterliegende Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1, Art. 65 BGG). Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (vgl. Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'500.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Eidgenössischen Oberzolldirektion und dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 22. August 2018

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

Der Präsident: Merkli

Der Gerichtsschreiber: Uebersax