Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-5254/2014

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. Jürg Uhlmann, Rechtsanwalt, …,
Beschwerdeführer,

gegen

Oberzolldirektion
Kommando Grenzwachtkorps,
Monbijoustrasse 40, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Einziehung und Vernichtung von Geld.

Sachverhalt:

A.

A.a Am 3. April 2014 reiste A._____ als Beifahrer eines Wagens am Grenzübergang Thayngen von Deutschland in die Schweiz ein. Der Fahrer und A._____ wurden einer Kontrolle unterzogen, bei der die beiden auch nach zu verzollenden Waren und zu deklarierendem Bargeld gefragt wurden. Beide gaben an, je EUR 9'000.-- bei sich zu haben. Die EUR 9'000.-- von A._____ befanden sich in Form von Banknoten in einer Handtasche im Kofferraum des Wagens. Ausweise und Hände der beiden Kontrollierten wurden nach Drogenspuren abgesucht, wobei sowohl die Ausweise als auch die Hände Spuren von Kokain aufwiesen. Darauf wurden auch die Geldbündel nach Drogenspuren abgesucht, wobei hohe Spuren von Kokain gefunden wurden.

A.b Die Angelegenheit wurde der Kantonspolizei Schaffhausen gemeldet, die nach der Erläuterung der Sachlage entschied, den Fall resp. die kontaminierten Banknoten nicht zu übernehmen.

B.

Am 7. April 2014 erliess das Kommando Grenzwachtregion II eine Beschlagnahmeverfügung betreffend die sichergestellten Banknoten.

C.

Nachdem der Rechtsvertreter von A._____ sich am 5. Mai 2014 gegenüber der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV), Grenzwachtkorps, Fachstelle Betäubungsmittel (nachfolgend auch: Vorinstanz), ausgewiesen hatte, wurde ihm mit Schreiben vom 6. Mai 2014 angekündigt, dass A._____ das rechtliche Gehör gewährt werde. Gleichzeitig wurden die Fristen abgenommen.

Am 18. Juni 2014 erkundigte sich der Rechtsvertreter nach dem Verfahrensstand. Am 30. Juni 2014 wurde A._____ das rechtliche Gehör gewährt.

D.

Am 28. Juli 2014 nahm A._____, vertreten durch seinen Anwalt, zur vorgesehenen Verfügung über die (definitive) Einziehung und Vernichtung der Banknoten Stellung und zwar in Form einer Beschwerde an die Oberzolldirektion gegen die Beschlagnahmeverfügung vom 7. April 2014.

E.
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.

F.
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 EUR 9'000.-- zurückzugeben, inklusive 5 % Verzugszinsen. Weiter beantragt er, Einsicht in die ihm von der Zollverwaltung vorenthaltenen Akten zu erhalten. Die Kosten- und Entschädigungsfolgen seien zu Lasten der Vorinstanz zu veranschlagen.

G.
Nachdem das Bundesverwaltungsgericht mit dem Bundesstrafgericht einen Meinungsaustausch 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 erstreckter Frist einging.

H.
In der Vernehmlassung vom 18. Dezember 2014 stellt die Vorinstanz den Antrag, die Beschwerde unter Kostenfolge vollumfänglich abzuweisen.

I.
Die Vernehmlassung und die von der Vorinstanz eingereichten Unterlagen wurden dem Beschwerdeführer mit Verfügung vom 19. Dezember 2014 zugestellt.

J.
Am 8. Januar 2015 nahm der Beschwerdeführer zur Vernehmlassung Stellung und reichte neue Beweismittel ein. Die EZV ihrerseits antwortete mit Stellungnahme vom 29. Januar 2015.

Auf die Vorbringen in den Eingaben der Parteien wird – soweit sie entscheidwesentlich 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 Rechts-

satz 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).

1.4 Dem prozessualen Begehren um Akteneinsicht hat die Instruktionsrichterin mit Verfügung vom 19. Dezember 2014 entsprochen (Sachverhalt Bst. I).

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. 1bis 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 Mit der Assoziierung der Schweiz an den Schengenraum (Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands [SR 0.362.31]) sind zwar die systematischen Passkontrollen an der Grenze zu den Nachbarländern weggefallen. Dies bedeutet aber nicht, dass keine Ausweiskontrollen erlaubt sind. Einzig Kontrollen, die nur aufgrund des Grenzübertritts stattfinden, sind nicht mehr zulässig. Polizeilich motivierte Kontrollen, z.B. zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität oder der illegalen Migration, sind weiterhin möglich. Auch bleibt die Warenkontrolle zulässig, weil die Schweiz nicht

Mitglied der EU-Zollunion ist (ANDREA RAUBER SAXER, Mobilität versus Sicherheit: Grenzkontrollen im Schengen-Konzept, in: Kaddous/Jametti Greiner [Hrsg.], Bilaterale Abkommen II Schweiz-EU und andere neue Abkommen, 2006, S. 267 ff., 276 f.; HEINZ SCHREIER/RODOLFO CONTIN, Aufgaben und Funktionsweise des Grenzwachtkorps heute und unter Schengen, in: Kaddous/Jametti Greiner, a.a.O., S. 281 ff., 298 f., 301).

2.3

2.3.1 Zur Erfüllung dieser Aufgaben (E. 2.1 und E. 2.2) kommen der Zollverwaltung verschiedene Befugnisse zu. Die allgemeinen Befugnisse sind in Art. 100 Abs. 1 ZG festgehalten, wobei das Bundesgesetz vom 20. März 2008 über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (ZAG, SR 364) anwendbar ist, soweit das ZG keine besonderen Bestimmungen enthält (Art. 100 Abs. 1bis ZG). Insbesondere darf eine Person angehalten und befragt werden, wenn die Umstände die Annahme rechtfertigen, dass sie sachdienliche Angaben für die Erfüllung einer der Zollverwaltung obliegenden Aufgabe machen kann (Art. 101 Abs. 1 ZG). Das Vorliegen sachlich vertretbarer allgemeiner Anhaltspunkte für eine solche Annahme muss genügen (MARC FORSTER, in: Kocher/Clavadetscher, a.a.O., Art. 101 N. 11). Eine Person darf körperlich durchsucht werden, wenn der Verdacht besteht, dass von dieser Person eine Gefährdung ausgeht oder dass sie Gegenstände, die sicherzustellen sind, mit sich führt (Art. 102 Abs. 1 Bst. a ZG).

2.3.2 Zudem kann die Zollverwaltung 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).

2.3.3 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 auch hier 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 berechtigte Person.

2.4 Die zuvor genannten (E. 2.3.3) 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 Zollpfandrecht 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 Zollpfand beschlagnahmt würden, bevor sie vernichtet würden. Dadurch werde es der berechtigten Person ermöglicht, Beschwerde gegen die Beschlagnahme und Vernichtung einzureichen.

2.5 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; PIERMARCO 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 Delegationsschranke (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).

2.6 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 Verordnungsregelung 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 ent-

standen 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 angesehen, 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. Nach der Darstellung der Parteistandpunkte (E. 4.1) wird dazu zunächst darauf eingegangen, ob die – gemäss Wortlaut des Gesetzes – Sicherung oder vorläufige Beschlagnahmung der Banknoten gesetzmässig war (E. 4.2). Daran anschliessend wird die Frage des straf- oder verwaltungsrechtlichen Charakters behandelt (E. 4.3).

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 und es ist auf weitere Vorbringen einzugehen (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. Sie stellt sich auf den Standpunkt, die Sicherstellung bzw. vorläufige Beschlagnahme der Banknoten sei – auch in der erfolgten Art und Weise – rechtmässig gewesen. Weiter macht die Vorinstanz geltend, es habe sich um eine Routinekontrolle gehandelt. Nachdem auf den Ausweisen und den Händen des Beschwerdeführers Drogenspuren vorgefunden worden seien, seien eine Durchsuchung des Beschwerdeführers und des Fahrzeugs sowie die Analyse der Banknoten auf Drogenspuren angezeigt gewesen.

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. Er hält aber dafür, er hätte gar nicht kontrolliert werden dürfen. Es habe sich bei der Kontrolle um eine so genannte «fishing expedition», also eine aufs Geratewohl vorgenommene Kontrolle gehandelt, welche unzulässig sei.

4.1.3 Bei der Prüfung dieser Frage ist nicht auf die gegenseitig erhobenen Vorwürfe unkooperativen Verhaltens anlässlich der Kontrolle einzugehen. Sofern es diesbezüglich zu strafbaren Handlungen gekommen sein sollte, was aber nicht vorgebracht wird und wofür sich auch keine Anhaltspunkte in den Akten finden, wären die Strafverfolgungsbehörden zuständig. Ebenfalls nicht im Raum steht eine Aufsichtsbeschwerde.

4.2

4.2.1 Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist, dass der Beschwerdeführer den Grenzübergang Thayngen an der deutsch-schweizerischen Grenze überquerte. Diese Grenze befindet sich innerhalb des Schengenraums und stellt insbesondere keine Aussengrenze dar. Da flächendeckende Personenkontrollen an den Innengrenze nicht mehr vorgesehen sind (E. 2.2), stellt sich tatsächlich die Frage, was die Zollverwaltung damit ausdrücken möchte, es habe sich bei der Kontrolle des Beschwerdeführers um eine Routinekontrolle gehandelt. Es darf nämlich als notorisch gelten,

dass Ausweise und Hände von Reisenden überhaupt nicht und schon gar nicht an einer solchen Grenze routinemässig auf Drogenspuren untersucht werden. In diesem Zusammenhang wird aus den Sachverhaltsdarstellungen auch nicht klar, zu welchem Zeitpunkt der Drogenspürhund beigezogen wurde, was hier aber letztlich nicht entscheidend ist.

Damit eine Person angehalten und befragt werden darf, genügen jedoch bereits sachlich vertretbare allgemeine Anhaltspunkte (E. 2.3.1). So ist die Zollverwaltung für die Kontrolle des grenzüberschreitenden Barmittelverkehrs zuständig und in diesem Zusammenhang befugt, Fragen zu stellen (E. 2.3.3). Für die Frage nach der Mitführung von Bargeld ist kein Verdacht notwendig, weshalb diese auch ohne Anhaltspunkte auf Widerhandlungen zulässig ist. Im Übrigen kann der Zollverwaltung nicht zugemutet werden, offenzulegen, nach welchen Kriterien sie Kontrollen vornimmt, wäre es doch ansonsten Personen, die eine gesetzwidrige Handlung vorgenommen haben oder (durch den Grenzübertritt) vorzunehmen gedenken, eher möglich, sich durch geeignete Vorkehrungen einer solchen Kontrolle zu entziehen.

4.2.2 Im Zollgesetz ist festgehalten, dass die Zollverwaltung alle erforderlichen Massnahmen zur Sicherung von Beweismitteln ergreifen kann, die in einem Strafverfahren verwendet werden können. Weiter beschlagnahmt sie Gegenstände und Vermögenswerte, die voraussichtlich der Einziehung unterliegen (E. 2.3.2). Auch aufgrund der Kontrolle des grenzüberschreitenden Barmittelverkehrs kann die Zollverwaltung Barmittel vorläufig beschlagnahmen (E. 2.3.3). Sie fällt ihre diesbezüglichen Entscheide innert kurzer Frist und noch ohne fundierte Abklärung der Sachlage. In beiden Fällen hat damit zu genügen, dass vertretbare Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass gegen strafrechtliche Vorschriften verstossen wurde, damit die Zollverwaltung Barmittel beschlagnahmen kann. Im vorliegenden Fall führt die Vorinstanz einen Verdacht auf Geldwäscherei (Art. 305bis StGB) an. Sie bezieht sich dabei auf BGE 127 IV 20, wonach bereits der versteckte Geldtransport über die Grenze diesen Tatbestand erfüllen kann. Hier muss weder darauf eingegangen werden, ob der Geldtransport im konkreten Fall als ein versteckter zu gelten hat, noch darauf, dass das Bundesgericht nicht jeden versteckten Geldtransport über die Grenze als Geldwäscherei betrachtet. Es genügt, dass der diesbezügliche Verdacht nicht von vornherein unbegründet ist. Im konkreten Fall kommt die hohe Kontaminierung der Banknoten mit Kokain als weiteres Verdachtsmoment hinzu. Von Bedeutung ist damit einzig, dass die Zollverwaltung aufgrund der gesamten Umstände zu Recht einen Anfangsverdacht auf das Vorliegen einer Straftat

bejaht hatte. Damit war sie befugt, die Barmittel des Beschwerdeführers vorläufig zu beschlagnahmen bzw. sicherzustellen. Dass der Beschwerdeführer dabei ein Formular hätte unterzeichnen sollen, in welchem er selbst (und nicht die Zollverwaltung) unter anderem die Sicherstellung der Banknoten durch die Zollverwaltung bestätigt, tut hier nichts zur Sache.

4.3 Nachdem die Kantonspolizei Schaffhausen die Übernahme der Gelder verweigert hatte (Sachverhalt Bst. A.b), wählte die Verwaltung den auf Verordnungsstufe geregelten Weg (E. 2.4) 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.

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

4.4.1 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. Blosse Anhaltspunkte dafür, wie sie im hier zu beurteilenden Fall vorliegen, genügen nicht.

Nach Art. 305bis Ziff. 1 StGB 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. Blosse Hinweise darauf, die für die vorläufige Einziehung noch genügen, reichen für eine definitive Beschlagnahme nicht aus.

4.4.2 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. 4.3) – 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, das BetmG, ohne sich allerdings auf einen bestimmten Artikel zu beziehen (dazu oben E. 4.4.1). 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 Euronoten 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. 4.4.2). 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. 2.5).

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 Euronoten. 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. 2.3.3) –, 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. 2.6).

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 Verbrechensbekämpfung 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. 2.5 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 Euronoten 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 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 triff, 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 Aus Art. 21 der Verwaltungsvereinbarung vom 22. April/13. Mai 2008 zwischen dem Kanton Schaffhausen und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Finanzdepartement bzw. die Oberzolldirektion über die Zusammenarbeit zwischen der Schaffhauser Polizei und dem Grenzwachtkorps bzw. der Eidgenössischen Zollverwaltung (SHR [Schaffhauser Rechtsbuch] 354.113) ergibt sich zwar, dass die Zollverwaltung Kleinstmengen von Betäubungsmitteln selbständig erledigen kann. Vorliegend geht es jedoch einerseits nicht einfach um kleine Mengen von Betäubungsmitteln, sondern um kontaminierte Banknoten, und andererseits müsste die Vernichtung dennoch im übergeordneten Recht geregelt sein, da sie einen massiven Eingriff in die Eigentumsgarantie darstellt (E. 2.5 und 5.1.5). Die Verwaltungsvereinbarung regelt hier nur die Zuständigkeiten auf Polizeiebene (vgl. zur Übertragung dieser Aufgaben E. 2.1).

5.2.4 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.

5.2.5 Die Vorinstanz macht in der Beschlagnahmeverfügung geltend, die Euronoten 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 Euronoten. Die schweizerischen Bestimmungen erweisen sich hier als nicht einschlägig. Allenfalls wäre ein Organ der Europäischen Union 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 Euronoten fehlt es somit an einer genügenden gesetzlichen Grundlage.

5.4

5.4.1 Der Beschwerdeführer verlangt für den Fall der Rückgabe der einbehaltenen Banknoten die Ausrichtung von Zinsen. Der vorliegende Fall ist nun insofern speziell, als die eingezogenen Euronoten nicht als Zahlungsmittel konfisziert wurden, um beispielsweise eine Schuld zu tilgen, sondern als Gegenstand, der vernichtet werden soll. Im Vordergrund stehen damit nicht die geldmässigen Werte, sondern die konkreten Banknoten als solche. Schon aus diesem Grund rechtfertigt es sich vorliegend nicht, dem Beschwerdeführer Zinsen zuzusprechen.

5.4.2 Weiter schweigt sich das Zollrecht zur Frage der Verzinsung aus. Art. 74 Abs. 3 ZG ist nicht einschlägig, weil er nur Zinszahlungen im Zusammenhang mit der Zollschuld regelt. Verzugszinsen kommen vorliegend nicht in Frage, weil erst nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden bzw. allenfalls eines bundesgerichtlichen Urteils überhaupt feststeht, dass eine Forderung des Beschwerdeführers besteht. Vergütungszinsen sind in der Regel nur geschuldet, wenn eine gesetzliche Grundlage dafür besteht (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2483/2013 vom 17. März 2014 E. 2.5.3 mit Hinweisen). Eine solche gibt es hier nicht. In Anlehnung an die strafrechtliche Einziehung könnten Schadenszinsen in Frage kommen (vgl. MICHEL DUPUIS ET AL. [Hrsg.], Code pénal, 2012, Remarques préliminaires aux articles 69 à 73 N. 17; vgl. auch Beschluss der Verwaltungskommission des Obergerichts des Kantons Zürich VB060014 vom 22. August 2006 E. 5). Solche sind jedoch mangels der dazu erforderlichen gesetzlichen Grundlage nicht zuzusprechen. Auch gestützt auf das Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz, VG, SR 170.32) könnten Zinsen nur zugesprochen werden, wenn die Handlung der Zollverwaltung rechtswidrig gewesen wäre (Art. 3 Abs. 1 VG; vgl. den soeben genannten Beschluss der Verwaltungskommission des Obergerichts des Kantons Zürich E. 5, wo der Schadenszins auf das kantonale Haftungsgesetz gestützt wird). Wie gesehen, erfolgte die vorläufige Einziehung aufgrund einer gesetzlichen Grundlage und somit rechtmässig. Für dieses Vorgehen ist keine Entschädigung geschuldet (vgl. NIKLAUS OBERHOLZER, Grundzüge des Strafprozessrechts, 3. Aufl. 2012, Rz. 1746). Aus dem gleichen Grund ist auch ein Verzugszins aus Bereicherungsrecht ausgeschlossen. Die Rückgabe der Euronoten wird erst mit dem vorliegenden Urteil angeordnet. Demnach schuldet die Zollverwaltung dem Beschwerdeführer keine Zinsen.

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. Hingegen sind dem Beschwerdeführer keine Zinsen zu bezahlen.

7.
Damit bleibt, über die Kosten- und Entschädigungsfolgen zu befinden. Der Beschwerdeführer unterliegt einzig in Bezug auf die Zinszahlungen. Dies bleibt ohne Folgen für die Kostenauflage. Weder dem mehrheitlich obsiegenden Beschwerdeführer noch der Vorinstanz sind demnach Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG). Der einbezahlte Kostenvorschuss von Fr. 2'100.-- ist dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten. Die Vorinstanz hat dem Beschwerdeführer 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. 3'150.-- festzusetzen.

(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird in Bezug auf die Zahlung von Zinsen abgewiesen, im Übrigen aber gutgeheissen. Die Vorinstanz wird verpflichtet, dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils die sichergestellten Euronoten herauszugeben.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der vom Beschwerdeführer einbezahlte Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 2'100.-- wird ihm nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

3.
Die Vorinstanz wird verpflichtet, dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung von Fr. 3'150.-- 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 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: