



Abteilung I
A-3145/2017

Urteil vom 18. Mai 2018

Besetzung

Richterin Salome Zimmermann (Vorsitz),
Richterin Marianne Ryter, Richter Michael Beusch,
Gerichtsschreiberin Susanne Raas.

Parteien

A. _____, ...
vertreten durch
Gerrit Straub, Fürsprecher LL.M., ...,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Einziehung von Geld, Akteneinsicht/Rechtsverweigerung.

Sachverhalt:**A.**

A.a Am 2. April 2017 unterzogen Mitarbeitende des Grenzwachtkorps (GWK) der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) im Badischen Bahnhof in Basel A._____ einer Zollkontrolle. A._____ hatte zwei Koffer mit sich, in denen sich nach seinen Angaben ca. £ 650'000.-- befanden. Bei der Kontrolle wurde festgestellt, dass das Geld in Vakuumsäcke verpackt war. Andere Gepäckstücke führte A._____ nicht mit. In der Folge wurden auf dem Grenzwachtposten A._____ selbst sowie die Geldbündel in den beiden Koffern nach Drogenspuren abgesucht, wobei beide Hosentaschen und die Stirn von A._____ sowie das Bargeld positiv auf Kokain getestet wurden. A._____ gab an, das Geld stamme aus einem Goldverkauf in England und sei für einen Goldkauf in einer Schmelze in [...] (Deutschland) bestimmt. Belege wurden keine beigebracht.

A.b Nachdem die Kantonspolizei Basel-Stadt bzw. die Staatsanwaltschaft Basel-Stadt keine hinreichenden Verdachtsgründe gesehen und die Übernahme der Angelegenheit abgelehnt hatten, wurden die Noten sowie die beiden Koffer gestützt auf Art. 104 des Zollgesetzes vom 18. März 2005 (ZG, SR 631.0) vorläufig sichergestellt.

A.c Am 3. April 2017 ersuchte der rechtsvertretene A._____ beim Kommando GWK um Akteneinsicht, welches den Eingang des Gesuchs am 4. April 2017 bestätigte. Es stellte ihm die Gewährung des rechtlichen Gehörs spätestens bis zum 3. Juli 2017 in Aussicht.

A.d Mit Schreiben vom 7. April 2017 hielt A._____ an seinem Akteneinsichtsgesuch fest. Ferner führte er aus, die EZV habe die vorläufig sichergestellten Gelder unverzüglich zurückzugeben, sofern die zuständige Behörde keine Beschlagnahme angeordnet habe. Er verlangte eine anfechtbare Verfügung über die Einziehung der Vermögenswerte bis 18. April 2017 mit dem Hinweis, dass er sonst diesen Umstand als Rechtsverweigerung deuten werde.

A.e Mit Schreiben vom 10. April 2017 hob das GWK den vorläufigen Charakter der Sicherstellung hervor, gegen die keine Beschwerde geführt werden könne. Es stellte abermals die Gewährung des rechtlichen Gehörs bis zum 3. Juli 2017 in Aussicht.

A.f Am 21. April 2017 stellte A._____ erneut ein Freigabebegehren betreffend die vorläufig sichergestellten £ 691'180.--, worauf das GWK mit

Schreiben vom 2. Mai 2017 den Betrag auf £ 692'790.-- korrigierte und darauf hinwies, dass weitere Abklärungen nötig seien.

A.g Am 15. Mai 2017 reichte A. _____ ein weiteres Akteneinsichtsgesuch ein.

B.

Am 2. Juni 2017 erhob A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt erstens, es sei festzustellen, dass die Verfügung der Vorinstanz vom 2. Mai 2017 in Bezug auf die Ablehnung des Freigabebegehrens vom 21. April 2017 nichtig sei. Das Kommando GWK sei zu verpflichten, die am 2. April 2017 beschlagnahmten Vermögenswerte, namentlich £ 692'790.-- in bar, dem Beschwerdeführer oder einer von ihm zu bezeichnenden Person auszuhändigen. Eventualiter sei die genannte Verfügung aufzuheben und die Vorinstanz zu verpflichten, die beschlagnahmten Vermögenswerte auszuhändigen. Subeventualiter sei die Rechtsverweigerung in Bezug auf das Freigabebegehren vom 21. April 2017 festzustellen und die beschlagnahmten Vermögenswerte seien auszuhändigen. Zweitens sei festzustellen, dass die Ablehnungsverfügung in Bezug auf das Akteneinsichtsgesuch nichtig sei und die Vorinstanz sei zu verpflichten, dem Beschwerdeführer umfassende Akteneinsicht zu gewähren. Eventualiter sei die Ablehnungsverfügung aufzuheben, subeventualiter die Rechtsverweigerung festzustellen. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

C.

Mit innert erstreckter Frist eingereichter Vernehmlassung vom 21. August 2017 stellt die Oberzolldirektion (OZD), Kommando GWK (nachfolgend auch: Vorinstanz) den Antrag, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventualiter sei sie vollumfänglich abzuweisen.

D.

Am 25. September 2017 reichte der Beschwerdeführer eine Replik ein, nachdem ihm auf seinen Wunsch hin eine entsprechende Frist angesetzt worden war. Die Vorinstanz antwortete mit Duplik vom 30. Oktober 2017.

E.

Am 27. bzw. 28. Dezember 2017 gewährte die Instruktionsrichterin dem Beschwerdeführer Einsicht in die von der Vorinstanz eingereichten Akten, soweit er nicht bereits hatte Einsicht nehmen können.

F.

Innert erstreckter Frist reichte der Beschwerdeführer am 3. Januar 2018 eine weitere Stellungnahme ein, die der Vorinstanz mit Verfügung vom 8. Januar 2018 zugestellt wurde. Er ergänzt seinen ersten Antrag dahingehend, dass sein Freigabebegehren gutzuheissen sei. Zweitens sei die Vorinstanz zu verpflichten, ihm allfällig nicht gezeigte Unterlagen umgehend zuzustellen. Drittens sei die Vorinstanz zu verpflichten, dem Beschwerdeführer sämtliche Kosten und Entschädigungen zu erstatten, welche durch die nicht vollständig gewährte Akteneinsicht entstanden seien. Viertens seien die Kosten- und Entschädigungsfolgen des vorliegenden Verfahrens zu Lasten des Bundes zu verlegen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (VGG, SR 173.32) gegeben ist (Art. 31 VGG). Das Kommando GWK ist Teil der Oberzolldirektion (BVGE 2015/34 E. 1.1; Urteile des BVGer A-5817/2017 vom 8. März 2018 E. 1, A-4351/2016 vom 26. Januar 2017 E. 1). Die Oberzolldirektion ist eine Behörde im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG und somit grundsätzlich Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. auch Art. 116 Abs. 4 des Zollgesetzes vom 18. März 2005 [ZG, SR 631.0]). Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG und Art. 2 Abs. 4 VwVG).

2.

Umstritten ist vorliegend zum einen, ob das vorinstanzliche Schreiben vom 2. Mai 2017 (vgl. Sachverhalt Bst. A.f) als Verfügung nach Art. 5 VwVG in Verbindung mit Art. 25a VwVG zu qualifizieren ist, und zum anderen, ob das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde bzw. der vorgebrachten Rügen überhaupt sachlich zuständig ist. Aus den Eingaben des Beschwerdeführers ergibt sich ausdrücklich, dass er die Angelegenheit dem Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung vorlegen möchte und damit dessen Zuständigkeit im Sinne von Art. 9 Abs. 2 VwVG behauptet (vgl. dazu auch BGE 108 Ib 540 E. 2a.aa; THOMAS FLÜCKIGER in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz,

2. Aufl. 2016, Art. 8 Rz. 11 m.w.Hw.). Unter Bezugnahme auf die rechtlichen Grundlagen und die Rechtsprechung im Zusammenhang mit der vorläufigen Sicherstellung und selbständigen Einziehung von Vermögenswerten durch die Zollverwaltung ist deshalb nachfolgend vertieft auf die Frage der Zuständigkeit einzugehen.

2.1 Die Einziehung von Vermögenswerten als sogenannter unmittelbarer Zwang bedarf – wie jedes staatliche Handeln – grundsätzlich einer gesetzlichen Grundlage (vgl. Art. 5 Abs. 1 und Art. 36 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]; BVGE 2015/34 E. 3.1.1; Urteile des BVerger A-5817/2017 vom 8. März 2018 E. 2.1, A-4351/2016 vom 26. Januar 2017 E. 4).

2.1.1 Die allgemeinen Befugnisse der Zollverwaltung sind in Art. 100 Abs. 1 ZG festgehalten, wobei das Zwangsanwendungsgesetz vom 20. März 2008 (ZAG, SR 364) anwendbar ist, soweit das ZG keine besonderen Bestimmungen enthält (Art. 100 Abs. 1bis ZG). Insbesondere darf die EZV den Verkehr von Waren und die Identität von Personen kontrollieren (Art. 100 Abs. 1 Bst. a und c ZG; vgl. auch BVGE 2015/34 E. 2.3.1).

2.1.2 Die per 1. August 2016 in Kraft getretene (vgl. das Bundesgesetz vom 18. März 2016 zur Änderung des ZG, AS 2016 2429 ff.) und somit zum Zeitpunkt der Verwirklichung des relevanten Sachverhalts geltende Fassung von Art. 104 ZG lautet wie folgt:

«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 [Bundesgesetz vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR, SR 313.0)] sinngemäss Anwendung.

⁴ Die EZV kann eine selbständige Einziehung von Gegenständen und Vermögenswerten nach den Artikeln 69 und 70 des Strafgesetzbuchs [vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0)] anordnen. Das Verfahren richtet sich nach Artikel 66 VStrR.»

2.2

2.2.1 Nach geltendem Recht handelt es sich bei der selbständigen Einziehung durch die EZV im Sinne von Art. 104 Abs. 4 ZG in Verbindung mit Art. 69 f. StGB um eine strafrechtliche Massnahme. Die EZV ist subsidiär – anstelle der zuständigen Strafverfolgungsbehörden – befugt, eine strafrechtliche Einziehung anzuordnen (vgl. dazu ausführlich Urteil des BVGer A-4351/2016 vom 26. Januar 2017 E. 6.4; s.a. Urteil des BVGer A-5817/2017 vom 8. März 2018 E. 2.2.1).

Die sich auf aArt. 223a der Zollverordnung vom 1. November 2006 (ZV, SR 631.01) in der Fassung vom 27. Juni 2012 (AS 2012 3837; aufgehoben per 1. August 2016 [vgl. die Verordnung vom 3. Juni 2016 zur Änderung der Zollverordnung, AS 2016 2443]) stützende Einziehung von Gegenständen galt demgegenüber rechtsprechungsgemäss als verwaltungsrechtliche Massnahme (vgl. insbesondere BVGE 2015/34 E. 4.3).

2.2.2 Demzufolge unterliegt ein nach geltendem Recht erlassener oder zu erlassender selbständiger Einziehungsentscheid der EZV im Sinne von Art. 104 Abs. 4 ZG in Verbindung mit Art. 69 f. StGB der verwaltungsstrafrechtlichen Verfahrensordnung (Art. 104 Abs. 4 zweiter Satz ZG). Das bedeutet konkret, dass er nicht als Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG gemäss den allgemeinen Bestimmungen der Bundesverwaltungsrechtspflege mittels Beschwerde angefochten werden kann, sondern nach den Vorschriften des VStrR der Einsprache an die anordnende Behörde unterliegt (vgl. Art. 67 Abs. 1 und Art. 68 Abs. 1 VStrR). Daraufhin hat prinzipiell ein Einstellungs- oder ein (neuer, allenfalls revidierter) Einziehungsentscheid zu ergehen (vgl. Art. 70 Abs. 1 und Art. 71 VStrR). Innert zehn Tagen kann die betroffene Person sodann eine strafgerichtliche Beurteilung verlangen (Art. 72 Abs. 1 VStrR). Dabei ist das Begehren um gerichtliche Beurteilung bei derjenigen Behörde einzureichen, welche den Einziehungsbescheid erlassen hat (Art. 72 Abs. 2 VStrR; vgl. zum Ganzen auch Urteile des BVGer A-5817/2017 vom 8. März 2018 E. 2.2.2, A-4351/2016 vom 26. Januar 2017 E. 6.5).

2.2.3 Demnach ist das Bundesverwaltungsgericht für die Beurteilung von Einziehungen nach Art. 104 Abs. 4 ZG in Verbindung mit Art. 69 f. StGB nicht zuständig (Urteil des BVGer A-5817/2017 vom 8. März 2018 E. 2.2.3; vgl. Urteil des BVGer A-4351/2016 vom 26. Januar 2017 E. 6.5 und E. 9.2).

2.3 Entsprechend dokumentiert und auch nicht bemängelt ist die umgehend im Anschluss an die Zollkontrolle vom 2. April 2017 erfolgte vorläufige

Sicherstellung der strittigen Barmittel aufgrund der Kontamination mit Betäubungsmitteln (vgl. Sachverhalt Bst. A.a). Mit Schreiben vom 3. Juli 2017 bestätigte zudem die Staatsanwaltschaft des Kantons Basel-Stadt, es sei entschieden worden, kein Strafverfahren gegen den Beschwerdeführer zu eröffnen und auf eine Übernahme der Person sowie der Barmittel zu verzichten. Allfällige weitere Massnahmen seien der Grenzwaache überlassen worden. Daraus ergibt sich die subsidiäre Zuständigkeit der Vorinstanz mit Bezug auf die selbständige Einziehung nach Art. 104 Abs. 4 ZG, welche – wie soeben erwähnt (vgl. vorangehende E. 2.2) – strafrechtlicher Natur ist. Anders als im Fall A-4351/2016 wurde vorliegend noch keine solche Einziehung angeordnet, welche an die Stelle der vorläufigen Sicherstellung tritt (vgl. Urteil des BVGer A-4351/2016 vom 26. Januar 2017 E. 11; zum Verhältnis zwischen vorläufiger Sicherstellung der allenfalls einzuziehenden Vermögenswerte als «konservatorischer» prozessualer Massnahme und endgültiger Einziehung im strafrechtlichen Sinn vgl. BGE 120 IV 365 E. 1 mit weiteren Hinweisen). Der Beschwerdeführer ficht vielmehr das Schreiben vom 2. Mai 2017 als ablehnende Verfügung mit Bezug auf sein Freigabegesuch vom 21. April 2017 an und macht eventualiter eine Rechtsverweigerung mit Bezug auf die Freigabe der Vermögenswerte sowie die Akteneinsicht (bzw. mittlerweile die ihm dadurch vorgeblich entstandenen Kosten) geltend (vgl. vorne Sachverhalt Bst. A.c, A.d, A.e und B.). Der vorliegende Sachverhalt entspricht somit in etwa jenem, der dem Verfahren A-5817/2017 (Urteil vom 8. März 2018) zugrunde lag.

Fraglich ist also, wer zur Beurteilung dieser Rügen betreffend Sachverhalte, die sich zwischen der vorläufigen Sicherstellung und der definitiven Einziehung verwirklicht haben, zuständig ist.

2.3.1 Mit der Änderung des ZG wurde der Vorinstanz zusätzlich zur Kompetenz, Vermögenswerte vorläufig sicherzustellen auch diejenige verliehen, sie unter gewissen Voraussetzungen selbstständig einzuziehen. Damit wurde bezweckt, die von der Vorinstanz eingeleiteten Massnahmen mit einem ordentlichen Verfahren abschliessen zu können, da sich in der Praxis herausgestellt hatte, dass die zuständige Behörde nach Art. 104 Abs. 2 ZG (bzw. aArt. 104 Abs. 3 ZG in der bis 31. Juli 2016 gültigen Fassung) die sichergestellten Vermögenswerte nicht immer zu übernehmen bereit war und ist (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 6. März 2015 zur Änderung des Zollgesetzes, BBl 2015 2883, 2889 und 2912; Urteil des BVGer A-5817/2017 vom 8. März 2018 E. 2.3.1).

2.3.2 Den vorliegenden vorinstanzlichen Akten lässt sich entnehmen, dass die zuständige Strafverfolgungsbehörde über die Angelegenheit orientiert wurde und es in der Folge abgelehnt hat, den Fall zu übernehmen. Für die Beurteilung der Frage, ob die subsidiäre Zuständigkeit der Vorinstanz mit Bezug auf die selbständige Einziehung nach Art. 104 Abs. 4 ZG (vgl. auch vorne E. 2.2.1) zu bejahen ist, ist das Bundesverwaltungsgericht wie im Folgenden dargelegt wird, jedoch nicht zuständig.

2.3.2.1 Bereits altrechtlich bestand gegen provisorische Sicherstellungen kein ordentliches Rechtsmittel. Wurden diese als unrechtmässig oder unverhältnismässig empfunden, konnte als Rechtsbehelf lediglich (verwaltungsrechtliche) Aufsichtsbeschwerde geführt werden. Dasselbe galt bei Geltendmachung einer Verletzung der materiell unverändert in Art. 104 Abs. 2 ZG übernommenen Vorschrift, wonach die sichergestellten Gegenstände oder Vermögenswerte unverzüglich an die zuständige Behörde zu übermitteln sind; dies mit der Begründung, dass im Rahmen eines allfälligen Strafverfahrens gerügt werden konnte, die Voraussetzungen für eine Beschlagnahme seien nicht erfüllt gewesen (STEFAN HEIMGARTNER in: Kocher/Clavadetscher [Hrsg.], Zollgesetz, 2009, Art. 104 Rz. 23 m.Hw.). Dies muss umso mehr unter der neurechtlichen Regelung gelten, wonach die Vorinstanz auch für die selbständige Einziehung von Vermögenswerten subsidiär zuständig ist (Art. 104 Abs. 4 ZG), und die mit dem Verweis auf das Verfahren nach Art. 66 VStrR einen vergleichsweise ausgeprägteren Rechtsschutz vorsieht (vgl. nachfolgende E. 2.3.2.2 i.f.).

Wie erwähnt ist die vorläufige Sicherstellung an sich nicht umstritten. Da die zuständige Behörde im Sinne von Art. 104 Abs. 2 ZG auf die Übernahme der Angelegenheit verzichtete (E. 2.3), kommt das verwaltungsstrafrechtliche Verfahren nach Art. 66 VStrR zur Anwendung (Art. 104 Abs. 4 ZG; vgl. auch vorne E. 2.2.2) und der Beschwerdeführer kann die vorgenannte Rüge in diesem Rahmen geltend machen. Dasselbe gilt mit Bezug auf die eventualiter geltend gemachte Rechtsverweigerung. Zu deren Beurteilung ist diejenige Instanz kompetent, die einen (rechtzeitig) ergangenen selbständigen Einziehungsentscheid oder die unverzügliche Übermittlung an die zuständige Behörde zu überprüfen hat (vgl. dazu hinten E. 2.4.2.1; zum Ganzen: Urteil des BVGer A-5817/2017 vom 8. März 2018 E. 2.3.2.1).

2.3.2.2 Der Gesetzgeber wollte demnach für diese Art der Sicherstellung und Einziehung den verwaltungsstrafrechtlichen Rechtsmittelweg vorsehen. Da schliesslich ein Strafgericht sowohl für die Beurteilung von Fragen

im Zusammenhang mit einer Beschlagnahme durch die zuständige Behörde nach Art. 104 Abs. 2 ZG als auch für solche betreffend die selbständige Einziehung durch die Vorinstanz nach Art. 104 Abs. 4 ZG zuständig ist, liegt es nahe, dass es auch über Rügen betreffend die Phase zwischen provisorischer Sicherstellung und definitiver Einziehung durch die Vorinstanz entscheidet, namentlich über die vorgenannten Fragen betreffend deren Zuständigkeit, die Verhältnismässigkeit der Zwangsmassnahme oder eine allfällige Rechtsverweigerung. Es erschiene im Übrigen nicht angezeigt, den Rechtsmittelweg in eine verwaltungsrechtliche und eine verwaltungsstrafrechtliche Schiene zu unterteilen, brächte dies doch die Gefahr sich widersprechender gerichtlicher Entscheide mit sich.

Ausserdem stehen der von einer Einziehung betroffenen Person nach der verwaltungsstrafrechtlichen Verfahrensordnung des Bundes mit dem Einspracheverfahren grundsätzlich weitergehende Rechtsschutzmöglichkeiten zu als gemäss Bundesverwaltungsprozessrecht (vgl. Urteil des BVGer A-4351/2016 vom 26. Januar 2017 E. 6.5 und E. 9.2 und vorne E. 2.2.2; vgl. auch Art. 74 Abs. 2 VStrR, wonach der von einer Einziehung betroffenen Person die gleichen Parteirechte und Rechtsmittel zustehen wie einer beschuldigten Person; zum Ganzen: Urteil des BVGer A-5817/2017 vom 8. März 2018 E. 2.3.2.2).

2.3.2.3 Ob die Zollverwaltung die sichergestellten Barmittel aus einem anderen (wie etwa einem strafrechtlichen) Rechtsgrund einstweilen oder definitiv einziehen und/oder vernichten darf, ist vom Bundesverwaltungsgericht mangels Zuständigkeit ebenso wenig zu beurteilen (vgl. Urteil des BVGer A-4351/2016 vom 26. Januar 2017 E. 11 und zum bei verwaltungsstrafrechtlichen Einziehungsbeschlagnahmen nach Art. 46 Abs. 1 Bst. b VStrR einschlägigen Rechtsmittelweg Art. 26 f. VStrR).

Der Vollständigkeit halber bleibt festzuhalten, dass das Bundesverwaltungsgericht auch nicht zur Beurteilung einer verwaltungsrechtlichen Aufsichtsbeschwerde zuständig wäre, sondern eine solche vielmehr an das Eidgenössische Finanzdepartement als verwaltungsinterne Aufsichtsbehörde zu richten wäre (Urteil des BVGer A-5817/2017 vom 8. März 2018 E. 2.3.2.3).

2.4

2.4.1 Erachtet das Bundesverwaltungsgericht seine Zuständigkeit als nicht gegeben, überweist es die Angelegenheit grundsätzlich formlos an die zuständige Behörde (Art. 8 Abs. 1 VwVG). Behauptet jedoch eine Partei – wie

vorliegend der Beschwerdeführer mit seiner Beschwerdebeurteilung und in seinen weiteren Eingaben – die Zuständigkeit, ist durch Verfügung auf die Sache nicht einzutreten (Art. 9 Abs. 2 VwVG; vgl. auch vorne E. 2).

Demnach ist auf die Beschwerde mangels sachlicher Zuständigkeit nicht einzutreten.

2.4.2 Mit Blick auf das verfassungsrechtlich verankerte Beschleunigungsgebot stellt sich dessen ungeachtet die Frage nach der Weiterleitung der Angelegenheit an die zuständige Behörde.

2.4.2.1 Da eine Rechtsverweigerungs- bzw. -verzögerungsbeschwerde grundsätzlich der gleichen Beschwerdemöglichkeit unterstellt wird wie die verweigerter bzw. verzögerter Anordnung selbst, hat sich die Beschwerde an diejenige Instanz zu richten, welche zuständig wäre, wenn die Anordnung ordnungsgemäss ergangen wäre. Diese Parallelität der Verfahren bedeutet an sich, dass in Rechtsgebieten, in denen gegen eine Anordnung Einsprache erhoben werden kann – wie dies in Art. 104 Abs. 4 ZG in Verbindung mit Art. 67 ff. VStrR vorgesehen ist – auch die Rechtsverweigerungs- oder -verzögerungsbeschwerde an die Einspracheinstanz, das heisst vorliegend an die Vorinstanz zu richten wäre. Da jedoch die Einspracheinstanz definitionsgemäss mit der verfügenden Behörde identisch ist (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 1194), wird sie im Verwaltungsverfahren praxisgemäss übersprungen (BVGE 2008/15 E. 3.1.1; Urteil des BVGer A-5817/2017 vom 8. März 2018 E. 2.4.2.1; vgl. ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 5.18 f. m.w.Hw.).

2.4.2.2 Vorliegend gilt es jedoch, den Besonderheiten des zur Anwendung gelangenden verwaltungsstrafrechtlichen Verfahrens nach Art. 66 ff. VStrR Rechnung zu tragen: So tritt die Vorinstanz im Verfahren nach Art. 66 ff. VStrR quasi als Geschädigte, Untersuchende, Anklägerin, erste und Rechtsmittelinstanz auf. Vor allem die fehlende Trennung von Untersuchung und Anklage durchbricht das strafprozessrechtliche Akkusationsprinzip. Auf ein separates Strafbefehlsgericht hat der Gesetzgeber wohl zugunsten des Beschleunigungsgebots mit Blick auf die nachgelagerte Überprüfungsmöglichkeit durch die Straferichtsbarkeit verzichtet (Urteil des BVGer A-5817/2017 vom 8. März 2018 E. 2.4.2.2; vgl. ANDREAS EICKER/RAHEL GOLDENBERGER, Zu strukturbedingten Anwendungsproblemen im

materiellen und formellen Verwaltungsstrafrecht in: Eicker [Hrsg.], Das Verwaltungsstrafrecht im Wandel, 2017, S. 51 ff., 66 m.Hw.).

Der Beschwerdeführer kann grundsätzlich das Einspracheverfahren nach Art. 67 ff. VStrR im Sinne von Art. 71 VStrR überspringen, das heisst, beantragen, dass die Vorinstanz seine Eingabe als Begehren um gerichtliche Beurteilung im Sinne von Art. 72 VStrR behandelt. Zu weit gehen würde es, die Beschwerde als derartiges Begehren um strafgerichtliche Beurteilung zu betrachten und die Akten des vorinstanzlichen Verfahrens anstelle der beteiligten Zollverwaltung in Anwendung von Art. 73 Abs. 1 VStrR der betreffenden kantonalen Staatsanwaltschaft zuhanden des zuständigen Strafgerichts zu überweisen (vgl. zur örtlichen Zuständigkeit Art. 31 Abs. 1 erster Satz der Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 [StPO, SR 312.0] und allgemein Art. 3 Abs. 1 StGB): Zum einen gilt eine derartige Überweisung nach Art. 73 Abs. 2 VStrR als Anklage verbunden mit entsprechenden Kosten und entsprechender Publizität und würde damit eine Verfahrensverkürzung zulasten des Beschwerdeführers einhergehen; zum anderen ist die Überweisung der Akten an die kantonale Staatsanwaltschaft zuhanden des zuständigen Strafgerichts grundsätzlich erst nach förmlichem Abschluss der Untersuchung möglich, also wenn das Schlussprotokoll durch die Vorinstanz erstellt wurde. Letzteres resultiert daraus, dass keine zusätzliche Untersuchung durch die kantonale Staatsanwaltschaft erfolgt (Urteil des BVGer A-5817/2017 vom 8. März 2018 E. 2.4.2.2; vgl. ANDREAS EICKER/ FRIEDRICH FRANK/JONAS ACHERMANN, Verwaltungsstrafrecht und Verwaltungsstrafverfahrensrecht, 2012, S. 254 f. m.Hw., S. 257 und 259). Im Fall einer Rechtsverweigerungs- oder -verzögerungsbeschwerde muss von dieser Regel zwar abgewichen werden können. Vorliegend hat die Vorinstanz jedoch mit Schreiben vom 2. Mai 2017 zumindest zum Ausdruck gebracht, dass sie gewillt ist, einen förmlichen Einziehungsentscheid zu erlassen (vgl. vorne Sachverhalt Bst. A.e).

2.4.2.3 Aufgrund vorangegangener Ausführungen gebietet das Beschleunigungsgebot vorliegend die Weiterleitung der Angelegenheit an die Vorinstanz zum Entscheid darüber, ob die Eingabe des Beschwerdeführers, mit welcher die vorinstanzliche Amtsführung bemängelt wird, als Einsprache im Sinne von Art. 104 Abs. 4 ZG in Verbindung mit Art. 67 ff. VStrR oder mit Zustimmung des Beschwerdeführers als Begehren um gerichtliche Beurteilung im Sinne von Art. 104 Abs. 4 ZG in Verbindung mit Art. 71 f. VStrR entgegen zu nehmen ist.

3.

Ausgangsgemäss hat der unterliegende Beschwerdeführer die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese sind auf Fr. 800.-- festzulegen (vgl. Art. 2 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario und Art. 7 Abs. 1 VGKE e contrario sowie Art. 7 Abs. 3 VGKE).

(Das Dispositiv befindet sich auf der folgenden Seite.)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.

Die Angelegenheit wird im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz weitergeleitet.

3.

Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 800.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Dieser Betrag wird dem Kostenvorschuss von Fr. 5'000.-- entnommen. Der Restbetrag von Fr. 4'200.-- wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.

4.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

5.

Dieses Urteil geht an:

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

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: