



Beschluss vom 2. März 2016

Beschwerdekammer

Besetzung

Bundesstrafrichter Stephan Blättler, Vorsitz,
Andreas J. Keller und Patrick Robert-Nicoud,
Gerichtsschreiber Stefan Graf

Parteien

SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT,
handelnd durch das Eidgenössische Departement
für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation,
vertreten durch das Bundesamt für Zivilluftfahrt
(BAZL),

Gesuchstellerin

gegen

KANTON BERN,

Gesuchsgegner

Gegenstand

Sachliche Zuständigkeit (Art. 25 VStrR i.V.m. Art. 37
Abs. 2 lit. b StBOG)

Sachverhalt:

- A.** Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (nachfolgend «BAZL») stellte im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeit im Frühjahr 2013 fest, dass es in der deutschen Flugschule A. in Z. wohl seit geraumer Zeit zu (mutmasslich systematischen) Verstössen gegen die Bestimmungen über den Erwerb und die Aufrechterhaltung von Fluglizenzen gekommen war. Es erstattete in der Folge Anzeige bei den deutschen Behörden, welche daraufhin im Zuge ihrer Ermittlungen die Flugschule schlossen. Das BAZL überprüfte daraufhin die Ausbildungs- und Trainingsnachweise der Piloten mit einer Schweizer Lizenz, welche in der kritischen Zeit an Schulungen und Prüfungen der genannten Flugschule teilgenommen hatten. Im Rahmen der entsprechenden Verwaltungsverfahren gegen B. und gegen C. ergab sich auf Seiten des BAZL der dringende Verdacht, dass diese die Tatbestände des Leistungs- und Abgabebetrugs sowie der Urkundenfälschung bzw. des Erschleichens einer falschen Beurkundung erfüllt und somit gegen Art. 14 und 15 VStrR verstossen haben könnten (vgl. hierzu act. 2, S. 3).
- B.** Am 7. Mai 2014 liess das BAZL der Generalstaatsanwaltschaft des Kantons Bern (nachfolgend «GStA BE») die ihm vorliegenden Unterlagen zur Prüfung einer allfälligen strafrechtlichen Verantwortlichkeit von B. und C. zukommen. Mit Schreiben vom 19. Mai 2014 teilte die GStA BE mit, das Strafverfahren gegen die beiden Piloten sei durch das BAZL zu führen und sie lehne eine Übernahme der Verfahren ab. Ein weiterer Austausch zwischen dem BAZL und der GStA BE im Oktober 2014 ergab keine Einigung bezüglich der Zuständigkeit zur Führung der Strafverfahren gegen B. und C. (vgl. zum Ganzen Beilage 5 zu act. 2).
- C.** Das BAZL erhob daraufhin am 9. April 2015 gegen den Kanton Bern beim Bundesgericht eine Klage gemäss Art. 120 Abs. 1 lit. a BGG (act. 2). Es beantragte dabei, der Kanton Bern sei anzuweisen, die Verfahren gegen B. und C. an die Hand zu nehmen. Nach durchgeführtem Schriftenwechsel trat das Bundesgericht mit Urteil vom 23. September 2015 nicht auf die Klage ein und überwies die Sache zuständigkeitshalber an die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts (act. 1).
- D.** Die Beschwerdekammer lud die beteiligten Behörden hierauf ein, sich in Ergänzung aller bisher beim Bundesgericht gemachten Eingaben zur Sache zu äussern (act. 5).

Das BAZL verweist auf seine bisher gemachten Ausführungen und hält an den gestellten Rechtsbegehren in der Klageschrift vom 9. April 2015 fest (act. 9).

In ihrer Eingabe vom 19. Oktober 2015 beantragt die GStA BE Folgendes (act. 10):

1. Das Gesuch / die Klage des BAZL sei abzuweisen.
2. Es sei das BAZL zur Verfolgung und Beurteilung der Angeschuldigten bezüglich der ihnen vorgeworfenen Taten für berechtigt und verpflichtet zu erklären.
3. Die Kosten seien dem BAZL aufzuerlegen.

Die jeweiligen Eingaben wurden den Parteien am 26. Oktober 2015 wechselseitig zur Kenntnis gebracht (act. 11).

Die Beschwerdekammer zieht in Erwägung:

1. Die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts ist zuständig zur Beurteilung von Zuständigkeitskonflikten zwischen Bundesverwaltungsbehörden und kantonalen Strafbehörden in Verwaltungsstrafsachen (Urteil des Bundesgerichts 1E_1/2015 vom 23. September 2015, E. 1.7).
2.
 - 2.1 Vorliegend umstritten ist die Zuständigkeit zur Verfolgung und Beurteilung der den beiden Beschuldigten B. und C. zur Last gelegten Widerhandlungen im Sinne der Art. 14 und 15 VStrR i.V.m. Art. 91^{bis} des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG; SR 748.0). Die Gesuchstellerin hält sinngemäss dafür, sie sei gestützt auf Art. 98 Abs. 2 LFG nur für die Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen im Sinne des Art. 91 LFG zuständig, währenddem die Verfolgung und Beurteilung der vorliegend zur Diskussion stehenden Vergehen in die Zuständigkeit der kantonalen Strafverfolgungsbehörden falle. Der Gesuchsgegner führt demgegenüber aus, das BAZL sei gestützt auf Art. 20 Abs. 1 VStrR zur Verfolgung der hier zur Diskussion stehenden Straftaten zuständig, ohne dass es im LFG noch einer ausdrücklichen Delegationsnorm bedürfe.
 - 2.2 Das VStrR findet grundsätzlich Anwendung, wenn die Verfolgung und die Beurteilung von Widerhandlungen einer Verwaltungsbehörde des Bundes

übertragen ist (Art. 1 VStrR). Diese Bestimmung macht es von einem organisationsrechtlichen Gesichtspunkt abhängig, ob die speziellen Bestimmungen des VStrR zur Anwendung kommen: Die (erstinstanzliche) Verfolgung und Beurteilung von Widerhandlungen muss dafür einer Verwaltungsbehörde des Bundes übertragen worden sein (vgl. auch LOCHER, Verwaltungsrechtliche Sanktionen, Zürcher Diss., Zürich/Basel/Genf 2013, N. 257 Fn 738; STRATENWERTH, Schweizerisches Strafrecht, Allgemeiner Teil I: Die Straftat, 4. Aufl., Bern 2011, S. 58; GAUTHIER, Les compétences de l'administration fédérale en droit pénal administratif, in Bovay/Nguyen [Hrsg.], Mélanges Pierre Moor, Bern 2005, S. 263). Das bedeutet im Umkehrschluss, dass die Bestimmungen des VStrR grundsätzlich nicht zur Anwendung kommen, wenn die Verfolgung von Verwaltungsstraftaten kantonalen Verwaltungs- oder Verfolgungsbehörden zugewiesen ist oder sich das Bundesgesetz, in dem die anzuwendende Strafbestimmung enthalten ist, überhaupt nicht zur verfolgenden Behörde äussert (siehe zum Ganzen EICKER/FRANK/ACHERMANN, Verwaltungsstrafrecht und Verwaltungsstrafverfahrensrecht, Bern 2012, S. 39 m.w.H., u. a. auf BGE 102 Ib 218 E. 1 S. 221; Urteil des Bundesgerichts 6S.238/2004 vom 24. September 2004, E. 3.2; vgl. zur letztgenannten Variante auch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5311/2014 vom 30. September 2014). Es kommt vor, dass bestimmte Bundesverwaltungsgesetze unterschiedliche Zuständigkeiten für ihre Strafbestimmungen vorsehen. Die Bestimmungen des VStrR gelten dann nur für diejenigen Strafnormen, die ausdrücklich der Verfolgung durch eine Verwaltungsbehörde des Bundes unterstehen. In einigen Bundesgesetzen werden sogar einzelne materiellrechtliche Vorschriften des VStrR für anwendbar erklärt, obwohl nicht eine Bundesverwaltungsbehörde für die Strafverfolgung zuständig ist. Art. 1 VStrR ist dann nicht einschlägig, d. h. die restlichen Bestimmungen des VStrR, auf die nicht ausdrücklich Bezug genommen wird, können nicht angewendet werden (vgl. EICKER/FRANK/ACHERMANN, a.a.O., S. 40; vgl. beispielhaft auch NIGGLI/MAEDER, Wettbewerbsstrafrecht, in Ackermann/Heine [Hrsg.], Wirtschaftsstrafrecht der Schweiz, Bern 2013, S. 629 f.). Das Verfahren richtet sich in solchen Fällen nach der StPO (vgl. Art. 1 Abs. 1 StPO).

- 2.3** Die Strafbestimmungen der vorliegend interessierenden Luftfahrtgesetzgebung befinden sich in den Art. 88 ff. LFG. Vorab stellen die Art. 88 bis 90^{bis} LFG eine Reihe von Vergehen unter Strafe. Art. 91 LFG enthält eine Reihe von verschiedenen, mit Busse bedrohten Übertretungen. Unter dem Randtitel «IIa. Weitere Strafbestimmungen» bestimmt Art. 91^{bis} LFG schliesslich Folgendes: «Die besonderen Bestimmungen des Verwaltungsstrafrechtsgesetzes vom 22. März 1974 (Art. 14-18) sind anwendbar».

Zur Frage nach der Gerichtsbarkeit bestimmt Art. 98 LFG Folgendes: Die an Bord eines Luftfahrzeuges begangenen strafbaren Handlungen unterstehen unter Vorbehalt von Absatz 2 der Bundesstraftgerichtsbarkeit (Abs. 1). Übertretungen im Sinne von Artikel 91 [LFG] werden nach den Verfahrensvorschriften des VStrR durch das BAZL verfolgt und beurteilt.

- 2.4** Nach dem Gesagten ist festzuhalten, dass sich Art. 98 LFG, was die vorliegend Gegenstand der Strafuntersuchung bildenden Strafbestimmungen von Art. 14 ff. VStrR i.V.m. Art. 91^{bis} LFG angeht, überhaupt nicht zur verfolgenden Behörde äussert. Nach dem oben Ausgeführten (siehe E. 2.2) bedeutet dies für den vorliegenden Fall, dass diejenigen Bestimmungen des VStrR, auf welche Art. 91^{bis} LFG nicht ausdrücklich Bezug nimmt, nicht zur Anwendung gelangen. Dies gilt namentlich auch für die vom Gesuchsgegner angeführten Art. 20 und 21 VStrR und den hierzu ergangenen BGE 121 IV 326. Nichts an diesem Ergebnis zu ändern vermag auch die Tatsache, dass das Bundesgericht in seinem Urteil 1E_1/2015 vom 23. September 2015 in E. 1.7 eher beiläufig auf die Art. 20-21 VStrR Bezug nimmt. Die Verfolgung und Beurteilung der vorliegend zur Diskussion stehenden Delikte fällt mangels anderslautender gesetzlicher Ausnahme in die Zuständigkeit der kantonalen Gerichtsbarkeit (Art. 22 StPO; so ausdrücklich auch ein Urteil des Walliser Kantonsgerichts vom 24. September 2009, in RVJ 2010 S. 338 ff., 344 m.w.H.).
- 2.5** Für dieses Ergebnis spricht auch die historische Auslegung von Art. 91^{bis} LFG und Art. 1 VStrR. Art. 91^{bis} LFG wurde neu eingefügt durch Ziff. 15 des Anhangs zum damals neu geschaffenen VStrR. Im Rahmen der Erläuterungen zu Art. 1 VStrR führte der Bundesrat seinerzeit aus, es bestehe nicht die Meinung, dass der Geltungsbereich für die Artikel 2-20 des Entwurfes dauernd auf den im Artikel 1 gezogenen Rahmen beschränkt bleiben müsse. Bei der Formulierung der materiellrechtlichen Bestimmungen [Art. 14 und 15 VStrR in der heutigen Fassung entsprechen im Wesentlichen den Art. 16 und 17 des damaligen Entwurfs] sei darauf Bedacht genommen worden, dass sie später – sei es gesamthaft, sei es in Auswahl – auch von anderen Nebenstrafgesetzen übernommen werden können, welche die Strafverfolgung nicht einer Strafbehörde des Bundes, sondern von vorneherein den ordentlichen Strafverfolgungsbehörden übertragen (vgl. Botschaft vom 21. April 1971 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht [nachfolgend «Botschaft»], BBl 1971 I S. 1004). Der hier vorliegende Fall der Anwendbarkeit einzelner Bestimmungen des VStrR in Verfahren, welche von den ordentlichen Strafverfolgungsbehörden zu führen sind, war vom Gesetzgeber so gewollt. Art. 91^{bis} LFG stellte demnach nur

eine konsequente Anpassung an den Entwurf zum VStrR dar (vgl. Botschaft, BBl 1971 I S. 1021).

- 2.6** Die von der Gesuchstellerin zur Begründung der örtlichen Zuständigkeit des Gesuchsgegners getroffene Annahme des alleinigen Erfolgseintritts im Kanton Bern (act. 2, S. 5; Art. 31 Abs. 1 Satz 2 StPO) ist nicht zu beanstanden und wird auch vom Gesuchsgegner nicht weiter thematisiert.
- 2.7** Der Gesuchsgegner macht schliesslich geltend, die Gesuchstellerin habe infolge länger anhaltender Phasen der Untätigkeit den Gerichtsstand konkludent anerkannt. Die in der Rechtsprechung entwickelte konkludente Anerkennung des Gerichtsstands (vgl. TPF 2011 178) stellt eine Form des Abweichens vom gesetzlichen Gerichtsstand dar (vgl. Art. 40 Abs. 3 StPO). Die diesbezüglich vorgesehene gesetzliche Grundlage findet systematisch nur Anwendung im Rahmen der Bestimmungen zum Gerichtsstand, mithin zur Abgrenzung der örtlichen Zuständigkeit zwischen gleichartigen Behörden (Art. 31 ff. StPO). Für ein Abweichen von der gesetzlichen Zuständigkeit im Rahmen von Zuständigkeitskonflikten zwischen Bundesverwaltungsbehörden und kantonalen Strafbehörden in Verwaltungsstrafsachen ist diese Bestimmung jedoch nicht anwendbar.
- 3.** Nach dem Gesagten ist das Gesuch gutzuheissen und es sind die Strafverfolgungsbehörden des Kantons Bern für berechtigt und verpflichtet zu erklären, die den Beschuldigten B. und C. zur Last gelegten Straftaten zu verfolgen und zu beurteilen.
- 4.** Es sind keine Gerichtskosten zu erheben.

Demnach erkennt die Beschwerdekammer:

1. Die Strafverfolgungsbehörden des Kantons Bern sind berechtigt und verpflichtet, die den Beschuldigten B. und C. zur Last gelegten Straftaten zu verfolgen und zu beurteilen.
2. Es wird keine Gerichtsgebühr erhoben.

Bellinzona, 3. März 2016

Im Namen der Beschwerdekammer
des Bundesstrafgerichts

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

Zustellung an

- Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL
- Generalstaatsanwaltschaft des Kantons Bern

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid ist kein ordentliches Rechtsmittel gegeben.