

**TPF 2013 173**

24. Auszug aus dem Beschluss der Beschwerdekammer in Sachen A. gegen Eidgenössisches Finanzdepartement EFD vom 15. Oktober 2013 (BV.2013.11)

*Fristenstillstand im Verwaltungsstrafverfahren (Gerichtsferien).*

**Art. 31 Abs. 1 VStrR, Art. 22a Abs. 1 lit. c VwVG**

**Die Einsprachefrist gegen Strafbescheide nach Art. 62 ff. VStrR steht gemäss Art. 22a Abs. 1 lit. c VwVG still. Diese Bestimmung ist anwendbar, da Art. 31 Abs. 1 VStrR dynamisch auf die aktuelle Fassung des Verwaltungsverfahrensgesetzes verweist (E. 3.3–3.9).**

*Suspension des délais dans la procédure pénale administrative (fêries judiciaires).*

**Art. 31 al. 1 DPA, art. 22a al. 1 let. c PA**

**Le délai d'opposition contre les mandats de répression au sens des art. 62 ss DPA est suspendu en vertu de l'art. 22a al. 1 let. c PA. Cette disposition est applicable, car l'art. 31 al. 1 DPA renvoie de manière dynamique à la version actuelle de la Loi fédérale sur la procédure administrative (consid. 3.3–3.9).**

*Sospensione dei termini nella procedura penale amministrativa (vacanze giudiziarie).*

**Art. 31 cpv. 1 DPA, art. 22a cpv. 1 lett. c PA**

**Il termine per opporsi ad un decreto penale giusta gli art. 62 e segg. DPA soggiace a sospensione giusta l'art. 22a cpv. 1 lett. c PA. Questa disposizione è applicabile in virtù di un rinvio dinamico dell'art. 31 cpv. 1 DPA all'attuale tenore della legge sulla procedura amministrativa (consid. 3.3–3.9).**

**Zusammenfassung des Sachverhalts:**

A. erhielt am 17. Dezember 2012 einen Strafbescheid des EFD zugestellt. Er erhob dagegen am 30. Januar 2013 Einsprache. Das EFD erachtete sie als verspätet, da die Fristen zwischen 18. Dezember bis und mit 2. Januar nicht stillstünden und lehnte es mit Verfügung vom 14. Februar 2013 ab, darauf einzutreten. Der Beschwerdeentscheid des EFD vom 15. Juli 2013

bestätigte dies. Dagegen beschwerte sich A. bei der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts.

Die strittigen Fragen ergaben sich daraus, dass Art. 22a VwVG erst nach Schaffung des VStrR geschaffen wurde und Art. 31 Abs. 1 VStrR nur eine sinngemässe Anwendung vorsieht.

Die Beschwerdekammer hiess die Beschwerde gut.

#### **Aus den Erwägungen:**

**3.4** Eine sinngemässe Anwendung einer Norm kann eine wortgetreue sein, muss aber keine identische, also unterschiedslose Übernahme sein. Als Synonyme für «sinngemäss» bezeichnet der Duden die Ausdrücke *frei, dem Sinn nach, nicht wortwörtlich, sinnentsprechend, analog* (Duden, Band 8, Synonymwörterbuch, 4. Aufl., Mannheim et al. 2006).

Die Verwendung des Ausdrucks «sinngemäss» bei Verweisen entspricht nicht mehr zeitgenössischer Regelungstechnik. Heute soll das Verweisungsobjekt grundsätzlich unverändert Anwendung finden; Verweisungsanalogien, ausgedrückt durch die «sinngemässe» oder «entsprechende» Anwendbarerklärung des Verweisungsobjekts, sollen somit nicht verwendet werden (so BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gesetzgebungsleitfaden, 3. Aufl., Bern 2007, N. 906).

Das VStrR verwendet den Ausdruck 23-mal. Jeder Normverweis ist danach *sinngemäss* zu verstehen. Dadurch soll der Wortlaut der verwiesenen Bestimmungen an die Situation der Verweisungsnorm angepasst werden (im Allgemeinen zum sog. Analogieschluss vgl. KESHELAVA, Der Methodenpluralismus und die Ratio Legis, Diss. FR, Basel 2012, S. 118–120). Beispielsweise verweist Art. 22 Abs. 2 VStrR für die örtliche Zuständigkeit auf Art. 40 Absatz 2 StPO, wonach uneinige Kantone das Bundesstrafgericht anrufen können. Der *sinngemässe* Verweis will ausschliessen, dass im VStrR für diese Frage den Kantonen eine Rolle zukomme. Die unterschiedslose standardisierte Verwendung im VStrR wie auch der Umstand, dass der Ausdruck heute entbehrlich ist, sprechen dagegen, dass durch den Ausdruck eine vollständige inhaltliche Veränderung der verwiesenen Normen beabsichtigt gewesen wäre.

**3.5** Einzugehen ist nun auf die Frage, ob ein statischer oder dynamischer Verweis vorliege.

Verweisungen ermöglichen, die Rechtsetzung zu entlasten, Zusammenhänge herzustellen und Regelungen zu vereinheitlichen. Aussenverweisungen erklären Normen eines anderen Erlasses für anwendbar (GEORG MÜLLER, *Elemente einer Rechtsetzungslehre*, 2. Aufl., Zürich 2006, N. 361, 370). Verweisungen können statisch oder dynamisch sein. Dynamisch ist die Verweisung, wenn Normen nicht in einer bestimmten, sondern in der jeweils geltenden Fassung als anwendbar erklärt werden. Ob eine dynamische oder eine statische Verweisung vorliegt, ergibt sich in der Regel aus dem Wortlaut der Verweisungsnorm, oder ist durch Auslegung zu ermitteln. Massgebend für die Auslegung ist in erster Linie der Sinn und Zweck der Verweisung. Eindeutig ist der Wortlaut nur, wenn auf eine Norm «in der Fassung vom» verwiesen wird (MÜLLER, a.a.O., N. 374 und Fn 739, 740; zum Ganzen BGE 136 I 316 E. 2.4.1; BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, *Gesetzgebungsleitfaden*, a.a.O., N. 892 ff., 895).

Der technische, dürre Wortlaut von Art. 31 Abs. 1 VStrR ist hier nur von beschränktem Wert. Immerhin entspräche aber eine dynamische Verweisung einem Vereinheitlichungsstreben mehr, da sie ausschliesst, dass verweisende Erlasse einzelne Revisionsschichten einer Bestimmung verewigen und so auseinanderdriften.

**3.6** Die Materialien und die Normgeschichte führen nicht weiter.

Art. 22a VwVG war bereits verschiedentlich Verfahrensgegenstand. BGE 126 V 119 E. 2c (zum Sozialversicherungsrecht; vgl. auch BGE 132 II 153 E. 3.1) stellte dabei fest:

«Nach seinem klaren Willen sollte mithin gerade im Bereich der Fristen im Verwaltungsverfahren vor den Versicherern eine einheitliche und rechtsgleiche Regelung im Sinne eines Mindeststandards gelten. [...]

Diese Gesetzesänderung geht auf einen parlamentarischen Vorstoss in Form eines Postulats durch Nationalrätin Josi Meier zurück (Amtl.Bull. 1979 N 352 f.), wonach zum Schutze der Rechtsuchenden für die in bundesrechtlich geordneten Verwaltungsverfahren vorgesehenen gesetzlichen Fristen ein Stillstand (Gerichtsferien) vorzusehen sei, der zeitlich an die entsprechenden Bestimmungen des OG anknüpfe».

Der Fristenstillstand gab, soweit ersichtlich, nicht zu Diskussion Anlass, weder beim Erlass des VStrR (Amt. Bull. NR 1973 II 451, 476; Amt. Bull. SR 1971 V 844, 847), noch bei der Revision des OG (Amt. Bull. NR 1991 III 1307; Amt. Bull. SR 1991 IV 865), noch bei Erlass der StPO (AB 2007 N 1036; AB 2006 S 1062) und ebensowenig in den jeweiligen Botschaften des Bundesrates (BBl 1971 I 993 zum VStrR; BBl 1991 II 465, 536 OG-Revision; BBl 2005 1085 zur StPO).

### 3.7

**3.7.1** Sowohl die Systematik innerhalb des VStrR wie die Einbettung einer Norm in der Rechtsordnung kann für die Auslegung massgeblich sein. Jedoch folgt das VStrR als älteres Gesetz nicht notwendigerweise modernen Gliederungsprinzipien (dazu obige Erwägung 3.4 sowie BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gesetzgebungsleitfaden, a.a.O., S. 353 ff.). Sodann wurde seine Lückenhaftigkeit, was die Schnittstelle von Verwaltungsverfahren und gerichtlichem Verfahren betrifft, bereits gerichtlich festgestellt (BGE 116 IV 223 E. 4 betreffend Art. 73 Abs. 1 Satz 2 VStrR und Art. 77 Abs. 4 VStrR; vgl. auch allgemein BGE 119 IV 59 E. 2b/cc zu den oft unvollständigen und ungenauen Randtiteln). Art. 22a VwVG schuf neue Unklarheiten (BGE 132 II 153 E. 3.1; 126 V 119 E. 2c; 122 V 65).

**3.7.2** Immerhin ergibt sich aus Art. 31 VStrR selbst, dass Verwaltungsverfahren und gerichtliches Verfahren (*procédure judiciaire, procedura giudiziaria*) auseinandergehalten werden. Nach dessen Absatz 2 richten sich die Fristen im gerichtlichen Verfahren nach der StPO (somit ohne Fristenstillstand). Im Umkehrschluss (*argumentum e contrario*) spricht dies eher dafür, dass in dem in Absatz 1 geregelten Verwaltungsverfahren ein Fristenstillstand gelten soll.

**3.7.3** Vorgebracht wird, dass das Verwaltungsstrafverfahren im Gleichlauf mit der StPO auszulegen sei, was gegen die Annahme eines Fristenstillstandes spreche. VStrR und StPO sind in der Tat verknüpft, gelten doch gemäss Art. 2 VStrR die allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuches für Taten, die in der Verwaltungsgesetzgebung des Bundes mit Strafe bedroht sind, soweit das VStrR oder das einzelne Verwaltungsgesetz nichts anderes bestimmen (vgl. auch den Verweis in Art. 82 VStrR).

Massgeblich ist indes, dass gemäss Botschaft vom 21. Dezember 2005 zur Vereinheitlichung der Strafprozessordnung der Gesetzgeber das Verwaltungsstrafverfahren bewusst von der Vereinheitlichung

ausgenommen hat (BBl 2006 1085, S. 1086, 1095 f.; Entscheid des Bundesstrafgerichts BV.2008.10 vom 4. Dezember 2008, E. 1.3.3 zur «Weiterführungsabsicht»). Er hat das VStrR zwar in Hinblick auf die neue StPO angepasst, allerdings eben nur partiell und zudem erst vor kurzer Zeit. Bei unterlassener Übernahme von Regelungen aus der StPO kann daher im Regelfall nicht von einer echten Lücke gesprochen werden, sondern es ist qualifiziertes Schweigen anzunehmen (KELLER, Grundrechtskonformität und Tauglichkeit des Verwaltungsstrafrechts als Prozessgesetz, in: Eicker [Hrsg.], Aktuelle Herausforderungen für die Praxis im Verwaltungsstrafverfahren, Bern 2013, S. 168). Dies umso mehr, als dass Art. 31 Abs. 2 VStrR seine heutige Fassung bei der Revision der StPO erhielt (AS 2010 1881, 2027), Absatz 1 jedoch unangetastet blieb.

**3.7.4** Als Zwischenfazit ist festzuhalten, dass hier die Gliederung in zwei Absätze dafür spricht, dass es im Verwaltungsverfahren – im Gegensatz zum Gerichtsverfahren – einen Fristenstillstand geben soll. Es ist anzunehmen, dass der Gesetzgeber in bewusster Abweichung von der StPO einen Fristenstillstand im VStrR nicht ausschliessen wollte.

### **3.8**

**3.8.1** Der Zweck (teleologische Auslegung) von Art. 31 VStrR besteht vor allem in einer Vereinheitlichung der Fristberechnung in den verwaltungsrechtlichen Verfahren des Bundes (CAVELTI, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], VwVG-Kommentar, Zürich/ St. Gallen 2006, Art. 22a N. 1 f.).

**3.8.2** Dieses Vereinheitlichungsstreben ist in der aktuellen Gesetzgebung nach wie vor ein realistisches, welches der Lauf des Legiferierens nicht illusorisch machte:

Zunächst kennt auch Art. 38 Abs. 4 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) einen Fristenstillstand wie das VwVG. Der Vereinheitlichung dient ebenso die Regel von Art. 4 VwVG wonach Bestimmungen des Bundesrechts, die ein Verfahren eingehender regeln, Anwendung finden, soweit sie den Bestimmungen des VwVG nicht widersprechen. Darin wird im Wesentlichen eine kodifizierte Lex-posterior-Regel gesehen. Wenn Art. 2 Abs. 1 VwVG über weite Strecken die Regelungen von Steuererlassen vorbehält, so betrifft dies namentlich den Wirkungsbereich des EFD, schliesst nach seinem Wortlaut indes die Anwendung von Art. 22a VwVG nicht aus (MAYHAL,

Waldmann/Weissenberger [Hrsg], Praxiskommentar VwVG, Zürich et. al. 2009, Art. 2 N. 3–8 und Art. 4 N. 3–5).

Im Zuständigkeitsbereich des EFD enthalten eine Reihe von Gesetzen keine Regelungen oder verweisen auf allgemeine Verfahrensvorschriften oder auf das VStrR. [...] In diesen Verfahren gilt demnach der Fristenstillstand, wie Übrigens auch vor Bundesverwaltungsgericht (Art. 37; SR 173.32).

Eigene eingehende Verfahrensvorschriften enthalten die gegenüber dem VwVG jüngeren Erlasse des BG über die direkte Bundessteuer (SR 642.11) und des Zollgesetzes (SR 631.0), wobei letzteres zwar auf das VwVG verweist, jedoch im Fristenlauf ausdrücklich davon abweicht, indem es bestimmt, dass die Frist für die erste Beschwerde gegen die Veranlagung 60 Tage beträgt (Art. 116 Abs. 3 und 4). Dies ist für die Beschwerdeführer indes eine grosszügigere Lösung als sie das VwVG kennt. Auf das Zollgesetz verweisen eine Reihe von Abgabenerlassen (Tabaksteuergesetz [Art. 3; SR 641.31], Biersteuergesetz [Art. 6], Automobilsteuergesetz [Art. 7], CO<sub>2</sub>-Gesetz [Art. 33 Abs. 2]).

**3.8.3** Immer noch im Bereich des EFD wird ein Fristenstillstand aber auch ausdrücklich ausgeschlossen (BG über das öffentliche Beschaffungswesen [Art. 26 Abs. 2; SR 172.056.1]) sowie für öffentliche Kaufangebote nach BEHG [Art. 33*b* Abs. 4, Art. 33*c*, Art. 33*d* Abs. 3; SR 954.1]). Sodann sieht das Steueramtshilfegesetz (Art. 5 Abs. 3; SR 672.5) keinen Fristenstillstand vor, wobei dies durch die Nähe zum Rechtshilfeverfahren bedingt sein wird (vgl. Art. 12 Abs. 2 IRSG; SR 351.1).

Nach einem zwischenzeitlichen Auseinanderklaffen stimmen die Regelungen des (heutigen) Art. 46 BGG und Art. 22*a* VwVG wieder überein (vgl. BGE 132 II 153 E. 4.2).

**3.8.4** Schliesslich sind spezifisch strafrechtliche Zwecke zu beachten. Gemäss Beschwerdegegner soll das Beschleunigungsgebot einen Fristenstillstand in Strafverfahren ausschliessen (weniger absolut: Entscheid des Bundesstrafgerichts BV.2008.10 vom 4. Dezember 2008, E. 1.3.3). Das Gebot soll jedoch *zugunsten* Angeschuldigter vermeiden, dass diese überlang einem strafrechtlichen Verdacht ausgesetzt werden (Art. 29 Abs. 1 BV; Art. 6 Abs. 1 EMRK; BGE 130 IV 54 E. 3.3.1; Urteil des Bundesgerichts 6B\_348/2013 vom 12. Juli 2013, E. 2.1; MEYER-LADEWIG, Handkommentar EMRK, 3. Aufl., Baden-Baden 2011, Art. 6, N. 196). Das Prinzip würde damit nur entfremdet (Art. 18 EMRK), hat es doch der

Beschuldigte in der Hand, sein Verfahren nicht zu verlängern. Der Abschluss von Verwaltungsstrafverfahren insgesamt wird dadurch nicht zwingend wesentlich verzögert.

Im Übrigen macht es Sinn, wenn Verwaltungsverfahren und Verwaltungsstrafverfahren den gleichen Regeln folgen, nicht zuletzt weil mit dem Strafverfahren ein Entscheid über eine Leistungspflicht verknüpft sein kann (Art. 69 Abs. 2 und 70 Abs. 1 VStrR).

**3.9** Zusammenfassend ist die vom Gesetzgeber ursprünglich gehegte Vereinheitlichungsabsicht nach wie vor eine aktuelle. Dem kann nur ein Verständnis von Art. 31 Abs. 1 VStrR als ein dynamischer Verweis auf die aktuelle Fassung gerecht werden. Wird in begründeten Fällen vom Fristenstillstand abgewichen, so erfolgt dies ausdrücklich. Der Grundsatz des Fristenstillstands im Verwaltungsverfahren erlitte durch die Ausnahme des VStrR eine empfindliche Einschränkung. Strafrechtliche Erwägungen gebieten nicht, eine solche Einschränkung in Kauf zu nehmen. Daraus folgt, dass für Einsprachen gegen Strafbescheide nach Art. 62 ff. VStrR der Fristenstillstand (Gerichtsferien) gemäss Art. 22a Abs. 1 lit. c VwVG Anwendung findet.

## TPF 2013 179

25. Auszug aus dem Beschluss der Beschwerdekammer in Sachen A. gegen Kanton Basel-Stadt und Kanton Basel-Landschaft vom 9. Oktober 2013 (BG.2013.20)

*Anfechtung des Gerichtsstands durch die Parteien; Überweisungsverfahren; rechtliches Gehör.*

**Art. 41 StPO, Art. 29 Abs. 2 BV**

**Bevor eine Verfahrenspartei den Gerichtsstand anfechten kann, muss sie bei der befassen Strafbehörde die Überweisung des Falles an die nach ihrer Ansicht zuständige Strafbehörde beantragen (E. 1.1–1.2).**

**Anerkennt eine Strafbehörde nach einem Meinungsaustausch ihre Zuständigkeit direkt mittels Verfügung, so muss sie diese in der Regel – um nicht das rechtliche Gehör der Parteien zu verletzen – nach einer beantragten Überweisung überprüfen und neu entscheiden (E. 1.4).**