

12. Auszug aus dem Beschluss der Beschwerdekammer in Sachen Schweizerische Eidgenossenschaft gegen Kanton Bern vom 2. März 2016 (BG.2015.41)

*Verwaltungsstrafrecht. Geltungsbereich. Gerichtsbarkeit (sachliche Zuständigkeit).*

Art. 1 VStrR, Art. 91<sup>bis</sup>, 98 LFG, Art. 40 Abs. 3 StPO

Damit das VStrR zur Anwendung kommt, muss die erstinstanzliche Verfolgung und Beurteilung von Widerhandlungen grundsätzlich einer Verwaltungsbehörde des Bundes übertragen sein (E. 2.2). Bestimmung der Zuständigkeit zur Verfolgung von Widerhandlungen gemäss Art. 14 ff. VStrR i.V.m. Art. 91<sup>bis</sup> LFG (E. 2.3–2.6). Art. 40 Abs. 3 StPO, welcher im Ausnahmefall ein Abweichen vom gesetzlichen Gerichtsstand ermöglicht, ist im Rahmen von Zuständigkeitskonflikten zwischen Bundesverwaltungsbehörden und kantonalen Strafbehörden nicht anwendbar (E. 2.7).

*Droit pénal administratif. Champ d'application. Jurisdiction (compétence matérielle).*

Art. 1 DPA, art. 91<sup>bis</sup>, 98 LA, art. 40 al. 3 CPP

L'application de la DPA suppose en principe qu'en première instance, la poursuite et le jugement d'infractions soient transmis à une autorité administrative de la Confédération (consid. 2.2). Détermination de la compétence pour poursuivre des infractions au sens des art. 14 ss DPA en lien avec l'art. 91<sup>bis</sup> LA (consid. 2.3-2.6). L'art. 40 al. 3 CPP, qui prévoit exceptionnellement une dérogation au for légal, n'est pas applicable dans le cadre de conflits de compétence entre des autorités administratives fédérales et des autorités pénales cantonales (consid. 2.7).

*Diritto penale amministrativo. Campo d'applicazione. Giurisdizione (competenza materiale).*

Art. 1 DPA, art. 91<sup>bis</sup>, 98 LNA, art. 40 cpv. 3 CPP

L'applicazione della DPA presuppone di principio che il perseguimento ed il giudizio per l'infrazione in questione siano stati demandati ad un'autorità amministrativa della Confederazione (consid. 2.2). Determinazione della competenza per il perseguimento di infrazioni giusta gli art. 14 e segg. DPA unitamente all'art. 91<sup>bis</sup> LNA (consid. 2.3–2.6). Le deroghe di foro giusta l'art.

---

**40 cpv. 3 CPP non sono ammesse in caso di conflitti di competenza fra autorità amministrative della Confederazione e autorità penali cantonali (consid. 2.7).****Zusammenfassung des Sachverhalts:**

Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (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. 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. Der folgende Austausch zwischen dem BAZL und der Generalstaatsanwaltschaft des Kantons Bern ergab keine Einigung bezüglich der Zuständigkeit zur Prüfung einer allfälligen strafrechtlichen Verantwortlichkeit von B. und C. Die Angelegenheit wurde schliesslich der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts zur Beurteilung vorgelegt.

Die Beschwerdekammer erklärte die Strafverfolgungsbehörden des Kantons Bern für berechtigt und verpflichtet, die den Beschuldigten B. und C. zur Last gelegten Straftaten zu verfolgen und zu beurteilen.

**Aus den Erwägungen:****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<sup>bis</sup> 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 materielle rechtliche 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<sup>bis</sup> 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<sup>bis</sup> 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 Bundesstrafgerichtsbarkeit (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<sup>bis</sup> 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<sup>bis</sup> 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<sup>bis</sup> LFG und Art. 1 VStrR. Art. 91<sup>bis</sup> 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<sup>bis</sup> 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 (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.