

Bundesstrafgericht
Tribunal pénal fédéral
Tribunale penale federale
Tribunal penal federal



Geschäftsnummer: BV.2013.11

Beschluss vom 15. Oktober 2013

Beschwerdekammer

Besetzung

Bundesstrafrichter Stephan Blättler, Vorsitz,
Andreas J. Keller und Roy Garré,
Gerichtsschreiber Martin Eckner

Parteien

A., vertreten durch Rechtsanwälte Marc Nater
und/oder Marco Borsari,

Beschwerdeführer

gegen

EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT EFD,
Beschwerdegegner

Gegenstand

Amtshandlung (Art. 27 Abs. 1 und 3 VStrR)

Sachverhalt:

- A.** Am 15. April und 29. Juli 2011 gab die Offenlegungsstelle der Börse (SIX Swiss Exchange AG) der Finma (Eidgenössische Finanzmarktaufsicht) Hinweise auf mögliche Meldepflichtverletzungen, dies gemäss Art. 20 Abs. 4 des Bundesgesetzes vom 24. März 1995 über die Börsen und den Effektenhandel (Börsengesetz, BEHG; SR 954.1; Untersuchungsakten S. 10 0004 und 0014). Die Finma erstattete daraufhin am 31. August 2011 Strafanzeige beim Eidgenössischen Finanzdepartement EFD (nachfolgend "EFD") nach Art. 38 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG; SR 956.1; Untersuchungsakten S. 10 0001). Das EFD eröffnete die Strafuntersuchung am 11. Mai 2012 (Untersuchungsakten S. 020 0001).

Das EFD erliess am 14. Dezember 2012 gegen A. einen Strafbescheid gestützt auf Art. 62 ff. des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR; SR 313.0). A. wurde der Widerhandlung gegen Art. 41 Abs. 1 lit. a BEHG (Verletzung von Meldepflichten) schuldig gesprochen und zu einer Busse von Fr. 4'500.-- sowie zur Bezahlung der Verfahrenskosten von Fr. 3'040.-- verurteilt. Der Strafbescheid wurde ihm am 17. Dezember 2012 zugestellt (Untersuchungsakten S. 090 0001–0005).

- B.** Gegen diesen Strafbescheid erhob A. am 30. Januar 2013 Einsprache (Untersuchungsakten S. 090 0006). Das EFD erachtete sie als verspätet und trat mit Verfügung vom 14. Februar 2013 nicht darauf ein (Untersuchungsakten S. 100 0001). Im Folgenden dreht sich das Verfahren um die Frage, ob es im Einspracheverfahren einen Fristenstillstand nach Art. 22a Abs. 1 VwVG gebe.
- C.** A. reichte beim Rechtsdienst EFD am 28. Februar 2013 ein Begehren um gerichtliche Beurteilung ein, wie dies die Rechtsmittelbelehrung der Verfügung vom 14. Februar 2013 vorsah. Der Einzelrichter am Bundesstrafgericht verfügte daraufhin am 8. April 2013, dass das Verfahren sistiert und das Begehren dem EFD zur Behandlung als Beschwerde im Sinne von Art. 27 Abs. 1 VStrR überwiesen wird (Untersuchungsakten S. 100 0073 Verfahren SK.2013.10).

D. Der Beschwerdeentscheid des EFD erging am 15. Juli 2013 (Untersuchungsakten S. 100 0155). Er bestätigte die Verfügung vom 14. Februar 2013 und erkannte: "Die Beschwerde von A. vom 28. Februar 2013 gegen die Nichteintretensverfügung des EFD vom 14. Februar 2013 betreffend die Einsprache gegen den Strafbescheid vom 14. Dezember 2012 wird abgewiesen." (act. 1.2 S. 7 Ziffer 1 des Dispositivs).

E. Dagegen beschwert sich A. am 18. Juli 2013 bei der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts. Er beantragt (act. 1):

- "1. Es seien der Beschwerdeentscheid des EFD vom 15. Juli 2013 sowie die Verfügung des EFD vom 14. Februar 2013 in der Sache 442.2-026 aufzuheben und die Sache zur materiellen Beurteilung im Einspracheverfahren an das EFD zurückzuweisen.
2. Eventualiter sei das EFD anzuweisen, dem Beschuldigten die im Strafbescheid vom 14. Dezember 2012 anberaumte Frist wiederherzustellen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zuzüglich Mehrwertsteuerersatz) zu Lasten der Staatskasse."

Die Stellungnahme des EFD vom 9. August 2013 beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen (act. 4). Sie wurde dem Beschwerdeführer am 14. August 2013 zur Kenntnis zugeleitet (act. 5).

Auf die Ausführungen der Parteien und die eingereichten Akten wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden rechtlichen Erwägungen Bezug genommen.

Die Beschwerdekammer zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das EFD verfolgt und beurteilt Widerhandlungen gegen Strafbestimmungen des Börsengesetzes. Das VStrR ist soweit anwendbar, als BEHG (primär) und FINMAG (subsidiär) nichts anderes bestimmen (Art. 50 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 1 lit. e FINMAG).

Für das gerichtliche Verfahren verweist das FINMAG auf die sinngemässe Anwendung der Art. 73–83 VStrR (Art. 50 Abs. 2 FINMAG). Das VStrR weist seinerseits weiter auf die ergänzende Anwendung der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0; Art. 82 VStrR).

- 1.2** Gegen Amtshandlungen sowie gegen Säumnis des untersuchenden Beamten kann gemäss Art. 27 Abs. 1 VStrR beim Direktor oder Chef der beteiligten Verwaltung Beschwerde geführt werden. Unter dem Direktor oder Chef der beteiligten Verwaltung sind die Leiter der betreffenden Verwaltungsabteilung resp. Ämter unterhalb der Departementsstufe zu verstehen. Der Begriff *Chef* ist dabei als Abteilungschef zu verstehen. Diese Formulierung, dass sowohl beim Direktor als auch beim Chef der beteiligten Verwaltung Beschwerde geführt werden kann, trägt der Dezentralisierung einzelner Verwaltungsbereiche Rechnung (Entscheid des Bundesstrafgerichts BV.2011.26 vom 10. Januar 2012, E. 2.1/2.3; zum Ganzen EICKER/FRANK/ACHERMANN, Verwaltungsstrafrecht und Verwaltungsverfahrenrecht, Bern 2012, S. 222–224).
 - 1.3** Ein Beschwerdeentscheid im Sinne von Art. 27 Abs. 2 VStrR kann bei der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts angefochten werden (Art. 27 Abs. 3 VStrR i.V.m. Art. 37 Abs. 2 lit. b StBOG). Zur Beschwerde ist berechtigt, wer durch den Beschwerdeentscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (Art. 28 Abs. 1 VStrR). Die Beschwerde gegen einen Beschwerdeentscheid ist innert drei Tagen, nachdem dieser dem Beschwerdeführer eröffnet worden ist, schriftlich mit Antrag und kurzer Begründung einzureichen (Art. 28 Abs. 3 VStrR). Im Gegensatz zur Beschwerde gegen Zwangsmassnahmen (Art. 28 Abs. 2 VStrR) können Beschwerdeentscheide nach Art. 27 VStrR nur wegen Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, angefochten werden (Art. 27 Abs. 3 VStrR).
 - 1.4** Der Beschwerdeentscheid des EFD vom 15. Juli 2013 ist ein taugliches Anfechtungsobjekt. Der Beschwerdeführer ist als Beschuldigter des Strafverfahrens durch die angefochtene Verfügung beschwert. Er ist zur Beschwerde legitimiert. Da die Beschwerde auch innert Frist eingereicht wurde, ist auf sie einzutreten.
- 2.**
- 2.1** Strittig ist die Frage, ob das Verwaltungsstrafverfahren für Einsprache-fristen den Fristenstillstand kenne.
 - 2.2** Es ist unbestritten, dass Art. 31 Abs. 1 VStrR für die Berechnung der Fristen, die Fristverlängerung und die Wiederherstellung gegen die Folgen der Fristversäumnis vorsieht, dass die Artikel 20–24 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) sinngemäss gelten. Gemäss Art. 22a

Abs. 1 lit. c VwVG (Randtitel "Stillstand der Fristen") stehen gesetzliche oder behördliche Fristen, die nach Tagen bestimmt sind, vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar still. Art. 22a Abs. 2 VwVG nimmt davon Verfahren betreffend aufschiebende Wirkung und andere vorsorgliche Massnahmen aus.

- 2.3** Beide Parteien weisen darauf hin, dass die Beschwerdekammer bereits einmal in seiner amtlich publizierten Rechtsprechung Gelegenheit hatte, sich mit Art. 22a Abs. 1 VwVG auseinanderzusetzen (Entscheid des Bundesstrafgerichts BV.2008.10 vom 4. Dezember 2008, E. 1.3.2/1.3.3, publiziert als TPF 2008 167).

Die Beschwerdekammer führte darin aus, dass der Gesetzgeber bei der Schaffung von Art. 22a VwVG nicht an die Beschwerdeverfahren nach Art. 25 ff. VStrR gedacht habe. Art. 22a VwVG wurde erst rund 16 Jahre nach Inkrafttreten des VStrR erlassen.

Nur Absatz 1 von Art. 31 VStrR verweist auf den Fristenstillstand. Beim Beschwerdeverfahren vor der Beschwerdekammer handelt es sich um gerichtliche Verfahren im Sinne von 82 VStrR, für welche nach Absatz 2 von Art. 31 VStrR die StPO gilt. Die StPO kennt keinen Fristenstillstand.

- 2.4** Der Entscheid TPF 2008 167 verneinte, dass für das (gerichtliche) Beschwerdeverfahren ein Fristenstillstand gelte. Die Beschwerdefrist der Art. 27 Abs. 1 und 3 VStrR ist Teil des Beschwerdeverfahrens. Die Einsprachefrist des Art. 67 Abs. 1 VStrR ist demgegenüber Teil des Einspracheverfahrens.

Die Einsprache ist das vom Gesetz besonders vorgesehene förmliche Rechtsmittel, mit dem eine Verfügung bei der verfügenden Verwaltungsbehörde zwecks Neuüberprüfung angefochten wird. Die Einsprachemöglichkeit liegt im Interesse der Verwaltung, als sie einmal entscheiden kann und dennoch die Möglichkeit hat, den Entscheid nochmals gründlich zu überdenken oder die Verhältnisse abzuklären (EICKER/FRANK/ACHERMANN, a.a.O., S. 257 f.; MOOR/POLTIER, Droit Administratif II, 3. Aufl., Bern 2011, S. 614 f., 628 f., und insbesondere S. 629–631; vgl. auch Art. 30 Abs. 2 lit. b VwVG). Die Einsprache ist also kein devolutives Rechtsmittel, das die Entscheidungszuständigkeit an eine Rechtsmittelinstanz übergehen lässt. Während sich die Beschwerde an sich aus dem hierarchischen Verwaltungsaufbau ergibt, kommt die Einsprache nur zum Zug, wenn sie ausdrücklich vorgesehen ist. Sie kann dann auch nicht übersprungen werden (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, S. 417 f.; vgl. auch Art. 74 VwVG und Art. 32 Abs. 2 lit. a i.V.m. Art. 33 lit. d des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über

das Bundesverwaltungsgericht [Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG; SR 173.32]).

Die Einsprache ist demnach Teil des Verwaltungsverfahrens. Daran ändert nichts, dass die Verwaltung auf Antrag oder mit Zustimmung des Einsprechers die Einsprache als Begehren um Beurteilung durch das Strafgericht behandeln kann (Art. 71 VStrR).

- 2.5** Zusammenfassend hat die Rechtsprechung noch nicht geklärt, ob vor der Verwaltung in VStrR-Verfahren ein Fristenstillstand nach Art. 22a VwVG gilt.

3.

- 3.1** Der Beschwerdegegner argumentiert, dass der Fristenstillstand nach Art. 22a VwVG erst nach Schaffung des VStrR geschaffen worden sei, womit fraglich sei, ob ihn der Verweis von Art. 31 Abs. 1 VStrR erfasse. Auch sehe Art. 31 Abs. 1 VStrR nur die *sinngemässe* Anwendung von Art. 22a VwVG vor (act. 1.2 N. 20). Es bestünden triftige Gründe zur Annahme, dass ein Fristenstillstand in Verwaltungsstrafverfahren nicht der Intention des Gesetzgebers entspräche. Angesichts des Beschleunigungsgebotes wäre er im Verwaltungsstrafrecht ein Fremdkörper. Auch Art. 89 Abs. 2 StPO sehe in Strafverfahren keinen Fristenstillstand vor (act. 1.2 N. 23). Schon aus der Rechtssicherheit ergebe sich, dass hierbei kein Unterschied gemacht werden könne, ob es sich um ein Verfahren der Verwaltung oder der Gerichte handle. Es liege im Übrigen weder eine Praxisänderung vor, noch müsse aus Treu und Glauben auf die Einsprache eingetreten werden, noch seien die Voraussetzungen für eine allfällige Wiederherstellung erfüllt (act. 1.2 N. 26 f.).

Für den Beschwerdeführer handelt es sich beim globalen und ausnahmslosen Verweis auf das Fristenrecht des VwVG um einen dynamischen Verweis, d.h. einen Verweis auf die jeweils aktuelle Fassung (act. 1 S. 8). Es bestehe kein Grund, vom klaren Gesetzeswortlaut von Art. 22a VwVG, wonach es einen Fristenstillstand gebe, abzuweichen (act. 1 S. 7–13). Vielmehr bestünden im Verwaltungsrecht weitgehend einheitliche Stillstandsregeln, weshalb zumindest ein Hinweis der Behörde auf deren Nichtgeltung angezeigt gewesen wäre (act. 1 S. 12). Hätte es sich ferner um ein gesetzgeberisches Versehen gehandelt, so hätten dies die zuständigen Stellen schon längst korrigiert (act. 1 S. 13). Auch die Rechtssicherheit sei nicht tangiert (act. 1 S. 18 f.). Die Einsprache wäre auf jeden Fall aufgrund des Vertrauensprinzips (Praxisänderung ohne genügende Ankündigung) ent-

gegenzunehmen (act. 1 S. 20-23), eventualiter als Begehren um Wiederherstellung (act. 1 S. 23).

- 3.2** Das Gesetz muss in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zu Grunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode ausgelegt werden. Die Gesetzesauslegung hat sich vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut die Norm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis der ratio legis. Dabei befolgt das Bundesgericht einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es namentlich ab, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Prioritätsordnung zu unterstellen. Insbesondere bei jüngeren Gesetzen sind auch die Gesetzesmaterialien zu beachten, wenn sie auf die streitige Frage eine klare Antwort geben und dem Richter damit weiterhelfen (BGE 138 III 694 E. 2.4; 137 V 167 E. 3.2; 135 III 20 E. 4.4, 135 III 112 E. 3.3.2).
- 3.3** Die Unklarheit ergibt sich vorliegend nicht aus Art. 22a VwVG, sondern aus Art. 31 Abs. 1 VStrR, dessen Wortlaut keine eindeutige Antwort gibt (und zwar in keiner Landessprache). Unklar ist die Tragweite des Verweises und die gemäss Gesetzestext "sinngemässe" Geltung der verwiesenen Normen. Auf Letzteres ist zuerst einzugehen.
- 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. Nach Inkrafttreten des UVG wurde im Zusammenhang mit der Teilrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG) vom 4. Oktober 1991, in Kraft seit 15. Februar 1992 (AS 1992 S. 288), neu Art. 22a VwVG über den Stillstand der Fristen ins VwVG

eingefügt und damit erstmals in diesem Gesetz eine Fristenstillstandsregelung getroffen.

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 (BBI 1971 I 993 zum VStrR; BBI 1991 II 465, 536 OG-Revision; BBI 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 be-

droht 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 des 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 Wir-

kungsbereich 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 (Art. 53, 54 Abs. 1 FINMAG; Mehrwertsteuergesetz [Art. 81 Abs. 1, 103 Abs. 1; SR 641.20]; Alkoholgesetz [SR 680]; BG über die Stempelabgaben [SR 641.10]; Biersteuergesetz [Art. 32 Abs. 2, 33 Abs. 6; SR 641.41]; Automobilsteuergesetz [Art. 32 Abs. 2; SR 641.51]; Mineralölsteuergesetz [Art. 34 Abs. 2; SR 641.61]; CO₂-Gesetz [Art. 33 Abs. 1, 45 Abs. 1; SR 641.71]; Schwerverkehrsabgabengesetz [Art. 23 Abs. 4; SR 641.81]; Zinsbesteuerungsgesetz [Art. 9 Abs. 5, 15 Abs. 3; SR 641.91]; Verrechnungssteuergesetz [Art. 67 Abs. 1; SR 642.21]). 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], CO₂-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. 33b Abs. 4, Art. 33c, Art. 33d 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. 22a 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, 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 VStrR; Art. 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.

3.10 Das Auslegungsergebnis bedeutet für den vorliegenden Fall: Der Beschwerdeführer erhielt den Strafbescheid vom 14. Dezember 2012 am Montag, dem 17. Dezember 2012 (Untersuchungsakten S. 090 0005). Die Frist von 30 Tagen begann demnach am 18. Dezember 2012 zu laufen (Art. 67 Abs. 1 VStrR i.V.m. Art. 20 Abs. 1 VwVG).

Indessen stehen nach Tagen bestimmte Fristen "vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar" still (Art. 22a Abs. 1 lit. c VwVG). Ein Ausnahmefall ist nicht gegeben (vgl. BGE 138 IV 186 E. 1.2 f. zum im Wesentlichen gleichlautenden Art. 46 BGG). Für die Rechtmässigkeit einer Mitteilung nach VwVG ist ohne Belang, ob sie während eines Fristenstillstandes oder zuvor erfolgt (BGE 131 V 305 E. 4.2, 4.2.3). Bei der Zustellung einer Verfügung während des Fristenstillstands nach Art. 22a VwVG gilt der

erste Tag nach dem Ende des Stillstands als erster zählender Tag für die Beschwerdefrist (BGE 132 II 153 E. 4.1).

Die Zustellung erfolgte zwar am letzten Tag vor dem Stillstand (17. Dezember), doch stand die Frist mit und ab ihrer Auslösung (18. Dezember) still. Der erste Tag des Fristenlaufes ist somit der Donnerstag, 3. Januar 2013. Die Einsprache vom 30. Januar 2013 trägt den Poststempel des gleichen Datums (so Untersuchungsakten S. 100 0001 Verfügung vom 14. Februar 2013, S. 2). Sie ist damit offenkundig innerhalb der Einsprachefrist von 30 Tagen (Art. 67 Abs. 1 VStrR) und damit fristgerecht erhoben.

3.11 Ist die fristgerecht erhobene Einsprache vom 30. Januar 2013 an die Hand zu nehmen, erfolgten die Nichteintretensverfügung vom 14. Februar 2013 und der sie schützende Beschwerdeentscheid vom 15. Juli 2013 zu Unrecht. Diese sind demnach antragsgemäss aufzuheben (Antrag 1, in obenstehender Erwägung E).

4. Insgesamt obsiegt der Beschwerdeführer vollumfänglich, was zur Gutheissung seiner Beschwerde führt.

5.

5.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Gerichtsgebühren zu erheben (Art. 423 Abs. 1 StPO i.V.m. Art. 97 Abs. 1 VStrR).

5.2 Das Gericht entscheidet über die Entschädigung für Nachteile (so Art. 99 VStrR) und zwar auch für das Verfahren vor der Verwaltung (Art. 101 Abs. 1 VStrR).

Der Beschwerdeführer reichte keine Kostennote ein und der Beschwerdegegner konnte sich zu den beantragten Entschädigungsfolgen äussern (Art. 101 Abs. 2 VStrR, obige Erwägung E).

Der Beschwerdeführer musste, verursacht auch durch die unzutreffende Rechtsmittelbelehrung in der Verfügung vom 14. Februar 2013, drei verschiedene Verfahren führen (obige Erwägungen B–E: Begehren um gerichtliche Beurteilung an die Strafkammer, Verwaltungsbeschwerde, vorliegende Beschwerde). Der Beschwerdegegner hat dem Beschwerdeführer für seine Aufwendungen in den vorliegenden Verfahren eine Parteientschädigung von pauschal Fr. 2'500.-- zu entrichten (Art. 73 StBOG und Art. 5 und 8 Abs. 1 des Reglements des Bundesstrafgerichts vom 31. August 2010 über die Kosten, Gebühren und Entschädigungen in

Bundesstrafverfahren [BStKR; SR 173.713.162] i.V.m. Art. 25 Abs. 4 VStrR).

6. Während ein gerichtlicher Entscheid nur die Verfahrensparteien bindet, sind die Regeln über den Fristenstillstand im VStrR für Strafverfahren verschiedener Bundesbehörden relevant. Die Beschwerdekammer vertraut darauf, dass das EFD den anonymisierten Entscheid (erhältlich via die Entscheiddatenbank auf www.bstger.ch) den betroffenen Stellen zur Kenntnis bringt.

Demnach erkennt die Beschwerdekammer:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Beschwerdeentscheid des Generalsekretariats EFD vom 15. Juli 2013 und die Verfügung des Generalsekretariats EFD vom 14. Februar 2013 werden aufgehoben.
2. Es werden keine Gerichtsgebühren erhoben.
3. Der Beschwerdegegner hat dem Beschwerdeführer für das vorliegende Verfahren eine Parteientschädigung von pauschal Fr. 2'500.-- zu bezahlen.

Bellinzona, 17. Oktober 2013

Im Namen der Beschwerdekammer
des Bundesstrafgerichts

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

Zustellung an

- Rechtsanwälte Marc Nater und Marco Borsari
- Eidgenössisches Finanzdepartement EFD, Generalsekretariat EFD, Rechtsdienst, unter separater Rücksendung der Verfahrensakten

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid ist kein ordentliches Rechtsmittel gegeben.