

12.434

**Parlamentarische Initiative
Wahlen durch die Bundesversammlung
Abgangsentschädigung im Falle der Nichtwiederwahl
und Modalitäten der Wiederwahl**

Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates

vom 15. Januar 2015

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zur Verordnung der Bundesversammlung über Entschädigungen bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses und zur Änderung des Verwaltungsgerichtsgesetzes. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, den beiliegenden Entwürfe zuzustimmen.

15. Januar 2015

Im Namen der Kommission
Der Präsident: Stefan Engler

Übersicht

Im Zusammenhang mit der Nichtwiederwahl von Bundesanwalt Erwin Beyeler im Juni 2011 zeigten sich Rechtsunklarheiten in Bezug auf die Ausrichtung einer Abgangsentschädigung bei einer Nichtwiederwahl. Dies galt nicht nur für den Bundesanwalt, sondern auch für die Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen Bundesgerichte. Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte ersuchte die Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung, diese Lage zu klären. Die Gerichtskommission leitete dieses Ersuchen an die Kommissionen für Rechtsfragen weiter. Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates beschloss am 22. Mai 2012, Rechtsgrundlagen auszuarbeiten für die Ausrichtung von Abgangsentschädigungen an Personen, die eine Funktion ausgeübt haben, in die sie von der Bundesversammlung gewählt wurden. Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates stimmte diesem Beschluss am 31. August 2012 zu.

Die Kommission schlägt vor, dass die Verwaltungskommission beziehungsweise die Leitung des Bundesstraferichts, des Bundesverwaltungsgerichts oder des Bundespatentgerichts einem Richter oder einer Richterin bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses eine Entschädigung von höchstens einem Jahreslohn zusprechen kann, wenn der Einzelfall dies rechtfertigt. Sie berücksichtigt dabei insbesondere das Alter, die berufliche und persönliche Situation, die Dauer der Amtstätigkeit der betreffenden Person und die Umstände der Auflösung des Arbeitsverhältnisses. Beim Bundesanwalt oder der Bundesanwältin und den stellvertretenden Bundesanwältinnen oder -anwälten ist dafür die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft zuständig. Keine Entschädigung wird ausgerichtet, wenn die betreffende Person aus dem Amt ausscheidet, weil sie das gesetzliche Rücktrittsalter erreicht hat, wenn sie wegen schwerer Verletzung von Amtspflichten des Amtes enthoben oder nicht wiedergewählt worden ist, oder wenn sie aus freien Stücken das Arbeitsverhältnis gekündigt hat oder nicht mehr zur Wiederwahl antritt. Die Ausrichtung einer Entschädigung bedarf der Zustimmung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Anlass für diese parlamentarische Initiative bildeten die Folgen der Nichtwiederwahl von Bundesanwalt Erwin Beyeler durch die Bundesversammlung im Juni 2011.

Erwin Beyeler schied am 31. Dezember 2011 aus seinem Amt als Bundesanwalt aus. Am 25. August 2011 hatte die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft, welche gegenüber dem Bundesanwalt Arbeitgeberbefugnisse wahrnimmt, mit Erwin Beyeler eine Vereinbarung getroffen, wonach dieser eine Abgangsentschädigung in der Höhe eines halben Jahresgehalts erhalten soll, sofern diese von der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) genehmigt wird. Die FinDel, welche im Auftrag der eidgenössischen Räte die Oberaufsicht über den gesamten Finanzhaushalt des Bundes ausübt (Art. 26 Abs. 2 des Parlamentsgesetzes¹), konnte nach dem damaligen Recht (Art. 79 Abs. 3 und 7 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001² in der bis 30. Juni 2013 geltenden Fassung) Abgangsentschädigungen genehmigen.

Bis Ende 2010 unterstand der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin dem Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000³, welches vorsieht, dass bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitgeber unter bestimmten Voraussetzungen und sofern keine gesetzlichen Kündigungsgründe vorliegen, Abgangsentschädigungen ausgerichtet werden. Seit 1. Januar 2011 wird der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin durch die Bundesversammlung gewählt (Art. 20 Abs. 1 des Strafbehördenorganisationsgesetzes⁴) und untersteht nicht mehr dem BPG. Erwin Beyeler machte die im BPG vorgesehenen Ansprüche geltend mit der Begründung, dass in seinem Fall übergangsrechtlich noch die bisherige Regelung zur Anwendung komme. Angesichts der Besonderheit dieses Falls und der unklaren Rechtslage genehmigte die FinDel die zwischen der Aufsichtsbehörde und der Bundesanwaltschaft getroffene Vereinbarung. Gleichzeitig lud sie die Gerichtskommission der eidgenössischen Räte ein, die Rechtslage in Bezug auf die Abgangsentschädigung bei einer Nichtwiederwahl zu klären, dies nicht nur für den Bundesanwalt oder die Bundesanwältin, sondern für alle Personen, welche durch die Bundesversammlung auf Amtszeit gewählt werden. Da die Gerichtskommission keine Legislativkommission ist, hat sie dieses Ersuchen an die Kommissionen für Rechtsfragen weitergeleitet.

Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (hiernach «die Kommission») prüfte dieses Ersuchen der FinDel an ihren Sitzungen vom 16. April und 22. Mai 2012. An letzterer Sitzung beschloss sie ohne Gegenstimme eine parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut:

«Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates arbeitet die Rechtsgrundlagen dafür aus, dass Personen, die eine Funktion ausgeübt haben, in die sie von der Bundesversammlung gewählt wurden, eine Abgangsentschädigung ausgerichtet werden kann. Dies gilt nicht für Personen, die ihre Funktion im Nebenamt ausgeübt haben. Noch keine Grundlagen bestehen heute für die Richterinnen und Richter der ersten

1 SR 171.10; ParlG
2 SR 172.220.111.3; BPV
3 SR 172.220.1; BPG
4 SR 173.71; StBOG

stanzlichen Bundesgerichte, die Bundesanwältin bzw. den Bundesanwalt sowie die Stellvertretenden Bundesanwältinnen und Bundesanwälte. Die Kommission regelt das Wiederwahlverfahren u. a. so, dass die Entscheide mindestens sechs Monate vor Ablauf der Amtsdauer gefällt werden.»

Am 31. August 2012 stimmte die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates diesem Beschluss einstimmig zu. Die Kommission befasste sich darauf an sechs Sitzungen mit der Ausarbeitung einer Vorlage. Am 18. Oktober 2013 verabschiedete sie einen Vorentwurf und unterbreitete ihn den betroffenen Behörden zur Stellungnahme, nämlich der Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung, dem Bundesgericht, dem Bundesstrafgericht, dem Bundesverwaltungsgericht, dem Bundespatentgericht, der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft und der Bundesanwaltschaft. Sie hat deren Kommentaren teilweise Rechnung getragen. Am 15. Januar 2015 verabschiedete sie mit 12 zu 1 Stimmen den Entwurf zu einer Verordnung der Bundesversammlung über Entschädigungen bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses; ohne Gegenstimme angenommen hat sie zudem den Entwurf zu einer Änderung des Bundesverwaltungsgerichtsgesetzes.

Sie wurde bei ihrer Arbeit gemäss Artikel 112 Absatz 1 ParlG vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement unterstützt.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Geltendes Recht für verschiedene Funktionen beim Bund

2.1.1 Entschädigungen für das Bundespersonal

Das Arbeitsverhältnis der Angestellten des Bundes, einschliesslich des nicht vom Parlament gewählten Personals der eidgenössischen Gerichte und der Bundesanwaltschaft richtet sich nach dem BPG und den entsprechenden Ausführungserlassen, insbesondere nach der BPV. Das BPG hat die Wahl auf Amtsdauer für die meisten Bundesangestellten abgeschafft. Dies gilt auch für die höheren Kaderangehörigen. Das Arbeitsverhältnis wird durch öffentlich-rechtlichen Vertrag begründet (Art. 8 Abs. 1 BPG).

Der Arbeitsvertrag kann im gegenseitigen Einvernehmen aufgelöst oder von einer der Vertragsparteien unter Einhaltung bestimmter Fristen gekündigt werden. Der Arbeitgeber kann das Arbeitsverhältnis gemäss Artikel 10 Absatz 3 BPG nur aus einem sachlich hinreichenden Grund ordentlich kündigen (insbesondere Verletzung wichtiger gesetzlicher oder vertraglicher Pflichten, Mängel in der Leistung oder im Verhalten, mangelnde Eignung, Tauglichkeit oder Arbeitsbereitschaft, Wegfall einer gesetzlichen oder vertraglichen Anstellungsbedingung). Aus wichtigen Gründen können beide Vertragsparteien das Arbeitsverhältnis fristlos kündigen (Art. 10 Abs. 4 BPG).

Für höhere Kaderangehörige sieht Artikel 26 BPV Anstellungsbedingungen vor, die in den jeweiligen Arbeitsvertrag aufzunehmen sind und deren Wegfall ein ordentlicher Kündigungsgrund darstellt (z.B. Wegfall der gedeihlichen Zusammenarbeit zwischen einem Amtsdirektor und der Departementsvorsteherin oder Wegfall des Willens zur Zusammenarbeit eines Departementsvorstehers mit seiner Generalsekretärin oder mit einem seiner persönlichen Mitarbeiter).

Artikel 19 BPG und Artikel 78 und 79 BPV regeln die Voraussetzungen und die Höhe von Entschädigungen bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses. Gemäss dem seit 1. Juli 2013 geltenden Recht hat der Arbeitgeber alle Möglichkeiten einer zumutbaren Weiterbeschäftigung auszuschöpfen, bevor er einer angestellten Person ohne deren Verschulden kündigt (Art. 19 Abs. 1 BPG). Er unterstützt die angestellte Person in ihrem beruflichen Fortkommen (Art. 19 Abs. 2 BPG).

Gemäss Artikel 19 Absatz 3 BPG erhält die angestellte Person eine Entschädigung, wenn sie in einem Beruf arbeitet, nach dem keine oder nur eine schwache Nachfrage besteht, wenn ihr Arbeitsverhältnis lange gedauert hat oder wenn sie ein bestimmtes Alter erreicht hat. Diese Voraussetzungen werden in Artikel 78 Absatz 1 BPV präzisiert: Eine Entschädigung erhalten Angestellte in sogenannten Monopolberufen oder mit sehr spezialisierter Funktion sowie Angestellte, die seit 20 Jahren ununterbrochen für die Bundesverwaltung arbeiten oder über 50-jährig sind. Die Entschädigung kann auch bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses im gegenseitigen Einvernehmen ausserachtet werden (Art. 78 Abs. 2^{bis} BPV).

Die Höhe der Entschädigung entspricht mindestens einem Monatslohn und höchstens einem Jahreslohn (Art. 19 Abs. 5 BPG). Bei der Festsetzung der Entschädigung werden das Alter der Angestellten, deren berufliche und persönliche Situation, die gesamte Dauer ihrer Anstellung bei Verwaltungseinheiten und die Kündigungsfrist berücksichtigt (Art. 79 Abs. 4 BPV).

Die Abgangsentschädigung nach Artikel 19 Absatz 3 BPG wird einer Person als Überbrückungshilfe ausgerichtet, da ihre Chancen, auf dem Arbeitsmarkt eine neue Stelle zu finden, wegen der bisherigen spezialisierten Tätigkeit oder des Alters eingeschränkt sind.⁵ Sie soll den finanziellen Verlust, der durch eine mehr oder weniger lange Periode der Arbeitslosigkeit entsteht, abfedern helfen (vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgericht A-6884/2009 E. 5.3). Diese Entschädigung hat keinen pönalen oder präventiven, sondern ausschliesslich Lohncharakter.

Entschädigungen für höhere Kaderangehörige

Gestützt auf die Delegationsnorm von Artikel 19 Absatz 4 BPG sieht Artikel 78 Absatz 2 BPV eine Abgangsentschädigung für höhere Kaderangehörige der Bundesverwaltung vor (insbesondere Staatssekretäre und Staatssekretärinnen, Amtsdirektoren und Amtsdirektorinnen, Vizekanzler und Vizekanzlerinnen, Generalsekretäre und Generalsekretärinnen der Departemente, persönliche Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Departementschefs). Dieser Entschädigungsanspruch knüpft weder an ein langdauerndes Arbeitsverhältnis, noch an das Erreichen eines bestimmten Alters, noch an eine schwache Nachfrage an. Er findet seine Rechtfertigung vielmehr darin, dass den genannten Kaderangehörigen bereits bei Wegfall der gedeihlichen Zusammenarbeit mit der Departementsspitze oder des Willens derselben zur Zusammenarbeit oder deren Ausscheiden aus dem Amt ordentlich gekündigt werden kann («Schleudersitzfunktionen»). Der Entschädigungsanspruch besteht auch bei einer einvernehmlichen Auflösung des Arbeitsverhältnisses (Art. 78 Abs. 2^{bis} BPV).

⁵ Harry Nötzli, Die Beendigung von Arbeitsverhältnissen im Bundespersonalrecht, Bern 2005, Rz. 376;
Peter Hänni, Personalrecht des Bundes, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht Bd. 1/2, 2. Aufl. Basel, 2004, Rz. 113.

Die Höhe der Entschädigung entspricht mindestens einem Monatslohn und höchstens einem Jahreslohn (Art. 79 Abs. 1 BPV). Bei Kündigungen aus einem Grund nach Artikel 26 Absatz 1 BPV (Wegfall der gedeihlichen Zusammenarbeit mit der Departementsvorsteherin oder dem Departementsvorsteher) oder bei Kündigung des Arbeitsvertrages eines Generalsekretärs oder einer Generalsekretärin nach Artikel 26 Absatz 3 BPV entspricht die Entschädigung einem Jahreslohn (Art. 79 Abs. 2 BPV). Die Bemessung, der Wegfall und die Rückerstattung der Entschädigung richten sich nach Artikel 78 Absatz 3 und 4 sowie Artikel 79 Absatz 4 BPV.

Folgen bei einem Kündigungsfehler

Was im Falle eines Kündigungsfehlers zu erfolgen hat, ist in den am 1. Juli 2013 in Kraft getretenen Artikeln 34b und 34c BPG geregelt.⁶ Heisst die Beschwerdeinstanz, in der Regel das Bundesverwaltungsgericht (vgl. Art. 36 BPG), eine Beschwerde gegen eine Kündigung durch den Arbeitgeber gut, so spricht sie der Beschwerdeführerin oder dem Beschwerdeführer eine Entschädigung von mindestens sechs Monatslöhnen und höchstens einem Jahreslohn zu, wenn sachlich hinreichende Gründe für die ordentliche Kündigung oder wichtige Gründe für die fristlose Kündigung fehlen (Art. 34b Abs. 1 Bst. a). Im zweiten Fall hat sie zudem die Fortzahlung des Lohnes bis zum Ablauf der ordentlichen Kündigungsfrist anzuordnen (Art. 34b Abs. 1 Bst. b). Insbesondere bei einer missbräuchlichen oder diskriminierenden Kündigung kann die Beschwerdeführerin oder der Beschwerdeführer zwischen der Wiederaufnahme der bisherigen Arbeit und einer Entschädigung von mindestens sechs Monatslöhnen und höchstens einem Jahreslohn wählen (Art. 34c BPG).

Entschädigungen für Funktionen auf Amtsdauer nach BPG

Eine Wahl auf Amtsdauer wird nur noch für einzelne höhere Funktionen vorgesehen, die über Unabhängigkeit vom Anstellungsorgan verfügen müssen. Zur Erhöhung der Legitimation ist die erstmalige Wahl gewisser Funktionen zudem von der Bundesversammlung zu genehmigen.

- Der Bundesrat wählt den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten für eine Amtsdauer von vier Jahren. Die Wahl ist durch die Bundesversammlung zu genehmigen (Art. 26 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz [DSG; SR 235.1]).
- Der Bundesrat wählt die Direktorin oder den Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle für eine Amtsdauer von sechs Jahren. Die Wahl bedarf der Genehmigung durch die Bundesversammlung (Art. 2 Abs. 2 des Finanzkontrollgesetzes vom 28. Juni 1967 [FKG; SR 614.0]).
- Die Koordinationskonferenz der Bundesversammlung wählt die Generalsekretärin oder den Generalsekretär der Bundesversammlung auf vier Jahre. Die Wahl bedarf der Bestätigung durch die Vereinigte Bundesversammlung (Art. 37 Abs. 2 Bst. d ParlG und Art. 26 Abs. 1 und 2 der Parlamentsverwaltungsverordnung vom 3. Oktober 2003 [ParlVV; SR 171.115]).
- Das Gesamtgericht des Bundesgerichts wählt auf Antrag der Verwaltungskommission die Generalsekretärin oder den Generalsekretär des Bundesgerichts und die Stellvertreterin oder den Stellvertreter auf eine Amtsdauer von

⁶ Botschaft vom 31. August 2011 zu einer Änderung des Bundespersonalgesetzes (BBl 2011 6723 f.).

sechs Jahren (Art. 15 Abs. 1 Bst. f und Art. 26 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG; SR 173.110]).

- Der Bundesrat wählt den Obergerichtspräsidenten der Armee und seinen Stellvertreter für eine Amtsdauer von vier Jahren (Art. 17 Abs. 1 des Militärstrafprozesses vom 23. März 1979 [MStP; SR 322.1]).
- Die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt wählt die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte des Bundes auf eine Amtsdauer von vier Jahren (Art. 20 Abs. 2 und 3 StBOG).
- Der Bundesrat wählt auch Mitglieder von Aufsichts- oder Leitungsorganen spezialgesetzlicher Aktiengesellschaften oder öffentlich-rechtlicher Körperschaften und Anstalten des Bundes auf Amtsdauer. So wählt der Bundesrat beispielsweise sechs Mitglieder des elfköpfigen Bankrates der Schweizerischen Nationalbank auf 4 Jahre und – auf Vorschlag des Bankrats – die Mitglieder des Direktoriums und ihre Stellvertreterinnen oder Stellvertreter auf 6 Jahre (Art. 39 und 43 des Nationalbankgesetzes vom 3. Oktober 2003 [NBG; SR 951.11]). Ferner wählt der Bundesrat die Mitglieder des Verwaltungsrates der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (Art. 9 Abs. 2 und 3 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes vom 22. Juni 2007 [FINMAG; SR 956.1]) sowie die Mitglieder des Rates des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats (Art. 6 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 2007 über das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat [ENSIG; SR 732.2]) jeweils auf eine Amtsdauer von 4 Jahren.
- Der Bundesrat wählt zudem die Mitglieder ausserparlamentarischer Kommissionen auf Amtsdauer (z. B. Mitglieder der Wettbewerbskommission).

Die Arbeitsverhältnisse der auf Amtsdauer gewählten Personen richten sich nach den spezialgesetzlichen Regelungen. Fehlen solche, so gelten die Bestimmungen des BPG (Art. 14 Abs. 2 BPG). Für die Begründung und Beendigung der entsprechenden Arbeitsverhältnisse sieht Artikel 14 Absatz 2 BPG Sonderregeln vor. So kann die Wahlbehörde von einer Wiederwahl absehen, wenn dafür sachlich hinreichende Gründe vorliegen; verfügt sie nicht spätestens sechs Monate vor Ablauf der Amtsdauer die Nichtwiederwahl, so gilt die betreffende Person als wiedergewählt (Art. 14 Abs. 2 Bst. c BPG).

Die Spezialgesetze enthalten – soweit ersichtlich – keine Entschädigungsgrundlagen bei einer Nichtwiederwahl beziehungsweise bei einer Auflösung des Arbeitsverhältnisses vor Ablauf der Amtsdauer. Allfällige Entschädigungen richten sich somit nach Artikel 19 BPG und Artikel 78 f. BPV⁷ beziehungsweise nach Artikel 34b Absatz 1 Buchstabe a und Absatz 2 sowie Artikel 34c Absatz 1 Buchstaben a, b und d und Absatz 2 BPG.

⁷ Das Bundesgericht hat Artikel 19 BPG in den Artikeln 50 f. der Personalverordnung des Bundesgerichts vom 27. August 2001 (PVBger; SR 172.220.114) konkretisiert: die Generalsekretärin oder der Generalsekretär beziehungsweise die Stellvertreterin oder der Stellvertreter erhält eine Entschädigung von mindestens einem Monatslohn und höchstens einem Jahreslohn, wenn sie oder er unverschuldet nicht wiedergewählt wird.

2.1.2 Ruhegehälter für die obersten Magistratspersonen

Mitglieder des Bundesrates und Bundeskanzlerin oder Bundeskanzler

Die Vereinigte Bundesversammlung wählt die Mitglieder des Bundesrates sowie die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler auf die Dauer von vier Jahren (Art. 168 Abs. 1 und 175 Abs. 3 BV). Die finanziellen Folgen bei einer Nichtwiederwahl oder bei einem vorzeitigen Ausscheiden aus dem Amt richten sich nach dem Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989⁸ über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen (Magistratspersonengesetz) und der entsprechenden Verordnung der Bundesversammlung gleichen Datums (Magistratspersonenverordnung)⁹.

Scheidet eine Bundesrätin oder ein Bundesrat nach mindestens vier Amtsjahren oder aus gesundheitlichen Gründen (Rücktritt oder Feststellung der Amtsunfähigkeit) früher aus dem Amt aus, so hat sie oder er Anspruch auf ein volles Ruhegehalt in der Höhe der halben Besoldung einer amtierenden Magistratsperson (Art. 3 Abs. 1 und 2 Bst. a der Magistratspersonenverordnung). Das Gleiche gilt für die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler, wobei hier – ausser bei Ausscheiden aus gesundheitlichen Gründen – mindestens acht Amtsjahre vorliegen müssen (Art. 3 Abs. 1 und 2 Bst. b der Magistratspersonenverordnung). Die Ausrichtung eines vollen Ruhegehalts bei vorzeitigem Rücktritt aus gesundheitlichen Gründen bedarf der Zustimmung der FinDel (Art. 3 Abs. 3 der Magistratspersonenverordnung).

Tritt eine Bundesrätin oder ein Bundesrat aus anderen als gesundheitlichen Gründen vor Ablauf von vier Amtsjahren zurück, so kann der Bundesrat ihr oder ihm vorübergehend oder auf Lebenszeit ein Ruhegehalt bis zum Betrag der halben Besoldung einer amtierenden Magistratsperson zuerkennen (Zustimmung der FinDel erforderlich). Die gleiche Rechtsfolge gilt für die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler, wenn sie oder er nach einer ersten Amtsperiode von vier Jahren nicht wiedergewählt wird oder aus anderen als gesundheitlichen Gründen vor Ablauf von acht Amtsjahren zurücktritt (Anwendung von Art. 4 der Magistratspersonenverordnung).

Solange eine ehemalige Magistratsperson ein Erwerbs- oder Ersatzeinkommen erzielt, das zusammen mit dem Ruhegehalt die Jahresbesoldung einer amtierenden Magistratsperson übersteigt, wird das Ruhegehalt um den Mehrbetrag gekürzt (Art. 5 der Magistratspersonenverordnung).

Richterinnen und Richter des schweizerischen Bundesgerichts

Richterinnen und Richter des schweizerischen Bundesgerichts werden von der Vereinigten Bundesversammlung auf sechs Jahre gewählt (Art. 168 Abs. 1 BV¹⁰; Art. 5 und 9 BGG¹¹). Ein Amtsenthebungsverfahren wird weder im Parlaments- noch im Bundesgerichtsgesetz vorgesehen.

Die ordentlichen Richterinnen und Richter des Bundesgerichts unterstehen wie die Mitglieder des Bundesrats dem Magistratspersonengesetz und der entsprechenden Verordnung. Anspruch auf ein volles Ruhegehalt (halbe Besoldung einer amtierenden Richterin oder eines amtierenden Richters) besteht, wenn Richterinnen oder Richter nach mindestens 15 Amtsjahren oder aus gesundheitlichen Gründen früher

⁸ SR 172.121

⁹ SR 172.121.1

¹⁰ SR 101

¹¹ SR 170.110; LTF

aus dem Amt ausscheiden. Die Ausrichtung eines vollen Ruhegehalts bei vorzeitigem Rücktritt aus gesundheitlichen Gründen bedarf der Zustimmung der FinDel (Art. 3 Abs. 3 der Magistratspersonenverordnung).

Bei einer Nichtwiederwahl nach sechs oder zwölf Amtsjahren oder bei einem Rücktritt aus anderen als gesundheitlichen Gründen vor Ablauf von 15 Amtsjahren wird das Ruhegehalt um je ein Prozent der Besoldung einer amtierenden Magistratsperson für jedes volle Amtsjahr gekürzt, das bis zur Vollendung von 15 Amtsjahren fehlt (Anwendung von Art. 4 Abs. 3 der Magistratspersonenverordnung).

Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen Bundesgerichte

Die Richterinnen und Richter des Bundesstraengerichts, des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundespatentgerichts werden von der Vereinigten Bundesversammlung jeweils auf sechs Jahre gewählt (Art. 42 und 48 StBOG; Art. 5 und 9 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005¹²; Art. 9 und 13 des Patentgerichtsgesetzes vom 20. März 2009¹³). Sie können vor Ablauf der Amtsdauer des Amtes enthoben werden, wenn sie vorsätzlich oder grob fahrlässig Amtspflichten schwer verletzt oder die Fähigkeit, das Amt auszuüben, auf Dauer verloren haben (Art. 49 StBOG; Art. 10 VGG; Art. 14 PatGG).

Das Arbeitsverhältnis und die Besoldung der (hauptamtlichen) Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen Bundesgerichte richten sich nach der Richterverordnung vom 13. Dezember 2002¹⁴. Artikel 9 der Richterverordnung verweist für einzelne Sozialleistungen des Arbeitgebers auf die Bestimmungen über das Arbeitsverhältnis des Personals der Bundesversammlung. Eine Abgangsentschädigung im Falle einer Nichtwiederwahl oder einer Amtsenthebung ist nicht vorgesehen.

Der bundesrätliche Entwurf des Straferichts- und des Verwaltungsgerichtsgesetzes sah als Wahlorgan für die Mitglieder der unteren Bundesgerichte den Bundesrat vor. Diese hätten unter Vorbehalt der richterlichen Unabhängigkeit der Personalgesetzgebung des Bundes unterstellt werden sollen (d.h. insbesondere Wahl auf Amtsdauer und Verzicht auf Leistungslohn)¹⁵. Auf diese Weise wären die oben unter Ziffer 2.1.1 umschriebenen Entschädigungsmöglichkeiten vorgesehen gewesen. Das Parlament entschied demgegenüber, dass die Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen Bundesgerichte von der Bundesversammlung gewählt werden und sie nicht der Bundespersonalgesetzgebung, sondern einer eigenen Richterverordnung unterstehen. Es ist nicht klar, ob die Bundesversammlung bewusst auf eine Entschädigung der Richterinnen und Richter bei einer Nichtwiederwahl bzw. Amtsenthebung verzichten wollte (qualifiziertes Schweigen) oder ob hier eine ausfüllungsbedürftige Lücke besteht.

Bundesanwältin oder Bundesanwalt

Die Vereinigte Bundesversammlung wählt die Bundesanwältin oder den Bundesanwalt und die Stellvertretenden Bundesanwältinnen oder Bundesanwälte auf vier Jahre (Art. 20 StBOG). Vor Ablauf der Amtsdauer können sie des Amtes enthoben werden, wenn sie vorsätzlich oder grob fahrlässig Amtspflichten schwer verletzt

¹² SR 173.32; VGG

¹³ SR 173.41; PatGG

¹⁴ SR 173.711.2

¹⁵ Botschaft über die Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 4202 4258 4518 f., 4540 f.

haben oder die Fähigkeit, das Amt auszuüben, auf Dauer verloren haben (Art. 21 StBOG).

In der Verordnung der Bundesversammlung vom 1. Oktober 2010¹⁶ über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin sowie der Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen findet sich ebenfalls keine Regelung zu einer Abgangsentschädigung bei einer Nichtwiederwahl oder einer Amtsenthebung.

Der Bundesrat wollte das gesamte Personal der Bundesanwaltschaft – wie nach altem Recht – dem Bundespersonalrecht unterstellen. Dabei war für die Bundesanwältin oder den Bundesanwalt, die Stellvertretenden Bundesanwältinnen oder Bundesanwälte sowie die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte eine Wahl auf Amtsdauer vorgesehen.¹⁷ Das Parlament entschied sich indes für ein eigenes Personalstatut.

Funktionen im Nebenamt

Gewisse von der Bundesversammlung auf Amtszeit gewählte Funktionen werden im Nebenamt ausgeübt und mit Taggeldern, Stundenpauschalen und allenfalls mit einer Präsidialzulage entschädigt. Eine Abgangsentschädigung bei Nichtwiederwahl oder Amtsenthebung wird jeweils nicht vorgesehen. Dies betrifft die nebenamtlichen Mitglieder von Bundesgericht, Bundesstrafgericht und Bundespatentgericht sowie die Mitglieder der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft.

Nicht untersucht wird die Frage, ob die von der Vereinigten Bundesversammlung gewählten Mitglieder des Militärkassationsgerichts (Art. 14 MStP) bei einer Nichtwiederwahl oder Abberufung eine Abgangsentschädigung erhalten oder nicht. Der Dienst als Militärrichter gilt als besonderer Militärdienst, der dem freiwilligen Militärdienst im Sinne von Artikel 44 Absatz 1 des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995¹⁸ gleichgestellt ist (Art. 3 der Verordnung vom 24. Oktober 1979¹⁹ über die Militärstrafrechtspflege).

2.2 Kantonale Regelungen

Auch in den Kantonen sind Abgangsentschädigungen für nicht wiedergewählte Magistratspersonen vorgesehen. Hier einige Beispiele:

§ 12b des Aargauer Dekrets vom 1. Juni 2010 über die vorzeitige Pensionierung und die Entschädigungen bei Nichtwiederwahl (165.320) enthält folgende Bestimmung: «Wer trotz Kandidatur vom Volk oder vom Grossen Rat in ein Hauptamt nicht wiedergewählt wird, kann unter Berücksichtigung insbesondere des Lebensalters, des Dienstalters und der Umstände der Nichtwiederwahl zusätzlich im Umfang von höchstens einem Jahreslohn entschädigt werden».

Artikel 3 des Waadtländer Gesetzes vom 6. Dezember 1967 (173.33) über die Entschädigung und die Renten der Kantonsrichter sieht vor, dass ein Kantonsrichter, der ohne sein Verschulden nicht wiedergewählt wird und nicht unmittelbar Anrecht auf

¹⁶ SR 173.712.23

¹⁷ Botschaft zum Strafbehördenorganisationsgesetz vom 10. September 2008, BBl 2008 8125 8157

¹⁸ SR 510.10; MStG

¹⁹ SR 322.2

eine Rente hat, eine Abgangsentschädigung erhält. Diese beträgt bei einer Amtsdauer von weniger als 5 Jahren einen Jahreslohn und bei einer Amtsdauer von mehr als 5 Jahren zwei Jahreslöhne.²⁰

Gemäss § 3 f. der Luzerner Magistratenpensionsordnung vom 31. März 2003 (Grossratsbeschluss Nr. 130) erhalten ehemalige Mitglieder des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts eine Übergangsrente (zwischen 40 und 56 % des letzten Jahresverdienstes), wenn sie nicht wiedergewählt oder nicht mehr nominiert werden. Voraussetzung ist, dass sie das 50. Lebensjahr vollendet oder mindestens acht Amtsjahre geleistet haben. Ist dies nicht der Fall, erhalten sie eine Abgangsentschädigung in der Höhe von 50 % des letzten Jahresverdienstes (§ 10).

Nach Artikel 32 und 43 des Berner Personalgesetzes vom 16. September 2004 (BSG 153.01) erhalten ehemalige hauptamtliche Richterinnen und Richter eine Abgangsentschädigung, wenn sie unverschuldet abberufen oder nicht wiedergewählt werden. Das Abberufungsgericht stellt fest, ob die Nichtwiederwahl oder die Auflösung vor Ablauf der Amtsdauer unverschuldet ist oder nicht. Die Höhe der Entschädigung wird abgestuft nach Dienst- und Lebensalter in einer Verordnung festgelegt (Höchstbetrag: 18 Monatsgehälter). Eine Abgangsentschädigung ist ausgeschlossen, wenn Rentenansprüche bestehen.

Nach § 27 des Zuger Personalgesetzes vom 1. September 1994 (154.21) haben die vom Volk gewählten hauptamtlichen Richterinnen und Richter Anspruch auf eine Abgangsentschädigung, wenn sie vor dem Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze gegen ihren Willen nicht wiedergewählt werden. Die Abgangsentschädigung beträgt zwischen 6 und 12 Monatsgehältern (je nach Anzahl der Amtsjahre).

Gemäss § 24 der Thurgauer Besoldungsverordnung vom 18. November 1998 (177.22) erhält eine vom Volk oder vom Grossen Rat gewählte Amtsperson, die aus Gründen, für die sie nicht einzustehen hat, nicht wiedergewählt wird, die bisherige Besoldung während längstens drei Monaten nach Ablauf der Amtsdauer, sofern das Rentenalter noch nicht erreicht ist.

Im Kanton Zürich erhalten die Mitglieder der obersten kantonalen Gerichte bei Beendigung des Amtes eine Abfindung in Monatslöhnen.²¹ Die Höhe der Abfindung bemisst sich nach Lebensalter, Dienstalter und Art der Beendigung des Amtes. Die höchste Abfindung von 36 Monatslöhnen erhält ein Gerichtsmitglied, das mit 54 oder 55 Jahren nach mindestens 8 Amtsjahren unfreiwillig aus dem Amt ausscheidet. Die Beendigung des Amtes gilt als unfreiwillig, wenn ein Gerichtsmitglied nicht wiedergewählt wird, auf eine Kandidatur mangels Nomination verzichtet oder wegen gesundheitlichen Gründen zurücktritt beziehungsweise auf eine Kandidatur verzichtet.

²⁰ Vgl. auch die Genfer Regelung: Art. 15 de la Loi du 26 novembre 1919 concernant le traitement et la retraite des magistrats du pouvoir judiciaire (E 2 40).

²¹ Beschluss des Kantonsrats über die Abgangsleistungen für die Mitglieder des Regierungsrates und der obersten kantonalen Gerichte vom 9. März 2009 (177.25).

2.3

Erwägungen der Kommission

Mit Ausnahme der Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen Bundesgerichte, der Bundesanwältin oder des Bundesanwaltes sowie der Stellvertretenden Bundesanwältinnen oder Bundesanwälte sind für alle untersuchten höheren Funktionen im Falle einer Kündigung, einer Nichtwiederwahl oder eines vorzeitigen Ausscheidens aus dem Amt unter gewissen Voraussetzungen Entschädigungen oder Ruhegehälter vorgesehen.

Die Entschädigungen dienen einerseits als Überbrückungshilfe, wenn ein Arbeitsverhältnis rechtmässig, aber ohne Verschulden der betroffenen Person aufgelöst wird und deren Chancen, auf dem Arbeitsmarkt eine neue Stelle zu finden, infolge ihres Alters oder der bisherigen spezialisierten Tätigkeit vermindert sind (Art. 19 Abs. 3 BPG). Höhere Kaderangehörige der Bundesverwaltung erhalten eine Abgangsentschädigung, weil ihr Arbeitsverhältnis unter erleichterten Bedingungen gekündigt werden kann (Abhängigkeit vom Willen der Departementsspitze zur Zusammenarbeit; Art. 19 Abs. 4 BPG i.V.m. Art. 78 Abs. 2 BPV). Andererseits sind Entschädigungen mit Sanktionscharakter vorgesehen, wenn die Beschwerdeinstanz Kündigungen oder Nichtwiederwahlverfügungen wegen Missachtung gesetzlicher Bestimmungen aufhebt (Art. 34b und 34c BPG). Die Ruhegehälter der Magistratspersonen dienen der Absicherung der Risiken von Krankheit und Alter, stellen aber auch eine Anerkennung und Abgeltung der mit dem Amt übernommenen grossen Verantwortung dar.

Im Vergleich zu den anderen Funktionen sind die Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen Bundesgerichte, die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt sowie die Stellvertretenden Bundesanwältinnen und Bundesanwälte schlechter gestellt. Ihre Amtszeit verlängert sich nicht stillschweigend, wenn bis spätestens sechs Monate vor Ablauf der Amtszeit keine Nichtwiederwahl aus sachlich hinreichenden Gründen verfügt wird. Sie müssen ausdrücklich bestätigt werden. Die Wahlen und Wiederwahlen werden zwar von der Gerichtskommission vorbereitet. Die Mitglieder der Bundesversammlung sind indessen in ihrer Wahl frei. Richterwahlen sind in der Schweiz (auch) politische Wahlen. Das Richteramt selber ist indessen kein politisches Amt. Ein Mitglied des Gerichts sollte nicht wegen der finanziellen Konsequenzen einer Nichtwiederwahl in seiner rechtsprechenden Tätigkeit beeinflusst werden. Die Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen Bundesgerichte und die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt können zudem eine Nichtwiederwahl nicht vor Gericht anfechten. Aus Gründen der Gleichbehandlung und um die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter zu wahren, hält die Kommission es für notwendig, Abgangsentschädigungen vorzusehen für die hauptamtlichen Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen Gerichte, die Bundesanwältin oder den Bundesanwalt sowie die Stellvertretenden Bundesanwältinnen und Bundesanwälte.

Die parlamentarische Initiative verlangt, dass die Kommission das Wiederwahlverfahren u. a. so regelt, dass die Entscheide mindestens sechs Monate vor Ablauf der Amtsdauer gefällt werden. Die Gesamterneuerungswahlen bei den erstinstanzlichen Gerichten und die Bestätigungswahlen für die Bundesanwältin oder den Bundesan-

walt sowie deren Stellvertretungen werden nach bisheriger Praxis bereits mindestens sechs Monate vor Ablauf der Amtsdauer durchgeführt.²²

In den Augen der Kommission ist es derzeit nicht nötig, explizit festzulegen, wann die Entscheide gefällt sein müssen. In den Artikeln 135 ff. ParlG ist die Wahl der Bundesrichterinnen und -richter geregelt. Nach Artikel 135 Absatz 1 ParlG finden die Wahlen in die eidgenössischen Gerichte vor Beginn der neuen Amtsdauer statt. Dies lässt genügend Spielraum, die Wahlen mindestens sechs Monate vor Ablauf der Amtsdauer anzusetzen. Die Praxis wendet Artikel 135 ff. ParlG auch auf die Wahlen in die Bundesanwaltschaft an.²³

2.4

Vorentwurf vom 18. Oktober 2013

Am 18. Oktober 2013 verabschiedete die Kommission einen Vorentwurf, welcher vorsah, dass die Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung dafür zuständig ist, den Mitgliedern der erstinstanzlichen Bundesgerichte sowie den durch die Bundesversammlung gewählten Mitgliedern der Bundesanwaltschaft bei Nichtwiederwahl eine Abgangsentschädigung zu gewähren. Sie unterbreitete diesen Vorentwurf den entsprechenden Behörden, nämlich der Gerichtskommission, dem Bundesstrafgericht, dem Bundesverwaltungsgericht, dem Bundespatentgericht, dem Bundesgericht (als Aufsichtsbehörde der erstinstanzlichen Bundesgerichte) sowie der Vereinigten Bundesversammlung und deren Aufsichtsbehörde. Diese Behörden befürworten allesamt eine Rechtsgrundlage für die Ausrichtung von Abgangsentschädigungen. Die Gerichtskommission machte gegenüber der Kommission geltend, dass sie nicht das geeignete Organ sein dürfte, um darüber zu entscheiden, ob einem Richter bzw. einer Bundesanwältin oder einem stellvertretenden Bundesanwalt eine Abgangsentschädigung ausgerichtet wird. Da es Aufgabe der Gerichtskommission sei, der Vereinigten Bundesversammlung die Wiederwahl oder Nichtwiederwahl von Richterinnen und Richtern (sowie des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin und der stellvertretenden Bundesanwältinnen oder Bundesanwälte) zu beantragen, wäre sie kaum in der Lage, die Frage nach einer allfälligen Abgangsentschädigung und deren Höhe unbefangen und völlig losgelöst von dieser Aufgabe zu beurteilen. Die Gerichtskommission wollte zudem präzisiert haben, dass es sich bei dieser Entschädigung nur um eine Möglichkeit in Härtefällen handelt. Das Bundesstrafgericht und das Bundesverwaltungsgericht möchten in Bezug auf ihre Richter und Richterinnen eine Lösung entsprechend der Ruhegehaltsregelung für Bundesrichter. Die Bundesanwaltschaft und deren Aufsichtsbehörde sind der Meinung, dass der Bundesanwalt und seine Stellvertreter einen Rechtsanspruch auf eine Abgangsentschädigung haben sollten, wenn sie die Auflösung des Arbeitsverhältnisses nicht selbst verschuldet haben. Die Bundesanwaltschaft schliesslich schlägt vor, die Amtsdauer des Bundesanwalts und seiner Stellvertreter von vier auf sechs Jahre (analog der Amtszeit der Richter) zu erhöhen.

²² Die Gesamterneuerungswahl beim Bundesstrafgericht (Amtsdauer 2010–2015) fand am 10. Juni 2009 statt, diejenige beim Bundesverwaltungsgericht (Amtsdauer 2013–2018) am 16. März 2011. Am 15. Juni 2011 lehnte die Vereinigte Bundesversammlung die Wiederwahl von Erwin Beyeler als Bundesanwalt für die Amtsperiode 2012–2015 ab. Seine Stellvertreterin und sein Stellvertreter wurden hingegen gleichentags wiedergewählt.

²³ AB Vereinigte Bundesversammlung vom 15. Juni 2011.

Nachdem die Kommission von den Stellungnahmen der betroffenen Behörden Kenntnis genommen hatte, überarbeitete sie ihren Vorentwurf. Den Vorschlag, für die Richter eine Lösung entsprechend der Ruhegehaltsregelung für Bundesrichter vorzusehen, hat sie aufgrund der allzu unterschiedlichen Vergütungssysteme nicht übernommen. Ebenso wenig berücksichtigt hat sie den Vorschlag der Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsichtsbehörde, die Amtsdauer auf sechs Jahre zu erhöhen, da dieses Thema nicht zum Anliegen dieser parlamentarischen Initiative gehört.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Verordnung der Bundesversammlung über Entschädigungen bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses

Die nachfolgenden Erläuterungen zum neuen Artikel 15a der Richterverordnung gelten analog auch für den neuen Artikel 14a der Verordnung der Bundesversammlung vom 1. Oktober 2010 über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin sowie der Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen.

3.1.1 Richterverordnung vom 13. Dezember 2002

7a. Abschnitt, Art. 15a

Die Kommission schlägt vor, dass nur jene Personen eine Abgangsentschädigung erhalten sollen, die ihr Amt hauptamtlich ausüben. Für die nebenamtlichen Richterinnen und Richter des Bundesstrafgerichts und des Bundespatentgerichts, die mit Taggeldern und Stundenpauschalen entschädigt werden²⁴, wird keine Grundlage für eine Abgangsentschädigung geschaffen.

Die Kommission schlägt nach Überprüfung ihres Vorentwurfs vor, die Kompetenz zur Ausrichtung einer Abgangsentschädigung der Verwaltungskommission beziehungsweise der Leitung des Bundesstrafgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts oder des Bundespatentgerichts zu übertragen. Beim Bundesanwalt und seinen Stellvertretern ist dafür die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft zuständig. Die Ausrichtung einer Entschädigung bedarf der Zustimmung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte. Die betroffenen Behörden haben sich gegenüber der Kommission mit dieser Regelung einverstanden erklärt. Die Verwaltungskommission beziehungsweise die entsprechenden Gerichtsleitungen (bei der Bundesanwaltschaft deren Aufsichtsbehörde) haben ebenfalls gewisse Arbeitgeberkompetenzen (z.B. Bewilligung von Beschäftigungen ausserhalb des Gerichts, Erteilen von Urlaub, Entbindung vom Amtsgeheimnis).

²⁴ Vgl. die Patentrichterverordnung vom 20. März 2009 (SR 173.411) sowie die Verordnung der Bundesversammlung vom 13. Dezember 2013 über die Taggelder und Vergütungen der nebenamtlichen Richter und Richterinnen am Bundesstrafgericht (SR 173.713.152).

Ausgeschlossen sein soll eine Entschädigung bei Erreichen des gesetzlichen Rücktrittsalters (Abs. 3 Bst. a) sowie bei einer Amtsenthebung oder Nichtwiederwahl wegen schwerer Verletzung der Amtspflichten (Abs. 3 Bst. b), da in den letzten beiden Fällen ein Verschulden erwiesenermassen vorliegt. Gemäss Absatz 3 Buchstabe c soll zudem keine Entschädigung erhalten, wer aus freien Stücken das Arbeitsverhältnis gekündigt hat oder aus freien Stücken nicht mehr zur Wiederwahl antritt. Gemeint sind hier somit freiwillige Abgänge wie zum Beispiel eine Kündigung, um eine andere Stelle anzutreten oder ein anderes Amt anzunehmen. Mit dieser Formulierung will die Kommission sicherstellen, dass eine Entschädigung ausgerichtet werden kann in Fällen, in denen die Gerichtskommission der Bundesversammlung beantragt, eine Person nicht wiederzuwählen und diese daraufhin ihre Kandidatur zurückzieht.

Artikel 15a Absatz 5 enthält eine Rückerstattungsregelung, die sich teilweise an Artikel 78 Absatz 4 BPV anlehnt, der zuständigen Stelle jedoch erlaubt, die konkreten Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen.

Die Verordnung der Bundesversammlung über Entschädigungen bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses soll am ersten Tag des Monats nach der Schlussabstimmung in Kraft treten. Sie gilt für die Wahlen, die ab 2015 stattfinden. Die Vereinigte Bundesversammlung nimmt 2015 die Gesamterneuerungswahlen des Bundesstrafgerichts für die Amtszeit von 2016 bis 2021 und die Erneuerungswahlen der Bundesanwaltschaft für die Amtszeit von 2016 bis 2019 vor.

3.2 Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005

Verfügungen der Verwaltungskommission des Bundesverwaltungsgerichts beziehungsweise der Gerichtsleitung des Bundesstraferichts oder des Bundespatentgerichts über Abgangsentschädigungen können bereits nach geltendem Recht vor dem Bundesstrafericht beziehungsweise dem Bundesverwaltungsgericht angefochten werden (vgl. Art. 33 Bst. c und ^{c_{bis}} VGG, Art. 37 Abs. 2 Bst. c StBOG). Gegen Verfügungen der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft ist die Beschwerde bisher nur zulässig, wenn es sich um Massnahmen wegen Amtspflichtverletzungen handelt (vgl. Art. 33 Bst. c^{ter} VGG). Nach der neuen Bestimmung können allgemein Verfügungen der Aufsichtsbehörde auf dem Gebiet des Arbeitsverhältnisses von

Mitgliedern der Bundesanwaltschaft, die vom Parlament gewählt werden, beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Zu diesen Verfügungen der Aufsichtsbehörde zählen namentlich Verfügungen über Abgangsentschädigungen.

Die Änderung des Verwaltungsgerichtsgesetzes soll am ersten Tag des Monats nach Ende der Referendumsfrist in Kraft treten, wenn zehn Tage nach deren Ablauf feststeht, dass kein Referendum zustande gekommen ist.

4 Finanzielle Auswirkungen

Die Richter und Richterinnen der betreffenden Gerichte sowie die stellvertretenden Bundesanwälte und Bundesanwältinnen werden in die Lohnklasse 33 nach Artikel 36 BPV eingereiht. Der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin wird in die Lohnklasse 36 eingereiht. Das Maximum der Lohnklasse 33 entspricht aktuell (2015) einer Bruttojahresbesoldung von 237 344 Franken, das Maximum der Lohnklasse 36 einer solchen von 293 717 Franken.

Aus folgenden Gründen halten sich die finanziellen Auswirkungen in Grenzen:

Im Vergleich zum gesamten Personalaufwand der Gerichte und der Bundesanwaltschaft von rund 107,7 Mio. Franken im Jahre 2013 (Bundesverwaltungsgericht: rund 62,3 Mio. Franken; Bundesstrafgericht: rund 10,5 Mio. Franken; Bundespatentgericht: rund 1,5 Mio. Franken; Bundesanwaltschaft: rund 33,4 Mio. Franken) sind allfällige Entschädigungen von der Höhe her vertretbar. Der Hauptanwendungsfall für eine Abgangsentschädigung – eine Nichtwiederwahl trotz Kandidatur – dürfte zumindest bei den Richtern und Richterinnen eher selten sein²⁵. Die Gesamterneuerungswahlen finden bereits heute mindestens sechs Monate vor dem Amtsende statt. Die betreffende Person verfügt somit über eine gewisse Zeit für eine berufliche Neuorientierung; eine Abgangsentschädigung ist nicht in jedem Fall zur Überbrückung nötig. Die Abgangsentschädigung wird nicht automatisch ausgerichtet, sondern nur, wenn dies aufgrund der konkreten Umstände im Einzelfall tatsächlich gerechtfertigt ist; die zuständige Behörde kann die Bemessung abstimmen.

Da die Abgangsentschädigung mit dem bisherigen Arbeitsverhältnis zusammenhängt, scheint es naheliegend, dass das jeweilige Gericht oder die Bundesanwaltschaft die entsprechende Entschädigung bezahlt. Hat der jeweilige Arbeitgeber im entsprechenden Jahresbudget nicht genügend Mittel eingestellt, müssten diese mittels Nachtragskredit beantragt werden.

5 Rechtliche Grundlagen

Artikel 46 Absatz 3 StBOG, Artikel 13 Absatz 3 VGG und Artikel 17 PatGG ermächtigen die Bundesversammlung, das Arbeitsverhältnis und die Besoldung der Richter und Richterinnen der entsprechenden Gerichte in einer Verordnung zu regeln. Artikel 22 Absatz 1 StBOG enthält eine entsprechende Ermächtigung für das

²⁵ Sie ist allerdings nicht ausgeschlossen. Vgl. hierzu den Beitrag von Emanuela Epiney-Colombo u.a., *La réélection d'un juge n'est pas toujours assurée*, in: «Justice – Justiz – Giustizia» 2013/1

Arbeitsverhältnis und die Besoldung des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin sowie der Stellvertretenden Bundesanwälte und Bundesanwältinnen.

Entschädigungen bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses, namentlich bei einer Nichtwiederwahl, stehen in einem engen Verhältnis zum bisherigen Arbeitsverhältnis. Die Verankerung einer Entschädigungsgrundlage in der Richterverordnung und in der Verordnung vom 1. Oktober 2010²⁶ über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin sowie der Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen ist durch die gesetzlichen Delegationsnormen gedeckt.

6 Erlassform

Die Kommission beantragt einen Mantelerlass, der die Richterverordnung und die Verordnung über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin sowie der Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen ändert. Beantragt wird ferner eine Änderung des Verwaltungsgerichtsgesetzes.

