

zu 01.023

Totalrevision der Bundesrechtspflege

**Zusatzbericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
zum Entwurf für eine Verordnung der Bundesversammlung über
das Arbeitsverhältnis und die Besoldung der Richter und Richterinnen
des Bundesstrafgerichts**

(Richterverordnung)

vom 23. Mai 2002

Bericht

1 Ausgangslage

Nach der *Botschaft* vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege (BBl 2001 4202) gilt für die Rechtsstellung der Richter und Richterinnen des Bundesstrafgerichts (und des Bundesverwaltungsgerichts) sinngemäss die Personalgesetzgebung des Bundes. Vorbehalten bleibt die richterliche Unabhängigkeit (d.h. insbesondere Wahl auf Amtsdauer und kein Leistungslohn; BBl 2001 4258; Art. 11 Abs. 3 Entwurf für ein Bundesgesetz über das Bundesstrafgericht, SGG).

Der *Ständerat* hat demgegenüber am 6. Dezember 2001 entschieden, dass die Richter und Richterinnen des Bundesstrafgerichts – als von der Bundesversammlung gewählte Amtsträger – nicht der Personalgesetzgebung unterstehen sollen, sondern einem eigenen Statut. Artikel 11 Absatz 3 SGG in der Fassung des Ständerates lautet wie folgt:

Art. 11 Abs. 3 SGG

³ Die Bundesversammlung regelt das Arbeitsverhältnis und die Besoldung der Richter und Richterinnen in einer Verordnung.

Demnach hat die Bundesversammlung eine entsprechende Verordnung zu erlassen.

2 Grundzüge der Richterverordnung

2.1 Allgemeines

Die Richterverordnung regelt die Besoldung und weitere notwendige Elemente des Arbeitsverhältnisses der Richter und Richterinnen. Die Regelungsdichte ist – mit Blick auf die richterliche Unabhängigkeit und die Magistratspersonen ähnliche Stellung der Richter und Richterinnen – bewusst knapp gehalten (zum Vergleich: für die Mitglieder des Bundesgerichts existieren über weite Strecken überhaupt keine Regelungen).

Der vorliegende Entwurf orientiert sich an

- der Amtsdauerverordnung vom 17. Oktober 2001 (SR 172.220.111.6), insb. betreffend Begründung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses und Besoldungsentwicklung;
- der Personalverordnung des Bundesgerichts vom 27. August 2001 (PVBger; SR 172.220.114; diese gilt namentlich für die Gerichtsschreiber des Bundesgerichts, nicht aber für die Bundesrichter), insb. betreffend Arbeitszeit (Vertrauensarbeitszeit), Ferien, Urlaub;
- der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV; SR 172.220.111.3), auf die streckenweise verwiesen wird, insb. betreffend Leistungen bei Krankheit usw.

2.2

Im Gesetz geregelte Elemente des Arbeitsverhältnisses der Richter und Richterinnen

Wichtige Elemente des Arbeitsverhältnisses der Richter und Richterinnen des Bundesstrafgerichts sind bereits auf Gesetzesstufe geregelt, so die Wahl, die Unvereinbarkeiten, die Ermächtigung zur Ausübung von Nebenbeschäftigungen, die Dauer der Amtsperiode, die Amtsenthebung, der Amtseid und die Veränderung des Beschäftigungsgrades während der Amtsdauer (vgl. Art. 5–11 SGG). Die vermögensrechtliche und die strafrechtliche Verantwortlichkeit ergeben sich aus dem Verantwortlichkeitsgesetz und dem Garantiesgesetz (Art. 1 Abs. 1 Bst. c VG und Art. 4 Abs. 2 und 5 Garantiesgesetz, je in der Fassung gemäss Anhang zum SGG).

Was die berufliche Vorsorge anbelangt, gilt das Bundesgesetz vom 23. Juni 2000 über die Pensionskasse des Bundes (PKB-Gesetz, SR 172.222.0) auch für die Richter und Richterinnen des Bundesstrafgerichts (Art. 1 Abs. 1 Bst. e PKB-Gesetz in der Fassung gemäss Anhang zum SGG). Demgegenüber geniessen die Mitglieder des Bundesgerichts eine spezielle Ruhegehaltsregelung für Magistratspersonen (vgl. Art. 3 ff. der Verordnung der Bundesversammlung vom 6. Oktober 1989 über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen, SR 172.121.1).

3

Besoldung

3.1

Leitgedanke

Die Besoldung der Richterinnen und Richter des Bundesstrafgerichts soll einerseits der verantwortungsvollen Aufgabe der Richter und ihrer gehobenen Stellung angemessen und entsprechend attraktiv sein, andererseits jedoch das Lohngefüge des Bundes und der Kantone nicht sprengen und dem Besoldungssystem des Bundes Rechnung tragen. In Berücksichtigung dieser Leitlinie sowie der Besoldungsvergleiche (vgl. unten Ziff. 3.2) hält die RK-S die Lohnklasse 33 (2002: 198 695 Fr.) für angemessen (vgl. im Einzelnen die Bemerkungen zu Art. 5).

Die Meinung geht ferner dahin, dass die Richter und Richterinnen des künftigen Bundesverwaltungsgerichts die gleiche Besoldung erhalten sollen wie diejenigen des Bundesstrafgerichts. Dementsprechend umfassen die unten stehenden Besoldungsvergleiche auch heutige Funktionen der Verwaltungsrechtspflege.

3.2

Besoldungsvergleiche

Bei der Festlegung der Richterbesoldung ist die RK-S von vergleichbaren Positionen der Justiz ausgegangen. Die folgenden Zahlenangaben betreffen das Jahr 2002.

Bei den *eidgenössischen Rekurskommissionen*, welche durch das Bundesverwaltungsgericht abgelöst werden, sind die hauptamtlichen Präsidenten heute in der Lohnklasse 32 und höher (d.h. 183 302 Fr. und höher) eingereiht, die Kammerpräsidenten bis Lohnklasse 31 (175 638 Fr.) und die hauptamtlichen Mitglieder in den Lohnklassen 28 bis 29 (152 781 Fr. bis 160 375 Fr.).

Bei den *Beschwerdediensten der Departemente und des Bundesrates*, welche ebenfalls im Bundesverwaltungsgericht aufgehen werden, gelten für die Juristen die Lohnklassen 26–31 (139 515 Fr. bis 175 638 Fr.).

Im Hinblick auf das Bundesstrafgericht sollen auch die Gehälter der *Untersuchungsbehörden* zum Vergleich herangezogen werden. In den Kantonen sind die Stellen der Richter regelmässig höher bewertet als jene der Untersuchungsrichter und Staatsanwälte. Ein Blick auf die vergleichbaren Positionen der Effizienzvorlage zeigt, dass sich die hier vorgeschlagenen Richterlöhne in diesem Rahmen bewegen, sind doch derzeit die Eidgenössischen Untersuchungsrichter und Staatsanwälte des Bundes in der Lohnklasse 31 (175 638 Fr.) und der Leitende Eidgenössische Untersuchungsrichter in der Lohnklasse 33 (198 695 Fr.) eingereiht.

Die *Bundesgerichtsschreiber* befinden sich grösstenteils in der Lohnklasse 29 (160 375 Fr.), können aber bis in die Lohnklasse 33 (198 695 Fr.) gelangen.

Die Löhne der *kantonalen Ober- und Verwaltungsrichter* variieren; sie bewegen sich durchschnittlich bei ca. 190 000 bis 200 000 Franken (z.B. SO: 200 000 Fr.; FR: 176 000 Fr.; VD: 205 300 Fr.; TI: 201 397 Fr.). Zum Teil liegen sie darüber (z.B. AG: 222 880 Fr.; BE: 221 373 Fr.; SG: 224 364 Fr.; ZH: 250 700 Fr.).

Die Besoldung der *Mitglieder des Bundesgerichts* eignet sich nur bedingt als Vergleich, weil sie sich an der speziellen Gehaltsregelung für Magistratspersonen ausrichtet. Sie beträgt 80 Prozent der Jahresbesoldung eines Mitglieds des Bundesrates (Art. 1a Bst. b. der Verordnung der Bundesversammlung vom 6. Oktober 1989 über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen, SR 172.121.1), per 2002 somit 323 832.80 Franken (AS 2001 3195).

4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

1. Abschnitt: Gegenstand

Art. 1

Der Artikel umschreibt den Regelungsgegenstand der Verordnung: Sie regelt ausschliesslich das Arbeitsverhältnis und die Besoldung der Richter und Richterinnen des Bundesstrafgerichts (später dann auch des Bundesverwaltungsgerichts), nicht aber der Gerichtsschreiber und Gerichtsschreiberinnen sowie des übrigen Personals des Bundesstrafgerichts.

2. Abschnitt: Begründung und Auflösung des Arbeitsverhältnisses

Art. 2 Begründung des Arbeitsverhältnisses

Das Arbeitsverhältnis wird durch zustimmungsbedürftige Wahlverfügung der Bundesversammlung begründet (*Abs. 1*). Eine entsprechende Regelung sieht die Amtsdauerverordnung vor (*Art. 2*).

Absatz 2 orientiert darüber, dass die Gerichtskommission die Einzelheiten des Arbeitsverhältnisses, also namentlich den Beginn, den Beschäftigungsgrad, die Anfangsbesoldung und die berufliche Vorsorge, bestimmt. Die gesetzliche Grundlage für diese Kompetenz der Gerichtskommission muss ins GVG aufgenommen werden (Art. 54^{bis} Abs. 3^{bis}). Die Festlegung der Details des Arbeitsverhältnisses durch die Bundesversammlung selber wäre nicht stufengerecht und würde auch den Diskretionsanforderungen zuwiderlaufen. In der Regel wird die Gerichtskommission diese Einzelheiten vorgängig im Rahmen der Wahlvorbereitung festlegen, so dass der oder die Gewählte der Wahl in Kenntnis der Arbeitsbedingungen zustimmen kann.

Dass mit den Richtern und Richterinnen keine Probezeit vereinbart werden kann, ist mit Blick auf die richterliche Unabhängigkeit selbstverständlich und muss nicht explizit erwähnt werden.

Art. 3 Amtsdauer

Die Amtsdauer richtet sich nach Artikel 9 SGG. Sie beträgt sechs Jahre.

Art. 4 Kündigung

Der Richter oder die Richterin kann das Arbeitsverhältnis auf Ende jedes Monats unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von sechs Monaten kündigen. Die Frist ist relativ grosszügig bemessen, damit die Bundesversammlung genügend Zeit hat, Ersatzwahlen durchzuführen. Im Einzelfall kann die Gerichtskommission aber dem Richter oder der Richterin eine kürzere Kündigungsfrist zugestehen, wenn keine wesentlichen Interessen entgegenstehen.

Dass das Arbeitsverhältnis ohne Kündigung endet bei Ablauf der Amtsdauer, bei Erreichen des ordentlichen Rücktrittsalters und bei Tod des Richters oder der Richterin, ist selbstverständlich bzw. ergibt sich aus Artikel 9 SGG. Ein weiterer Tatbestand der Auflösung des Arbeitsverhältnisses regelt Artikel 9a SGG (Amtsenthebung während der Amtsdauer). Wiederholungen in der Richterverordnung sind entbehrlich.

3. Abschnitt: Besoldung

Art. 5 Besoldung

Zur Terminologie: Entsprechend Artikel 11 Absatz 3 SGG ist von Besoldung und nicht von Lohn die Rede.

Es gilt folgendes *System*:

- Die Richter und Richterinnen werden in der Lohnklasse 33 nach Artikel 36 BPV eingereiht. Die Höchstbesoldung, welche die Richter erreichen können, ist demnach der Höchstbetrag der Beurteilungsstufe A der Lohnklasse 33 (im 2002: 198 695 Fr.). Das ist für alle Richter und Richterinnen gleich.
- Ausgangspunkt der Lohnentwicklung ist die Anfangsbesoldung. Diese kann unterschiedlich sein. Sie wird von der Gerichtskommission festgelegt und beträgt mindestens 80 Prozent des Höchstbetrages der Beurteilungsstufe A

der Lohnklasse 29 (im 2002: 128 300 Fr.). Je nach Ausbildung, Berufs- und Lebenserfahrung sowie der Lage auf dem Arbeitsmarkt kann aber eine höhere Anfangsbesoldung gerechtfertigt sein. Der Mindestbetrag dürfte eher die Ausnahme bilden, etwa bei jüngeren Richtern mit geringer Berufserfahrung.

- Die Lohnentwicklung erfolgt linear. Sie beträgt – unabhängig von der Anfangsbesoldung – drei Prozent des Höchstbetrages der Beurteilungsstufe A der Lohnklasse 33 (also im 2002: 5960 Fr.), bis sie diesen Höchstbetrag erreicht. *Berechnungsbeispiel:* Wenn die Anfangsbesoldung dem Mindestbetrag entspricht (128 300 Fr.) dauert es rund 12 Jahre, bis der Höchstbetrag erreicht ist.

Art. 6 Präsidentialzulagen

Der Präsident oder die Präsidentin des Bundesstrafgerichts erhält eine nicht versicherte Präsidentialzulage von 30 000 Franken pro Jahr. Die Zulage gilt die Zusatzaufgaben des Präsidenten ab (vgl. Art. 13 Abs. 2 SGG). Hinzu kommen allfällige Auslagen für Repräsentation (vgl. Art. 14 Abs. 2 Bst. e Richterverordnung).

Der Vizepräsident oder die Vizepräsidentin des Bundesstrafgerichts erhält eine nicht versicherte Präsidentialzulage von 20 000 Franken pro Jahr. Er muss den Präsidenten bei Verhinderung vertreten.

Die Präsidenten oder Präsidentinnen der Kammern des Bundesstrafgerichts erhalten eine nicht versicherte Präsidentialzulage von 10 000 Franken pro Jahr.

Die Präsidentialfunktionen werden mit nicht versicherten Zulagen abgegolten, weil diese Funktionen grundsätzlich nur für eine begrenzte Zeitspanne (2 Jahre) ausgeübt werden (vgl. Art. 13 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 1 SGG).

Art. 7 Ortszuschlag, Teuerungsausgleich, Betreuungszulagen

Der Ortszuschlag, der Teuerungsausgleich und die Betreuungszulagen richten sich nach den Bestimmungen über das Arbeitsverhältnis des Personals der Bundesverwaltung. Anwendbar sind demnach die Artikel 15 Absatz 4, 16, 31 Absätze 1 und 2 BPG und die gestützt hierauf erlassenen Artikel 43, 44 und 51 BPV. Spezielle Vorschriften für die Richter und Richterinnen sind für diese Bereiche nicht nötig.

Art. 8 Besoldung bei Teilzeitbeschäftigung

Bei Richtern und Richterinnen mit Teilpensum entsprechen die Besoldung, der Ortszuschlag und die Zulagen dem Beschäftigungsgrad.

4. Abschnitt: Sozialleistungen

Art. 9

Die Leistungen des Arbeitgebers an die Richter und Richterinnen bei Arbeitsverhinderung wegen Krankheit, Unfall, Invalidität, Militär-, Zivildienst- und Zivildienst und bei Mutterschaft sowie die Leistungen des Arbeitgebers an die Hinterbliebenen beim Tod eines Richters oder einer Richterin richten sich den Bestimmungen über

das Arbeitsverhältnis des Personals der Bundesverwaltung. Anwendbar sind demnach die Artikel 29 BPG und die gestützt hierauf erlassenen Artikel 56–63 BPV. Spezielle Vorschriften für die Richter und Richterinnen sind für diese Bereiche nicht nötig.

5. Abschnitt: Arbeitszeit, Ferien, Urlaub

Art. 10 Arbeitszeit

Die ordentliche Wochenarbeitszeit beträgt für Richter und Richterinnen mit Vollpensum 42 Stunden. Für Richter und Richterinnen mit Teilpensum reduziert sich die Wochenarbeitszeit entsprechend dem Beschäftigungsgrad (*Abs. 1*). Dabei darf erwartet werden, dass die Richter und Richterinnen entsprechend ihrer hohen Stellung die Bereitschaft mitbringen, im Interesse der Rechtsprechung mitunter auch mehr als die ordentliche Wochenarbeitszeit zu leisten.

Bei ausserordentlicher Geschäftslast können die Präsidenten oder Präsidentinnen der Kammern des Bundesstrafgerichts die Richter und Richterinnen dazu *verpflichten*, mehr als die ordentliche Wochenarbeitszeit zu leisten (*Abs. 2*). Damit ist den Kammerpräsidien ein Führungsinstrument in die Hand gegeben, indem sie nötigenfalls, das heisst wenn eine ausserordentliche Geschäftslast es erfordert, einen Mehreinsatz verbindlich anordnen können.

Art. 11 Freie Tage

Eine entsprechende Regelung sehen die Artikel 40 PVBger und 66 BPV vor.

Art. 12 Ferien

Eine entsprechende Regelung sieht Artikel 41 PVBger vor.

Art. 13 Urlaub

Müssen oder wollen Richter oder Richterinnen die Arbeit aussetzen, so haben sie bei der Gerichtsleitung ein begründetes Gesuch um bezahlten, teilweise bezahlten oder unbezahlten Urlaub einzureichen.

Die Gerichtsleitung berücksichtigt bei der Beurteilung des Gesuchs in angemessener Weise den Urlaubszweck und die Arbeitssituation. In der Praxis werden sich gewisse Regeln einspielen.

6. Abschnitt: Auslagenersatz

Art. 14

Eine entsprechende Regelung sieht Artikel 45 PVBger vor. Die Richterverordnung begnügt sich mit einem Verweis auf die für das Bundespersonal festgelegten Ansätze. Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb diese nicht auch für die Richter und Richterinnen gelten sollten.

7. Abschnitt: Pflichten der Richter und Richterinnen

Art. 15 Wohnsitz

Die Richter und Richterinnen sollen in der Schweiz wohnen. Dieses Erfordernis ergibt sich nicht eo ipso aus der Wählbarkeitsvoraussetzung der Stimmberechtigung in eidgenössischen Angelegenheiten nach Artikel 5 SGG (Stimmberechtigung von Auslandschweizern). Im übrigen wird den Richtern der unteren Gerichte des Bundes keine Einschränkung gemacht (Flexibilität).

Art. 16 Amtsgeheimnis

Als vorgesetzte Behörde für die Entbindung vom Amtsgeheimnis der Richter und Richterinnen wird die Gerichtsleitung bezeichnet.

8. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 17

Das Inkrafttreten der Richterverordnung erfolgt gleichzeitig mit dem Inkrafttreten des Strafgerichtsgesetzes.

5 Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen präsentieren sich grundsätzlich nicht anders, als wie in der Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege angenommen (vgl. BBl 2001 4472 ff.). Für die finanziellen Folgen stützt sich die Botschaft auf die Kostenschätzung der betriebswirtschaftlichen Studie von Ernst & Young vom 25. September 2000. Diese orientierte sich betreffend die Personalkosten an der Standard-Besoldungstabelle der Bundesverwaltung des Jahres 2000. Für die Richterinnen und Richter rechnete sie mit Personalvollkosten von 219 578 Franken pro Jahr, wobei dieser Ansatz der Besoldungsklasse 31 im Jahr 2000 entspricht und die vollen Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitgebers enthält (Studie, S. 37). Die in diesem Verordnungsentwurf vorgeschlagene Einreihung in der Lohnklasse 33 bei einer Anfangsbesoldung von mindestens 80 Prozent der Lohnklasse 29 bewegt sich in diesem Bereich. Von daher bringt dieser Verordnungsentwurf in finanzieller Hinsicht keine wesentliche Neuerung gegenüber der Botschaft.

Wie hoch die Ausgaben für die Besoldung der Richter und Richterinnen des Bundesstrafgerichts konkret sein werden, lässt sich nicht exakt darlegen, da nicht bekannt ist, wie viele Richter gewählt werden, und wie hoch ihre effektive Besoldung ausfällt. Berechnen kann man die (theoretischen) Eckwerte, das Minimum und das Maximum. Dabei ist von folgenden Faktoren auszugehen:

- Das Bundesstrafgericht umfasst 15–35 Richterstellen (Art. 1 Abs. 3 SGG).
- Die Besoldung der Richter beträgt mindestens 80 Prozent des Höchstbetrages der Beurteilungsstufe A der Lohnklasse 29 (im 2002: 128 300 Fr.) und maximal 100 Prozent des Höchstbetrages der Beurteilungsstufe A der Lohnklasse 33 (im 2002: 198 695 Fr.).

- Die Personalvollkosten (inklusive sämtliche Arbeitgeberbeiträge der Sozialversicherungen und Ortszuschlag) entsprechen gemäss der Standard-Besoldungstabelle der Bundesverwaltung des Jahres 2002 folgenden Beträgen: Minimum: 169 316 Franken; Maximum: 266 414 Franken.

Unter der (theoretischen) Annahme, dass die minimale Anzahl von 15 Richterstellen, alle mit Mindestbesoldung, bestellt wird, resultieren Vollkosten für die Richterbesoldung von 2 539 740 Franken.

Unter der (theoretischen) Annahme, dass die maximale Anzahl von 35 Richterstellen, alle mit Höchstbesoldung, bestellt wird, resultieren Vollkosten für die Richterbesoldung von 9 324 490 Franken.

Die Kosten für die Richterbesoldung bewegen sich somit zwischen rund 2,6 Millionen und rund 9,3 Millionen Franken.

Es ist davon auszugehen, dass das Bundesstrafgericht im ersten Jahr mit 15 Richterstellen starten wird. Wenn diese Stellen alle mit der Höchstbesoldung dotiert wären, ergäben sich Kosten von 3 996 210 Franken. Hinzu kommen die Zulagen für das Präsidium (30 000 Fr.), das Vizepräsidium (20 000 Fr.) und die Kammerpräsidien ($3 \times 10\,000$ Fr.).

Zu beachten ist, dass den Kosten für das Bundesstrafgericht Einsparungen beim Bundesgericht gegenüber stehen. Ohne das Bundesstrafgericht müssten zur Bewältigung der infolge der Effizienzvorlage anfallenden Beschwerden zusätzliche Bundesrichter gewählt werden. Deren Besoldung fällt weit höher aus als diejenige der Richter und Richterinnen des Bundesstrafgerichts.