

Parlamentarische Initiative
Arbeitsverhältnis und Besoldung des Bundesanwalts oder
der Bundesanwältin sowie der Stellvertretenden
Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen
Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates

vom 20. Mai 2010

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Verordnung der Bundesversammlung über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin sowie der Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen und den Entwurf zu einer Änderung des Strafbehördenorganisationsgesetzes. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zu einer Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, den beiliegenden Erlassentwürfen zuzustimmen.

20. Mai 2010

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Hermann Bürgi

Bericht

1 Ausgangslage

Am 19. März 2010 verabschiedeten die eidgenössischen Räte das Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz)¹. Dieses Gesetz beinhaltet vor allem Bestimmungen, welche die am 5. Oktober 2007 vom Parlament verabschiedete Strafprozessordnung² ergänzen: Es bestimmt die Strafbehörden des Bundes und ihre Wahl, Zusammensetzung, Organisation und Befugnisse. Bei der Bundesanwaltschaft entfernte sich das Parlament weitgehend von den Anträgen, die der Bundesrat in seiner Botschaft vom 10. September 2008³ gemacht hatte.

Aufgrund der Parallelen zwischen der Tätigkeit der Bundesanwaltschaft und jener der richterlichen Behörden und um die Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft gegenüber der Exekutive sicherzustellen⁴, beschloss die Bundesversammlung, dass der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin sowie die Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen künftig von der Bundesversammlung gewählt werden sollen (Art. 20 StBOG). Ein Sondergremium, das ebenfalls von der Bundesversammlung gewählt wird, soll die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft ausüben (Art. 23 StBOG).

Der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin sowie die Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen sollen als Magistratspersonen gelten. Wie die Richter des Bundesstrafgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts sollen sie nicht der Personalgesetzgebung des Bundes unterstellt werden, sondern ihren eigenen Status haben. Artikel 22 Absatz 1 StBOG sieht vor, dass die Bundesversammlung das Arbeitsverhältnis und die Besoldung des Bundesanwalts und der Stellvertretenden Bundesanwälte in einer Verordnung regelt.

Die Bundesversammlung hat somit eine Verordnung zu erlassen. Diese Arbeit ist dringend, da die Verordnung am 1. Januar 2011 zusammen mit dem StBOG in Kraft treten soll. Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerats (hiernach „die Kommission“) hat deshalb am 22. April 2010 einstimmig beschlossen, diese Arbeit über eine parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut an die Hand zu nehmen:

„Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerats beschliesst, eine Verordnung der Bundesversammlung über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung des Bundesanwaltes oder der Bundesanwältin sowie der stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen auszuarbeiten. Zudem regelt sie die Anforderungen betreffend deren Bürgerrecht.“

¹ BBl 2010 2031

² BBl 2007 6977

³ BBl 2008 8125

⁴ Vgl. Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 3. Juni 2009 (http://www.parlament.ch/afs/data/d/bericht/2008/d_bericht_s_k25_0_20080066_0_20090603.htm)

Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats stimmte dieser Initiative am 30. April 2010 zu. Am 20. Mai 2010 nahm die ständerätliche Kommission den beiliegenden Verordnungsentwurf sowie die Änderung des StBOG an. Sie wurde in ihrer Arbeit gemäss Artikel 112 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes (ParlG)⁵ durch das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement unterstützt.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Allgemeines

Die Stellung des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin sowie der Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen hat grosse Ähnlichkeit mit jener der Richterinnen und Richter am Bundesstraf- und am Bundesverwaltungsgericht. Es drängt sich deshalb auf, Einzelheiten des Arbeitsverhältnisses und der Besoldung der Spitze der Bundesanwaltschaft grundsätzlich gleich zu regeln wie für die Richterinnen und Richter am Bundesstraf- und am Bundesverwaltungsgericht. Der Verordnungsentwurf orientiert sich denn auch wesentlich an der Richterverordnung vom 13. Dezember 2002⁶. Die Richterverordnung regelt Einzelheiten des Arbeitsverhältnisses viel weniger einlässlich als das Bundespersonalrecht. So findet sich beispielsweise keine Bestimmung über Vertrauensarbeitszeit (Art. 64a der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 [BPV]⁷) oder über freie Tage (Art. 66 BPV). Diese Beschränkung der Regelung auf die wesentlichen Aspekte des Arbeitsverhältnisses erfolgte bewusst wegen der Stellung der Richterinnen und Richter als Magistratspersonen. Die vorliegende Verordnung folgt dem gleichen Grundsatz.

2.2 Gesetzlich geregelte Elemente des Arbeitsverhältnisses

Wichtige Elemente des Arbeitsverhältnisses des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin sowie der Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen sind im StBOG gesetzlich geregelt. Dies betrifft die Wahl, die Amtsdauer und die Amtsenthebung (Art. 20 f. StBOG). Dagegen findet das Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG)⁸ auf den Bundesanwalt oder die Bundesanwältin sowie die Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen keine Anwendung (Art. 22 Abs. 2 StBOG e contrario).

Die Kommission prüfte die Frage der Staatszugehörigkeit des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin und der Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen. Nach heutigem Recht regelt der Bundesrat durch Verordnung, welches Arbeitsverhältnis nur Personen mit Schweizer Bürgerrecht zugänglich ist, wenn dies für die Erfüllung hoheitlicher Aufgaben notwendig ist (Art. 8 Abs. 3 Bst. a BPG). Gestützt darauf hat der Bundesrat dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Möglichkeit erteilt, für das in der Strafverfolgung eingesetzte Personal den Stellenzugang auf Personen mit schweizerischem

⁵ SR 171.10

⁶ SR 173.711.2

⁷ SR 172.220.111.3

⁸ SR 172.220.1

Bürgerrecht zu beschränken (Art. 23 Abs. 1 Bst. a BPV). In einer Weisung vom 10. Oktober 2008 hat die Vorsteherin des EJPD das Schweizer Bürgerrecht für den Bundesanwalt, die Stellvertretenden Bundesanwälte, die Staatsanwälte des Bundes und die Stellvertretenden Staatsanwälte des Bundes als Anstellungsvoraussetzung festgelegt.

Da der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin sowie die Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen neu nicht mehr dem Bundespersonalrecht unterstehen (Art. 22 Abs. 1 StBOG), gilt für sie das Schweizer Bürgerrecht als Wahlvoraussetzung nicht mehr. Die Kommission ist der Ansicht, dass am Erfordernis der Nationalität festgehalten werden soll. Da eine Einfügung in die beiliegende Parlamentsverordnung den Anforderungen an die gesetzliche Grundlage nicht genügt, braucht es eine Änderung des StBOG.

Die zivil- und strafrechtliche Verantwortlichkeit des Bundesanwalts und seiner Stellvertreter richtet sich nach dem Verantwortlichkeitsgesetz vom 14. März 1958⁹, das soweit notwendig durch das StBOG angepasst wird (vgl. Anhang 1 Ziff. II/1 StBOG).

2.3 Besoldung

Die Besoldung richtete sich gemäss bisherigem Recht nach Artikel 4 der Verordnung vom 17. Oktober 2001 über die auf Amtsdauer gewählten Angestellten (Amtsdauerverordnung)¹⁰. Dessen Absatz 1 bestimmt, dass die Wahlbehörde die Lohnklasse und den Anfangslohn festsetzt und dessen Absatz 2 legt die Erhöhung des Lohnes im Laufe der Anstellungsdauer fest. An dieser Regelung wird grundsätzlich festgehalten. Neu wird die Lohnklasse in der Verordnung selber festgelegt und die Kompetenz zur Bestimmung des Anfangslohnes wird der Gerichtskommission übertragen.

Heute ist der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin in der Lohnklasse 36 (Höchstbetrag gemäss Art. 36 BPV: 283'362 Franken), sein erster Stellvertreter in Lohnklasse 33, sein zweiter Stellvertreter in Lohnklasse 32 (Höchstbetrag gemäss Art. 36 BPV: 228'976 bzw. 211'236 Franken). Die Lohnklasse des Bundesanwalts bleibt entsprechend der geltenden Regelung. Die bisherige Einreihung des ersten und zweiten Stellvertreters des Bundesanwalts in die Lohnklassen 33 und 32 wird aufgehoben und neu einheitlich die Lohnklasse 33 vorgesehen. Der Grund für diese Gleichstellung ergibt sich aus Artikel 10 StBOG, wo keine Unterscheidung zwischen den beiden Stellvertretenden Bundesanwälten oder Bundesanwältinnen gemacht wird. Diese Unterscheidung wurde auch mit Rücksicht auf die Organisationskompetenz des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin aufgegeben (vgl. Art. 9 Abs. 3 StBOG).

Zum Vergleich: Die Richterinnen und Richter des Bundesstraf- und des Bundesverwaltungsgerichts sind in der Lohnklasse 33 (Höchstbetrag gemäss Art. 36 BPV: 228'976 Franken).

⁹ SR 170.32

¹⁰ SR 172.220.111.6

3 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln des Verordnungsentwurfes

1. Abschnitt: Gegenstand

Art. 1

Die Verordnung findet nur Anwendung auf die von der Bundesversammlung gewählten Mitglieder der Bundesanwaltschaft, also den Bundesanwalt oder die Bundesanwältin sowie die Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen. Für die übrigen Staatsanwälte des Bundes, welche vom Bundesanwalt oder der Bundesanwältin gewählt werden, sowie für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Bundesanwaltschaft gelten das StBOG und das Bundespersonalrecht (Art. 22 Abs. 2 StBOG). Weil die Staatsanwälte des Bundes auf Amtsdauer gewählt werden, kommt für sie zudem die Amtsdauerverordnung zur Anwendung.

2. Abschnitt: Begründung und Auflösung des Arbeitsverhältnisses

Art. 2 Begründung des Arbeitsverhältnisses

Die Bestimmung entspricht Artikel 2 der Richterverordnung, welcher seinerseits die Regelung der Amtsdauerverordnung übernimmt. Weil das Bundespersonalgesetz auf den Bundesanwalt oder die Bundesanwältin sowie die Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen keine Anwendung findet (Art. 22 Abs. 2 StBOG e contrario), bedarf es keiner ausdrücklichen Erwähnung, dass keine Probezeit vereinbart werden kann (Art. 2 Abs. 2 Amtsdauerverordnung).

Art. 3 Amtseid und Gelübde

Nach geltendem Recht leisten der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin, deren Stellvertreter und die übrigen Staatsanwälte des Bundes keinen Amtseid. Nach dem Bundesrechtspflegegesetz vom 16. Dezember 1943 (OG), welches bis Ende 2006 in Kraft war, hatten der Bundesanwalt und die übrigen Vertreter der Bundesanwaltschaft vor dem Bundesrat den Eid zu leisten oder ein Gelübde abzulegen (Art. 9 Abs. 6 und 7 OG).

Dass nunmehr die Bundesversammlung den Bundesanwalt oder die Bundesanwältin sowie die Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen wählt (Art. 18 Abs. 1 StBOG), stellt die genannten Amtsträger auf ähnliche Stufe wie die Mitglieder des Bundesstrafgerichts. Deshalb ist es sachgerecht, gleich wie für diese auch für die Spitze der Bundesanwaltschaft die Pflicht zur Leistung des Eides oder eines Gelübdes vorzusehen. Artikel 3 übernimmt denn auch praktisch wörtlich Artikel 47 StBOG.

Art. 4 Amtsdauer

Die Absätze 2 und 3 entsprechen Artikel 48 Absätze 2 und 3 StBOG bzw. Artikel 9 Absätze 2 und 3 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG)¹¹; SR 173.32).

Art. 5 Kündigung

Die Möglichkeit einer Auflösung des Arbeitsverhältnisses vor Ablauf der Amtsdauer steht nur dem Amtsinhaber oder der Amtsinhaberin zu; gegen deren Willen kann dagegen die Wahlbehörde das Arbeitsverhältnis nur auf dem Weg der Amtsenthebung (Art. 21 StBOG) vorzeitig beenden.

Dank der relativ grosszügigen Frist von sechs Monaten soll die Bundesversammlung genügend Zeit haben, die Nachfolge für die zurückgetretene Amtsinhaberin oder den zurückgetretenen Amtsinhaber zu bestimmen.

Die in Absatz 2 vorgesehene Möglichkeit der Verkürzung der Frist durch die Gerichtskommission erlaubt nicht etwa die Festlegung einer kürzeren Frist bei der Begründung des Arbeitsverhältnisses (Art. 2 Abs. 2), sondern ermöglicht die Verkürzung der Frist erst bei bestehendem Arbeitsverhältnis. Damit wird im Ergebnis auch eine vorzeitige Auflösung im gegenseitigen Einvernehmen möglich. Zumeist dürfte aber die Amtsinhaber oder der Amtsinhaber ein entsprechendes Begehren stellen, etwa beim Antritt eines andern Amtes oder einer andern Stelle.

3. Abschnitt: Besoldung

Art. 6 Lohn

Absatz 1: Der Bundesanwalt bleibt in der Lohnklasse 36. Die bisherige Einreihung des ersten und zweiten Stellvertreters des Bundesanwalts in die Lohnklassen 33 und 32 wird aufgehoben und neu einheitlich die Lohnklasse 33 vorgesehen. Der Grund für diese Gleichstellung ergibt sich aus Artikel 10 StBOG, wo keine Unterscheidung zwischen den beiden Stellvertretenden Bundesanwälten oder Bundesanwältinnen gemacht wird. Diese Unterscheidung wurde auch mit Rücksicht auf die Organisationskompetenz des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin aufgegeben (vgl. Art. 9 Abs. 3 StBOG).

Absatz 2: Die Pflicht der Gerichtskommission zur Festlegung des Anfangslohnes ergibt sich bereits aus Artikel 2 Absatz 1. Die genannten Kriterien entsprechen weitgehend jenen für Richterinnen und Richter des Bundesstraf- und des Bundesverwaltungsgerichts und für die ordentlichen Richter des Bundespatentgerichts (vgl. Art. 5 Abs. 2 der Richterverordnung). Anders als dort wird indes das Alter nicht als vorrangiges Kriterium aufgeführt. Ein höheres Alter vermag nicht per se einen Grund für einen höheren Lohn darzustellen, sondern nur insofern, als es breitere Berufs- und Lebenserfahrung vermuten lässt. Diese beiden Kriterien werden aber ausdrücklich genannt, so dass dem Alter keine Vorrangstellung zukommen soll.

¹¹ SR 173.32

Die *Absätze 3 und 4* entsprechen der geltenden Regelung von Artikel 4 Absätze 2 und 3 der Amtsdauerverordnung.

Art. 7 Ortszuschlag, Teuerungsausgleich, Familienzulage, Zulage für Verwandtschaftsunterstützung

Weil eine spezielle Regelung über Ortszuschlag, Teuerungsausgleich und Betreuungszulage für den Bundesanwalt oder die Bundesanwältin sowie die Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen nicht erforderlich ist, können die Bestimmungen des Bundespersonalrechts (Art. 15 Abs. 4, 16, 31 Abs. 1 und 2 BPG und Art. 43, 44, 51 und 51b BPV) anwendbar erklärt werden.

Die Bestimmung entspricht dem Artikel 7 der Richterverordnung.

4. Abschnitt: Sozialleistungen

Art. 8

Das zu Artikel 7 Ausgeführte gilt auch mit Bezug auf die Sozialleistungen: Somit gelten auch hier die Regeln des Bundespersonalrechts (Art. 29 BPG und Art. 56-63 BPV).

5. Abschnitt: Beschäftigungsgrad, Ferien, Urlaub

Art. 9 Beschäftigungsgrad

Da dem Bundesanwalt oder der Bundesanwältin eine sehr grosse und alleinige Verantwortung für die Leitung der ganzen Bundesanwaltschaft obliegt, kommt für dieses Amt ausschliesslich ein Vollpensum in Frage. Zudem liegen die Fälle - anders als in der Regel bei einem Gericht - häufig im wachsenden Schaden und erfordern rasches Handeln. Um das reibungslose Funktionieren der Bundesanwaltschaft auch bei Abwesenheit oder Verhinderung des Bundesanwaltes oder der Bundesanwältin sicherzustellen, üben auch die Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen ihr Amt als Vollpensum aus.

Art. 10-11

Die Bestimmungen entsprechen jenen für Richterinnen und Richter des Bundesstraf- und des Bundesverwaltungsgerichts und für die ordentlichen Richter des Bundespatentgerichts (Art. 11 und 12 Richterverordnung).

6. Abschnitt: Auslagenersatz

Art. 12

Die Bestimmung entspricht jener für Richterinnen und Richter des Bundesstraf- und des Bundesverwaltungsgerichts und für die ordentlichen Richter des Bundespatentgerichts (Art. 13 Richterverordnung). Aufgrund des Verweises auf die

für das Bundespersonal festgesetzten Ansätze (Abs. 2) gelten somit für die erwähnten Richterinnen und Richter, die Spitze der Bundesanwaltschaft und das übrige Bundespersonal die gleichen Ansätze.

7. Abschnitt: Pflichten

Art. 13 Wohnsitz

Die Bestimmung entspricht jener für Richterinnen und Richter des Bundesstraf- und des Bundesverwaltungsgerichts und für die ordentlichen Richter des Bundespatentgerichts (Art. 14 Richterverordnung).

Art. 14 Amtsgeheimnis

Nach dieser Bestimmung unterstehen alle in Ausübung des Amtes zur Kenntnis gelangten Tatsachen dem Amtsgeheimnis. Anders ist die Regelung in Artikel 15 Absatz 1 der Richterverordnung, wo zudem vorausgesetzt ist, dass die in Ausübung des Amtes zur Kenntnis gelangten Tatsachen „nach ihrer Natur vertraulich sind“.

Dadurch erübrigt sich zum einen die Beurteilung der Natur einer Tatsache, vor allem aber erfolgt eine Angleichung an die den Strafbehörden durch Artikel 73 Absatz 1 der Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO)¹² auferlegte Geheimhaltungspflicht, denn auch dort wird ausschliesslich darauf abgestellt, eine Tatsache in Ausübung des Amtes zur Kenntnis gelangt ist.

Anders als das Bundesstraf- und das Bundesverwaltungsgericht mit der Gerichtsleitung kennt die Bundesanwaltschaft kein aus mehreren Personen bestehendes Leitungsgremium, das über die Entbindung vom Amtsgeheimnis entscheiden könnte. Deshalb wird diese Aufgabe der Aufsichtsbehörde zugewiesen.

4 Erläuterungen zur Änderung des StBOG

Art. 20

Die Kommission hält am Erfordernis der Schweizer Staatsangehörigkeit für den Bundesanwalt und die Stellvertretenden Bundesanwälte fest. Sie beantragt deshalb eine Ergänzung von Artikel 20 StBOG um einen neuen Absatz 1^{bis}, der den Wortlaut der für die eidgenössischen Richter massgebenden Bestimmungen übernimmt (vgl. Artikel 5 Absatz 2 BGG, Artikel 5 Absatz 2 VGG, Artikel 42 Absatz 2 StBOG und Art. 9 Abs. 2 Patentgerichtsgesetz vom 20. März 2009¹³).

Für die übrigen Staatsanwälte des Bundes, für die das Bundespersonalrecht gilt (Art. 22 Abs. 2 StBOG), könnte somit weiterhin das EJPD die Voraussetzungen hinsichtlich Bürgerrecht festlegen. Dies erscheint angesichts des Umstandes nicht sachgerecht, dass die Bundesanwaltschaft neu eine möglichst grosse Unabhängigkeit

¹² AS 2010 1881

¹³ SR 173.41

geniessen und insbesondere nicht mehr dem EJPD zugeordnet werden soll. Deshalb wird vorgeschlagen, dem Bundesanwalt oder der Bundesanwältin als Wahlbehörde (vgl. Art. 20 Abs. 2 StBOG) die Befugnis zu erteilen, für diese Arbeitsverhältnisse besondere Voraussetzungen hinsichtlich Nationalität festzulegen. Diese sind im Reglement über die Organisation und die Verwaltung der Bundesanwaltschaft zu regeln (Art. 9 Abs. 3 StBOG).

5 **Finanzielle Auswirkungen**

Die einzige finanzielle Auswirkung des Verordnungsentwurfs ergibt sich daraus, dass die beiden Stellvertretenden Bundesanwälte neu in der gleichen Lohnklasse 33 (anstelle von 32 und 33 wie bisher) eingereiht sind. Der betragsmässige Unterschied zwischen den Maximalbeträgen der Lohnklassen 32 und 33 beträgt 17 740 Franken (siehe oben Ziffer 2.3).