

La Commission administrative du Tribunal administratif fédéral est **compétente** pour décider d'une garantie de **prise en charge des frais d'avocat** en relation avec différentes procédures qu'un juge du TAF doit affronter dans le cadre de ses fonctions (art. 18 al. 4 let. b LTAF). Elle agit ainsi dans les fonctions d'un **employeur**.

Besetzung

Bundesrichter Wirthlin, Präsident,
Bundesrichter Maillard, Bundesrichterrinnen Heine, Viscione, Bundesrichter Abrecht,
Gerichtsschreiberin Berger Götz.

Verfahrensbeteiligte

A.,
vertreten durch Rechtsanwalt Max Imfeld,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesverwaltungsgericht, Verwaltungskommission, Kreuzackerstrasse 12, 9000 St. Gallen,
Beschwerdegegner.

Gegenstand

Öffentliches Personalrecht,

Beschwerde gegen den Entscheid des Bundesstrafgerichts vom 14. September 2022 (RR.2021.116).

Sachverhalt:

A.

A. ist ordentlicher Richter am Bundesverwaltungsgericht und dort in der Abteilung B. tätig. Am 28. Juli 2020 teilte die Verwaltungskommission des Bundesverwaltungsgerichts (nachfolgend: VK Bundesverwaltungsgericht) der Verwaltungskommission des Bundesgerichts (nachfolgend: VK Bundesgericht) mit, A. habe in einem beim Bundesverwaltungsgericht hängigen Revisionsverfahren absichtlich eine unzulässige Veränderung des Spruchkörpers vorgenommen und damit gegen das Reglement vom 9. Dezember 2010 über die Archivierung beim Bundesverwaltungsgericht (SR 152.13) und gegen Art. 15 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 14 Abs. 3 des Reglements über die Zusammenarbeit der Abteilungen IV und V des Bundesverwaltungsgerichts vom 28. August 2013 (ZASAR) verstossen. Die VK Bundesgericht erstattete am 17. März 2021 eine Meldung an die Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung betreffend Spruchkörperbildung in der Abteilung B. des Bundesverwaltungsgerichts.

Mit Schreiben vom 29. April 2021 stellte A. bei der VK Bundesverwaltungsgericht ein Gesuch um Kostengutsprache für anwaltliche Unterstützung bzw. den Beizug eines Rechtsanwalts im Aufsichtsverfahren 12T_6/2020 vor der VK Bundesgericht, im Verfahren vor der Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung sowie in einem allfälligen Verfahren vor der Vereinigten Bundesversammlung (Amtsenthebungsverfahren) und gegenüber Angriffen Dritter (persönlich und in

den Medien) mit Bezug auf die erhobenen Vorwürfe einer Amtspflichtverletzung. Die VK Bundesverwaltungsgericht lehnte dieses Gesuch ab (Verfügung vom 18. Mai 2021).

B.

Die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts wies die Beschwerde vom 18. Juni 2021 gegen die Verfügung vom 18. Mai 2021 ab (Entscheid vom 14. September 2022).

C.

A. lässt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten führen und das Rechtsbegehren stellen, in Aufhebung des Entscheids der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts sei dieses anzuweisen, die in der Hauptsache auf die Gutheissung der angebehrten Kostengutsprache abzielenden Rechtsbegehren der Beschwerde vom 18. Juni 2021 "materiell zu behandeln und über diese zu entscheiden"; eventualiter seien die Rechtsbegehren der Beschwerde vom 18. Juni 2021 durch das Bundesgericht selbst zu behandeln und gemäss den Anträgen des Beschwerdeführers zu entscheiden. Ferner wird darum ersucht, die Bundesversammlung bzw. die Gerichtskommission als deren Organ sowie allenfalls die VK des Bundesgerichts, des Bundesstrafgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts zu diesem Verfahren beizuladen.

Die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts verweist in ihrer Vernehmlassung auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid. Die VK Bundesverwaltungsgericht schliesst auf Abweisung der Beschwerde. A. äussert sich mit einer weiteren Eingabe zu diesen Stellungnahmen.

Erwägungen:

1.

Der angefochtene Entscheid der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts betrifft ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis, d.h. eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit (Art. 82 lit. a BGG). Zur Anwendung gelangen unter anderem das Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG; SR 173.32) und die Verordnung der Bundesversammlung über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung der Richter und Richterinnen des Bundesverwaltungsgerichts, der ordentlichen Richter und Richterinnen des Bundesstrafgerichts und der hauptamtlichen Richter und Richterinnen des Bundespatentgerichts vom 13. Dezember 2002 (Richterverordnung; SR 173.711.1). Beim Kostengutsprachegesuch für anwaltliche Unterstützung handelt es sich um eine vermögensrechtliche Angelegenheit, und es liegt kein Ausschlussgrund vor (Art. 83 lit. g BGG). Das Kostengutsprachegesuch bezieht sich auf anwaltliche Aufwendungen, welche die Streitwertgrenze von Fr. 15'000.- übersteigen (Art. 51 Abs. 1 lit. a, Art. 85 Abs. 1 lit. b BGG). Die Beschwerde ist somit grundsätzlich zulässig. Der Beschwerdeführer ist als Adressat des angefochtenen Entscheids besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf das form- und fristgerecht eingereichte Rechtsmittel ist einzutreten.

2.

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann wegen Rechtsverletzungen gemäss Art. 95 und 96 BGG erhoben werden. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Es ist folglich weder an die in der Beschwerde geltend gemachten Argumente noch an die Erwägungen der Vorinstanz gebunden; es kann eine Beschwerde aus einem anderen als dem angerufenen Grund gutheissen und es kann sie mit einer von der Argumentation der Vorinstanz abweichenden Begründung abweisen. Immerhin prüft das Bundesgericht, unter Berücksichtigung der allgemeinen Pflicht zur Begründung der Beschwerde (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG), grundsätzlich nur die geltend gemachten Rügen, sofern die rechtlichen Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 145 V 57 E. 4.2 mit Hinweis). Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat; es kann ihre Sachverhaltsfeststellung auf entsprechende Rüge hin oder von Amtes wegen berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer

Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1, Art. 105 Abs. 1 und 2 BGG).

3.

Streitig und zu prüfen ist, ob die Vorinstanz Bundesrecht verletzte, indem sie die am 18. Mai 2021 von der VK Bundesverwaltungsgericht verfügte Abweisung des Kostengutsprachegesuchs für anwaltliche Unterstützung des Beschwerdeführers im Zusammenhang mit verschiedenen Verfahren zu dessen Amtsausübung bestätigte.

Zu erwähnen ist, dass der Beschwerdeführer im Verfahren vor der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend gemacht hatte mit der Begründung, die VK Bundesverwaltungsgericht habe lediglich die Kostengutsprache in Bezug auf das Aufsichtsverfahren 12T_6/2020 vor dem Bundesgericht (bzw. vor der VK Bundesgericht) behandelt, obwohl er auch um Kostengutsprache im Zusammenhang mit einem Verfahren vor der Gerichtskommission der eidgenössischen Räte, in einem allfälligen Verfahren vor der Vereinigten Bundesversammlung (Amtsenthebungsverfahren) und bei allfälligen Angriffen Dritter mit Bezug auf die erhobenen Vorwürfe einer Amtspflichtverletzung ersucht habe. Die Vorinstanz bejahte die Gehörsverletzung, erachtete diese allerdings mit Blick auf ihre volle Kognition und die Äusserungsmöglichkeiten der Parteien im Rahmen des durchgeführten Schriftenwechsels als geheilt. Es ist letztinstanzlich nunmehr unbestritten, dass sich das Kostengutsprachegesuch des Beschwerdeführers zu keinem Zeitpunkt auf das Aufsichtsverfahren 12T_6/2020 beschränkte.

4.

4.1. Der Beschwerdeführer hatte sich zur Begründung seines Gesuchs um Kostengutsprache im Wesentlichen auf Art. 77 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV; SR 172.220.111.3) und Art. 328 OR berufen.

4.1.1. Art. 77 Abs. 1 BPV schreibt eine Rückerstattung von Verfahrens- und Parteikosten für Angestellte vor, die infolge Ausübung ihrer dienstlichen Tätigkeit in ein Zivil- oder Strafverfahren verwickelt werden, sofern das Verfahren mit der dienstlichen Tätigkeit zusammenhängt (lit. a), die Handlung weder grobfahrlässig noch vorsätzlich begangen wurde (lit. b), und der Bund ein Interesse an der Führung des Prozesses hat (lit. c). Solange der Gerichtsentscheid aussteht, werden nur Kostengutsprachen geleistet; aus wichtigen Gründen können ausnahmsweise Kostenvergütungen ausgerichtet werden, bevor der Entscheid vorliegt (Art. 77 Abs. 2 BPV).

4.1.2. Gemäss Art. 328 Abs. 1 OR obliegt dem Arbeitgeber die allgemeine Pflicht, im Arbeitsverhältnis die Persönlichkeit des Arbeitnehmers zu achten und zu schützen.

5.

5.1. Während die VK Bundesverwaltungsgericht in ihrer Verfügung vom 18. Mai 2021 zur Auffassung gelangte, Art. 328 Abs. 1 OR und Art. 77 BPV seien zwar grundsätzlich (analog) auf Richterinnen und Richter des Bundesverwaltungsgerichts anwendbar, allerdings nicht bei der vorliegenden Konstellation, vertritt die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts den Standpunkt, dem Bundesverwaltungsgericht komme den Richterpersonen gegenüber keine Arbeitgeberbereignenschaft zu. Da die genannten Bestimmungen folglich von vornherein nicht als Grundlage für eine Kostengutsprache des Bundesverwaltungsgerichts an den Beschwerdeführer in Betracht fallen könnten, erübrige sich die Prüfung, ob die weiteren Voraussetzungen für die Bejahung einer Kostengutsprache gegeben wären.

5.2. Der Beschwerdeführer bringt dagegen vor, die Vorinstanz habe im Sinne von Art. 95 lit. a BGG Bundesrecht verletzt, indem sie eine unzutreffende Beurteilung der Rechtslage darüber vorgenommen

habe, wer bzw. welche Institution welche Arbeitgeberfunktionen wahrnehme. Hier liege der klassische Fall einer geteilten Kompetenz von Bundesversammlung und Bundesverwaltungsgericht vor. Kostengutsprachen würden zweifellos das Arbeitsverhältnis der darum ersuchenden Richterperson betreffen. Die Behandlung solcher Gesuche sei eine Arbeitgeberaufgabe im Rahmen einer sehr spezifischen Konkretisierung des Arbeitsverhältnisses. Der angefochtene Entscheid stehe zudem im diametralen Gegensatz zum Urteil A-3584/2020 vom 12. April 2021, in welchem das Bundesverwaltungsgericht die Verwaltungskommission des Bundesstrafgerichts verpflichtet habe, einer Bundesstrafrichterin aufgrund von Art. 77 BPV und Art. 328 OR die von ihr verlangte Kostengutsprache für die anwaltlichen Auslagen zu ihrer Verteidigung gegen Angriffe im Zusammenhang mit einer behaupteten Amtspflichtverletzung zu gewähren. Die Vorinstanz vertrete einen undifferenzierten, der rechtlichen Situation nicht gerecht werdenden Arbeitgeberbegriff. Entsprechend habe sie die Arbeitgebereigenschaft für individuell-konkrete Bereiche des Arbeitsverhältnisses zu Unrecht nicht beim Bundesverwaltungsgericht verortet, sondern jede materielle Auseinandersetzung mit den für eine Kostengutsprache einschlägigen Bestimmungen (Art. 77 BPV und Art. 328 OR) sowie der diesbezüglichen Rechtsprechung abgelehnt. Solches habe sie nun nachzuholen.

6.

6.1. Wie eingangs erwähnt, betrifft der angefochtene Entscheid der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis eines Bundesverwaltungsrichters. Die Besonderheiten dieses Arbeitsverhältnisses sind unter anderem der Tatsache geschuldet, dass die richterlichen Behörden in ihrer rechtsprechenden Tätigkeit unabhängig und nur dem Recht verpflichtet sind (Art. 191c BV). Die Unabhängigkeit der Gerichte gebietet, dass sowohl die Spruchkörper als auch die einzelnen Richterpersonen von jeder justizfremden Einbindung freigehalten werden. Der Unabhängigkeitsgrundsatz gilt im sachlichen Sinn nur für die rechtsprechende Tätigkeit eines Gerichts, er erstreckt sich aber auch in den Bereich der Gerichtsverwaltung. Vorab betrifft er die institutionelle Unabhängigkeit, die ein funktionelles, ein organisatorisches und ein personelles Element beinhaltet. Das organisatorische Element verlangt, dass die Gerichte als selbstständige Organisationseinheiten funktionieren und als solche ausreichend mit den entsprechenden Ressourcen ausgestattet werden (HANS WIPFLI, Justizielle Selbstverwaltung, in: Akteure der Gerichtsbarkeit, 2007, S. 115 ff., 120 f.). In diesem Sinn sehen Art. 14 und 27 VGG vor, dass das Bundesverwaltungsgericht seine Organisation und Verwaltung regelt, sich selbst verwaltet sowie namentlich seine Dienste einrichtet und das nötige Personal anstellt. Die Richterpersonen ihrerseits werden von der Bundesversammlung gewählt (Art. 5 Abs. 1 VGG). Die Bundesversammlung ist auch für allfällige Amtsenthebungen zuständig (Art. 10 VGG). Sie regelt das Arbeitsverhältnis und die Besoldung der Richter und Richterinnen in der Richterverordnung (Art. 13 Abs. 3 VGG; vgl. E. 1 hiervor).

6.2. Bundesverwaltungsrichterinnen und -richter sind unselbstständig erwerbstätig. Sie erhalten für ihre Arbeitsleistung einen Lohn (Art. 5 Richterverordnung) nach klar definierten Vorgaben. Zwar sind die Arbeitgeberaufgaben, die gegenüber den Richterpersonen in ihrer Position als Arbeitnehmende wahrzunehmen sind, auf verschiedene Organisationseinheiten innerhalb des Bundesverwaltungsgerichts aufgegliedert. So ist das Gesamtgericht namentlich zuständig für Entscheide über Veränderungen des Beschäftigungsgrades der Richter und Richterinnen während der Amtsdauer (Art. 16 Abs. 1 lit. c VGG) sowie die Bestellung der Abteilungen und die Wahl ihrer Präsidenten und Präsidentinnen auf Antrag der Verwaltungskommission (Art. 16 Abs. 1 lit. e VGG), während die Verwaltungskommission die Verantwortung für die Gerichtsverwaltung trägt und dabei unter anderem zuständig ist für den Erlass von Verfügungen über das Arbeitsverhältnis der Richter und Richterinnen, soweit das Gesetz nicht eine andere Behörde als zuständig bezeichnet (Art. 18 Abs. 4 lit. b VGG). Verschiedene typische und gewichtige Arbeitgeberaufgaben sind zudem an die Bundesversammlung ausgelagert. So wird das Arbeitsverhältnis durch zustimmungsbedürftige Wahlverfügung der Bundesversammlung begründet, während die Gerichtskommission der

Bundesversammlung die Einzelheiten des Arbeitsverhältnisses (Beginn, Beschäftigungsgrad, Anfangslohn, berufliche Vorsorge) festlegt (Art. 2 Abs. 1 und 2 Richterverordnung). Ob sich damit das Bundesverwaltungsgericht und die Bundesversammlung die Arbeitgeberbereitschaft gewissermassen teilen, wie dies vom Beschwerdeführer geltend gemacht wird, kann an dieser Stelle offen bleiben. Denn obwohl der Bundesversammlung gewichtige Regelungsbefugnisse zukommen, erschöpfen sich die Zuständigkeiten des Bundesverwaltungsgerichts - entgegen der Ansicht der Vorinstanz - nicht in rein organisatorisch-administrativen Belangen. Dies zeigt sich zum Beispiel darin, dass sich die Richterinnen und Richter betreffend die konkrete Zuteilung in eine bestimmte Abteilung dem Entscheid des Gesamtgerichts zu unterziehen haben (Art. 16 Abs. 1 lit. e VGG). Ebenso wenig können die Richterinnen und Richter - wie erwähnt - während ihrer Amtsdauer autonom über eine Anpassung ihres Beschäftigungsgrades bestimmen (Art. 13 Abs. 2 und Art. 16 Abs. 1 lit. c VGG) oder eine Nebenbeschäftigung aufnehmen (Art. 7 und Art. 18 Abs. 4 lit. f VGG). Ihre Unabhängigkeit von äusseren Einflüssen auf die Entscheidungsfindung kann daher nicht mit einem fehlenden Subordinationsverhältnis gleichgesetzt werden. Vielmehr ist festzustellen, dass das Bundesverwaltungsgericht, bzw. je nach Regelung eines seiner Verwaltungsorgane, verschiedene Arbeitgeberaufgaben gegenüber den Richterpersonen wahrzunehmen hat, weshalb ihm die Arbeitgeberbereitschaft nicht abgesprochen werden kann.

7.

Für die Gewährung von Kostengutsprachen an Richterpersonen ist aufgrund des Fehlens einer spezifischen Regelung die VK Bundesverwaltungsgericht zuständig (Art. 18 Abs. 4 lit. b VGG). In diesem Rahmen übt sie also eine Arbeitgeberaufgabe aus. Wie aufgezeigt (E. 6 hiervor) hätte die Vorinstanz das vorliegend umstrittene Kostengutsprache gesuch deshalb nicht unter Hinweis auf die fehlende Arbeitgeberbereitschaft des Bundesverwaltungsgerichts (bzw. seiner Organe) ablehnen dürfen. Die Sache geht daher zurück an die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts, damit sie die restlichen Gesuchsvoraussetzungen, darunter auch die Frage der (analogen) Anwendbarkeit von Art. 77 BPV und Art. 328 OR, prüfe und hernach erneut entscheide.

8.

Bei diesem Verfahrensausgang besteht von Vornherein kein Anlass, dem vom Beschwerdeführer letztinstanzlich gestellten Beiladungsgesuch bezüglich der Bundesversammlung, bzw. der Gerichtskommission als deren Organ, sowie der Verwaltungskommissionen des Bundesgerichts, des Bundesstrafgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts stattzugeben. Denn eine rechtlich relevante Rückwirkung des vorliegenden Prozessausgangs auf die Rechtsbeziehungen zwischen den Parteien und der Bundesversammlung sowie den genannten Verwaltungsorganen ergibt sich aus dem Rückweisungsurteil des Bundesgerichts nicht.

9.

Die Gerichtskosten sind dem unterliegenden Beschwerdegegner aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 Satz 1 BGG; vgl. BGE 136 I 39 E. 8.1.4). Der Beschwerdeführer hat Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Entscheid des Bundesstrafgerichts, Beschwerdekammer, vom 14. September 2022 wird aufgehoben und die Sache wird zu neuer Entscheidung an die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts zurückgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.- werden dem Beschwerdegegner auferlegt.

3.

Der Beschwerdegegner hat den Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'800.- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien und dem Bundesstrafgericht, Beschwerdekammer, schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 25. Mai 2023

Im Namen der IV. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Wirthlin

Die Gerichtsschreiberin: Berger Götz