Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2A.656/2006 /aka

Urteil vom 15. Oktober 2007
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Wurzburger, Müller,
Bundesrichterin Yersin,
Gerichtsschreiber Häberli.

Parteien
Monique Saudan,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Bernhard Rüdi,
dieser substituiert durch Rechtsanwalt Stefan Ioli,

gegen

Bundesstrafgericht, 6501 Bellinzona, vertreten durch Fürsprecherin Dr. Béatrice Pfister und Fürsprecher Prof. Dr. Enrico Riva,
Eidgenössische Personalrekurskommission,
p.A. Bundesverwaltungsgericht, 3000 Bern 14.

Gegenstand
ausserordentliche Kündigung,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Eidgenössischen Personalrekurskommission vom 27. September 2006.

Sachverhalt:
A.
Am 26. November 1997 wählte das Bundesgericht Monique Saudan als eidgenössische Untersuchungsrichterin. Bereits wenige Monate nach ihrem Amtsantritt am 1. März 1998 wurde sie von der damaligen Aufsichtsbehörde - der Anklagekammer des Bundesgerichts - erstmals wegen schleppender Verfahrensführung schriftlich ermahnt (Brief vom 4. Dezember 1998). Weil ihre Arbeit auch in der Folge unter Effizienzgesichtspunkten regelmässig zu Beanstandungen Anlass gegeben hatte, forderte die Anklagekammer den Leitenden eidgenössischen Untersuchungsrichter mit Schreiben vom 4. September 2002 zur Berichterstattung auf. Dieser bescheinigte Monique Saudan zwar ausgezeichnete Fachkenntnisse und eine engagierte, präzise Arbeitsweise, bemängelte aber ihre Tendenz, sich im Detail zu verlieren, sowie die Strukturierung ihrer Arbeit. Seinem Bericht vom 18. September 2002 war eine schriftliche Vereinbarung gleichen Datums zwischen ihm und Monique Saudan beigelegt, welche darauf abzielte, bei Letzterer eine Effizienzsteigerung zu erreichen, und zu diesem Zweck verschiedene Massnahmen vorsah (insbesondere das vorgängige Erstellen eines verbindlichen Plans für jede einzelne Voruntersuchung, in welchem vorgängig bestimmt wurde, wann welche Schritte vorzunehmen sind).
B.
Mit Blick auf diese Vereinbarung wurde Monique Saudan am 19. November 2002 vom Bundesgericht für die Amtsperiode 2003 bis 2008 als eidgenössische Untersuchungsrichterin wiedergewählt. Allerdings hatte sich die Aufsichtsbehörde auch während der zweiten Amtsperiode wiederholt mit Monique Saudan zu befassen: Wegen der langen Dauer verschiedener von ihr geführter Voruntersuchungen fand am 20. November 2003 eine

Besprechung mit dem Präsidenten der Anklagekammer des Bundesgerichts statt. Gestützt auf die Ergebnisse dieser Unterredung fasste die Anklagekammer am 9. Dezember 2003 und am 1. März 2004 zwei Beschlüsse, gemäss denen Monique Saudan anstelle ihres bisherigen ein neuer Sekretär zugeteilt und für sie sowohl ein s̈triktes Reporting- und Controllingsystemëingerichtet als auch ein C̈oachingängeordnet wurde.

C.

Am 15. Juni 2004 rief Monique Saudan hiergegen mit einem Wiedererwägungsgesuch das neu gegründete Bundesstrafgericht an, dessen Aufsicht die eidgenössischen Untersuchungsrichter per 1. April 2004 unterstellt worden waren. Die Gerichtsleitung veranlasste in der Folge eine Bestandesaufnahme der bei Monique Saudan hängigen Verfahren. Aufgrund des von Bundesstrafrichter Keller am 22. September 2004 erstatteten Berichts sah das Bundesstrafgericht davon ab, weitere konkrete personalrechtliche oder administrative Massnahmen zu verfügen, und hob gar die Anordnung auf, gemäss welcher sich Monique Saudan einem C̈oachingz̈u unterziehen habe (Beschluss vom 16. November 2004).

D.

Am 7. Juli 2005 beschwerte sich die Bundesanwaltschaft beim Bundesstrafgericht über die Verfahrensführung von Monique Saudan. Sie bemängelte bezüglich mehrerer Voruntersuchungen, dass diese zu lange dauerten und nicht vorangetrieben würden, obschon Angeschuldigte in Haft genommen worden seien. Bundesstrafrichter Keller führte daraufhin am 21. September 2005 erneut eine ausserordentliche Inspektion durch. Diesmal kam er zum Schluss, die Situation sei ḧöchst unbefriedigend;̈ in den knapp elf Monaten, die seit der letzten (ordentlichen) Inspektion vom 3. November 2004 verstrichen seien, habe Monique Saudan kein einziges Untersuchungsverfahren abgeschlossen, so dass die damals gemeinsam vereinbarten Termine allesamt nicht eingehalten worden seien. Er stellte deshalb die berufliche Eignung von Monique Saudan nachdrücklich in Frage. Am 21. Oktober 2005 fand eine Unterredung zwischen dem Präsidenten des Bundesstrafgerichts, dem Leitenden eidgenössischen Untersuchungsrichter und Monique Saudan statt, anlässlich welcher die festgestellten Probleme sowie die von der Aufsichtsbehörde angestrebte einvernehmliche Auflösung des Arbeitsverhältnisses besprochen wurden. Am 27. Oktober 2005 wurde Monique Saudan vorläufig freigestellt und die bei ihr hängigen Verfahren wurden einem anderen Untersuchungsrichter übertragen. Nachdem das Bundesstrafgericht der Betroffenen am 8. November 2005 das rechtliche Gehör hinsichtlich ihrer vorzeitigen Entlassung gewährt hatte, löste es das Arbeitsverhältnis mit Monique Saudan am 29. November 2005 fristlos auf; gleichzeitig sprach es dieser eine einmalige Abgeltung in der Höhe von sieben Netto-Monatsgehältern zu. Ihre Entlassung durch das Bundesstrafgericht focht Monique Saudan erfolglos bei der Eidgenössischen Personalrekurskommission an (Entscheid vom 27. September 2006).

E.

Am 30. Oktober 2006 hat Monique Saudan beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht mit dem Antrag, den Entscheid der Eidgenössischen Personalrekurskommission aufzuheben und festzustellen, dass ihr Anstellungsverhältnis äuf Ende der laufenden Amtsdauer, somit per 31. Dezember 2008, beendet werde;̈ sodann sei ihr eine z̈usätzliche Entschädigung von 6 Monatslöhnen zu bezahlen.̈ Ferner hat sie verschiedene Eventual- und Subeventualanträge gestellt.

Das Bundesstrafgericht schliesst auf Abweisung der Beschwerde, während die Eidgenössische Personalrekurskommission auf Vernehmlassung verzichtet hat.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Auf das vorliegende Verfahren findet noch das bis Ende 2006 geltende Bundesgesetz vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG) Anwendung (vgl. Art. 132 Abs. 1 des am 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [BGG; SR 173.110]).

1.2 Gemäss Art. 97 in Verbindung mit Art. 98 lit. e und Art. 100 Abs. 1 lit. e OG steht gegen Entscheide der Eidgenössischen Personalrekurskommission über die Beendigung von Dienstverhältnissen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zur Verfügung (vgl. die unveröffentlichte Erwägung 1 von BGE 132 II 161). Die Beschwerdeführerin ist zu diesem Rechtsmittel legitimiert (vgl. Art. 103 lit. a OG).

1.3 Gemäss Art. 108 Abs. 2 OG hat die Beschwerdeschrift die Begehren und deren Begründung zu enthalten. Die Vorbringen müssen sachbezogen sein, damit aus der Beschwerdeschrift ersichtlich ist, in welchen Punkten und weshalb der angefochtene Entscheid beanstandet wird (vgl. BGE 118 Ib 134; 131 II 449 E. 1.3 S. 452), wobei pauschale Verweisungen auf Rechtsschriften in anderen Verfahren unbehelflich sind (vgl. BGE 123 V 335

E. 1b S. 337 f.; 113 Ib 287 E. 1 S. 287 f.). Soweit eine Eingabe den geschilderten gesetzlichen Begründungsanforderungen nicht genügt, tritt das Bundesgericht auf sie nicht ein. Entsprechendes trifft hier zu sowohl auf den Antrag, die Entschädigung auf 13 Monatsgehälter zu erhöhen (vgl. E. 6.2), als auch auf die gestellten Eventual- und Subeventualanträge, zumal diese in der Beschwerdeschrift mit keinem Wort begründet werden.
1.4 Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann neben der Verletzung von Bundesrecht grundsätzlich auch die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts geltend gemacht werden (Art. 104 lit. a und lit. b OG). Hat aber - wie hier - eine richterliche Behörde als Vorinstanz gewirkt, ist das Bundesgericht an deren Sachverhaltsfeststellung gebunden, sofern diese nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen erfolgt ist (Art. 105 Abs. 2 OG). Ausser in einigen (hier nicht interessierenden) gesetzlich geregelten Ausnahmefällen kann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht gerügt werden, der angefochtene Entscheid sei unangemessen (vgl. Art. 104 lit. c OG).
2.
2.1 Die eidgenössischen Untersuchungsrichter werden für eine Amtsperiode von sechs Jahren gewählt, wobei das Arbeitsverhältnis durch einen mit dem Bundesstrafgericht als Wahlbehörde geschlossenen schriftlichen Vertrag jederzeit und auf jeden Zeitpunkt einvernehmlich aufgelöst werden kann (Art. 15 Abs. 1 lit. e des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 2002 über das Bundesstrafgericht [SGG; SR 173.71]in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 lit. e und Art. 3 Abs. 1 der Verordnung vom 17. Oktober 2001 über die auf Amtsdauer gewählten Angestellten [Amtsdauerverordnung; SR 172.220.111.6]). Inwieweit auch eine einseitige Auflösung des Arbeitsverhältnisses möglich ist, bestimmt sich nach Art. 32 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV; SR 172.220.111.3), welcher die Anstellung auf Amtsdauer regelt (vgl. Art. 3 Abs. 2 der Amtsdauerverordnung): Gemäss dieser Bestimmung können die eidgenössischen Untersuchungsrichter ihr Arbeitsverhältnis - unter Einhaltung der gesetzlichen Kündigungsfrist nach Art. 12 Abs. 3 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG; SR 172.220.1) - auf Ende jedes Monats kündigen (Art. 32 Abs. 4 BPV). Das Bundesstrafgericht als Wahlbehörde kann seinerseits das Arbeitsverhältnis auf Ablauf der Amtsdauer unter Einhaltung der gesetzlichen Fristen von Art. 12 Abs. 3 BPG (ordentlich) kündigen (vgl. Art. 32 Abs. 3 lit. b BPV), wenn einer der folgenden in Art. 12 Abs. 6 BPG abschliessend geregelten Gründe vorliegt: Verletzung wichtiger gesetzlicher oder vertraglicher Pflichten (lit. a); Mängel in der Leistung oder im Verhalten, die trotz schriftlicher Mahnung anhalten oder sich wiederholen (lit. b); mangelnde Eignung, Tauglichkeit oder Bereitschaft, die im Arbeitsvertrag vereinbarte Arbeit zu verrichten (lit. c); mangelnde Bereitschaft zur Verrichtung zumutbarer anderer Arbeit (lit. d); schwer wiegende wirtschaftliche oder betriebliche Gründe, sofern der Arbeitgeber der betroffenen Person keine zumutbare andere Arbeit anbieten kann (lit. e) sowie Wegfall einer gesetzlichen oder vertraglichen Anstellungsbedingung (lit. f). Ferner kann das Bundesstrafgericht gemäss Art. 32 Abs. 3 lit. a BPV jederzeit eine fristlose Kündigung aussprechen, falls die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür erfüllt sind: Als Grund für eine fristlose Kündigung gilt nach Art. 12 Abs. 7 BPG jeder Umstand, bei dessen Vorhandensein der kündigenden Partei nach Treu und Glauben die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses nicht mehr zugemutet werden darf.
2.2 Gemäss Art. 32 Abs. 3 lit. b BPV in Verbindung mit Art. 3 Abs. 2 der Amtsdauerverordnung ist eine ordentliche Kündigung (aus sachlichen Gründen gemäss Art. 12 Abs. 6 BPG) nur auf Ende der Amtsdauer möglich. Eine solche stellt damit letztlich keine vorzeitige Entlassung dar, sondern kommt einer Nichtwiederwahl gleich. Die administrative Entlassung während der Amtsdauer auf eine Frist von drei Monaten, wie sie Art. 55 Abs. 1 des Beamtengesetzes vom 30. Juni 1927 (BS 1 508) noch vorgesehen hatte, kennt das neue Bundespersonalrecht nicht mehr. Vor Ablauf der Amtsdauer kann der Angestellte nur dann aus dem Amt entfernt werden, wenn eine fristlose Kündigung nach Art. 32 Abs. 3 lit. a BPV in Verbindung mit Art. 12 Abs. 7 BPG gerechtfertigt ist. Mithin verhält es sich so, dass entweder das Bedürfnis nach Auflösung des Arbeitsverhältnisses derart akut ist, dass es eine sofortige fristlose Kündigung rechtfertigt, oder aber die Kündigung erst auf Ablauf der Amtsdauer ausgesprochen werden kann. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass der Verordnungsgeber bei Erlass der geschilderten Regelung von einer vierjährigen Amtsdauer ausgegangen ist (vgl. Art. 32 Abs. 3 lit. b BPV), während hier eine längere sechsjährige Amtsdauer in Frage steht: Eine fristlose Kündigung wegen Unzumutbarkeit der Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses gemäss Art. 32 Abs. 3 lit. a BPV und Art. 12 Abs. 7 BPG ist umso eher gerechtfertigt, je länger die Amtszeit (noch) andauert.
3.
Die Beschwerdeführerin erhebt zunächst verschiedene Rügen formeller Natur:

3.1 So macht sie geltend, ihre Argumente seien von der Vorinstanz nur unzureichend berücksichtigt worden, weshalb diese den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt bzw. gegen die Begründungspflicht verstossen habe (Art. 29 Abs. 2 BV; vgl. BGE 126 I 97 E. 2b 102 f.). Es kann indessen keine Rede von einer derartigen Verfassungsverletzung sein: Die Rekurskommission hat im angefochtenen Entscheid genügend detailliert dargelegt, wieso sie die Auffassung des Bundesstrafgerichts teilt, die Beschwerdeführerin sei den Anforderungen an die Tätigkeit einer eidgenössischen Untersuchungsrichterin nicht gewachsen gewesen. Damit war es der Beschwerdeführerin ohne weiteres möglich, sich über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft zu geben und diesen sachgerecht anzufechten. Auf mehr hat sie von Verfassungs wegen nicht Anspruch. Die Prüfungs- und Begründungspflicht zwingt die urteilende Behörde nicht dazu, sämtliche angestellten Überlegungen wiederzugeben oder auf alle Vorbringen der Parteien im Einzelnen einzugehen (BGE 121 I 54 E. 2c S. 57; 117 Ib 481 E. 6b/bb S. 492). Daran ändert der Umstand nichts, dass die Beschwerdeführerin im vorinstanzlichen Verfahren ausufernde Rechtsschriften im Umfang von insgesamt rund 100 Seiten eingereicht hat.
Die Beschwerdeführerin vermag denn auch keine konkreten entscheidwesentlichen Argumente anzuführen, welche die Rekurskommission ausser Acht gelassen hätte.
3.2 Keine Verletzung des rechtlichen Gehörs stellt weiter dar, dass die Rekurskommission den Anträgen der Beschwerdeführerin auf Befragung von mehreren Zeugen nicht entsprochen hat. Der entscheidwesentliche Sachverhalt ist ohne weiteres den umfangreichen schriftlichen Akten zu entnehmen. In welcher Weise eine Befragung von Zeugen zusätzliche, für die Beurteilung der vorliegenden Streitigkeit massgebliche Informationen hätten liefern können, ist weder dargetan noch ersichtlich. Insbesondere waren die von der Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang erwähnten Schwierigkeiten, mit welchen das eidgenössische Untersuchungsrichteramt als Ganzes zu kämpfen hatte (knappe Ressourcen, politischer Druck, etc.), allen Beteiligten hinlänglich bekannt. Inwiefern eine Zeugenbefragung zu diesem Themenbereich neue Erkenntnisse bezüglich der in ihrem eigenen Amt bestehenden Probleme hätte vermitteln können, legt die Beschwerdeführerin nicht dar.
3.3 Die Beschwerdeführerin macht sodann geltend, die Feststellungen der Vorinstanz betreffend ihre mangelnde Effizienz seien nicht haltbar, zumal aktenmässig erstellt sei, dass ihr die grössten und schwierigsten Fälle mit den meisten Inhaftierten zugewiesenworden seien. Aus den Akten ergibt sich zwar, dass die Beschwerdeführerin einer hohen Arbeitsbelastung unterlag. Nicht ersichtlich ist jedoch, dass diese grösser gewesen wäre, als jene ihre Kolleginnen und Kollegen am eidgenössischen Untersuchungsrichteramt. Entsprechendes ergibt sich auch nicht etwa aus der Übersicht über die Fallzuteilung an die eidgenössischen Untersuchungsrichter in den Jahren 2002 bis 2005, auf welche die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang verweist. Demgegenüber ist aufgrund einer Vielzahl von Dokumenten erstellt, dass die beteiligten sachverständigen Behörden die schleppende Verfahrensführung der Beschwerdeführerin von allem Anfang an und immer wieder gerügt haben. Mithin ist der Schluss, die Effizienz der Beschwerdeführerin sei ungenügend gewesen, nicht zu beanstanden.
3.4 Ferner bringt die Beschwerdeführerin vor, die Vorinstanz habe die ihr zustehende unbeschränkte Kognition zu Unrecht nicht ausgeschöpft und insoweit Bundesrecht verletzt. Der Personalrekurskommission stand bei der Beurteilung der Entlassung der Beschwerdeführerin in der Tat freie Kognition zu, so dass sie auch die Angemessenheit der verfügten fristlosen Kündigung zu überprüfen hatte (vgl. Art. 49 lit. c VwVG). Indes hat sie diesen Umstand keineswegs verkannt, sondern sich lediglich bezüglich der Beurteilung der beruflichen Leistungen eine gewisse Zurückhaltungäuferlegt. Die Beschwerdeführerin übersieht bei ihrer entsprechenden Rüge zunächst, dass die Rekurskommission mit Bezug auf die beruflichen Leistungen primär die Sachverhaltsfeststellung des Bundesstrafgerichts (Art. 49 lit. b VwVG) und die aus dieser gezogenen rechtlichen Schlüsse (Art. 49 lit. a VwVG) zu überprüfen hatte; die Frage, ob die ergriffene Massnahme - die fristlose Kündigung - angemessen war, konnte sich erst in zweiter Linie stellen. Weiter erscheint das Vorgehen der Personalrekurskommission durchaus sachgerecht, zumal dieser eine detaillierte Einschätzung der beruflichen Leistungen der Beschwerdeführerin seitens der Aufsichtsbehörde vorlag. Letztere
verfügt eher als die Rekurskommission selber über die Sachkenntnis und die Vertrautheit mit Verhältnissen und Personen, wie sie für eine aussagekräftige Einschätzung erforderlich sind. Deshalb ist nicht zu beanstanden, wenn sich die Rekurskommission bei der Überprüfung, ob die Beurteilung der beruflichen Leistungen der Beschwerdeführerin durch das Bundesstrafgericht überzeugt, einer gewissen Zurückhaltung befleissigte. Im Übrigen kann keine Rede davon sein, dass die Rekurskommission die entsprechenden Einschätzungen des Bundesstrafgerichts kritiklosünd ohne jegliche Prüfung übernommen hätte; wie gesehen findet sich in den Akten eine Vielzahl von Dokumenten, welche die schleppende Verfahrensführung der Beschwerdeführerin belegen, so dass sich die Beurteilung des Bundesstrafgerichts offensichtlich mit derjenigen der anderen mitbeteiligten

sachverständigen Stellen deckte (vgl. E. 3.3). Schliesslich verkennt die Beschwerdeführerin, dass die Erwägungen des Bundesstrafgerichts zu ihrer beruflichen Leistung nicht blosse P̈arteibehauptungend̈arstellen: Auch wenn der Urheberin der angefochtenen Verfügung in der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege weitgehend Parteistellung zukommt, nimmt das Bundesstrafgericht als Aufsichtsbehörde
vorliegend doch allein öffentliche und nicht eigene (private) Interessen wahr.
3.5 Zuletzt rügt die Beschwerdeführerin noch in verschiedener Hinsicht eine ünzulässige antizipierte Beweiswürdigungünd beanstandet mehrere Punkte, in denen ihre Sachverhaltsdarstellung bzw. ihre rechtliche Argumentation von der Vorinstanz nicht übernommen wurde. Ihre dahingehenden Ausführungen bleiben jedoch im rein Appellatorischen verhaftet und vermögen insoweit weder eine Verletzung des rechtlichen Gehörs noch eine offensichtlich unrichtige Sachverhaltsfeststellung (vgl. E. 1.3) darzutun.
4.
In materieller Hinsicht ist zunächst festzuhalten, dass aufgrund der Feststellungen der Rekurskommission - bzw. der schriftlichen Berichte der unmittelbar beteiligten sachverständigen Behörden - feststeht, dass die Beschwerdeführerin ihrer Aufgabe als eidgenössische Untersuchungsrichterin nicht gewachsen war:
4.1 Aus den Akten geht hervor, dass die Verfahrensführung der Beschwerdeführerin von Anfang an nicht zu befriedigen vermochte. Schon kurz nach Amtsantritt musste diese von der Anklagekammer des Bundesgerichts wegen schleppender Erledigung der ihr übertragenen Verfahren ermahnt werden. Die Anklagekammer sah sich denn auch veranlasst, vor Ablauf der Amtsperiode 1997-2002 Erkundigungen über die Qualität der Arbeit der Beschwerdeführerin einzuholen. Zwar wurde diese alsdann vorbehaltlos wiedergewählt, doch stützte das Bundesgericht seinen entsprechenden Entscheid auf die zwischen der Beschwerdeführerin und deren unmittelbarem Vorgesetzen abgeschlossene Vereinbarung, welche für die Zukunft eine effizientere Arbeitsweise erwarten liess (vgl. oben Lit. A). Als sich die Beschwerdeführerin in der Folge nicht an ihre entsprechenden Zusagen hielt, ergriff die Aufsichtsbehörde verschiedene organisatorische Massnahmen; insbesondere wurde ein s̈triktes Reporting- und Controllingsystemz̈uhanden des Leitenden Untersuchungsrichters und der Anklagekammer verfügt sowie die Durchführung eines C̈oachingsängeordnet (Beschlüsse der Anklagekammer vom 17. Dezember 2003 und 1. März 2004). Eine erste ausserordentliche Inspektion durch das
Bundesstrafgericht als neue Aufsichtsbehörde ergab im Herbst 2004 noch keinen zusätzlichen Handlungsbedarf. Obwohl die aufwendige Arbeitsweise beanstandet und der Beschwerdeführerin Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt wurden, hob das Bundesstrafgericht die Verpflichtung der Beschwerdeführerin, sich einem C̈oachingz̈u unterziehen, auf; das eingerichtete R̈eporting- und Controllingsystemẅurde indes beibehalten (Beschluss der Gerichtsleitung vom 16. November 2004; vgl. oben Lit. C).
4.2 Erst in der Folge spitzte sich die Situation zu: Mit der Aufsichtsbehörde waren anlässlich der Spezialinspektion im September 2004 und der ordentlichen Inspektion vom 3. November 2004 für sechs bei der Beschwerdeführerin hängige Voruntersuchungen Zeitpunkte vereinbart worden, bis zu denen die Verfahren spätestens abgeschlossen werden sollten. Nachdem sich im Sommer 2005 die Bundesanwaltschaft mit Nachdruck über die schleppende Verfahrensführung durch die Beschwerdeführerin beschwert hatte (vgl. oben Lit. D), wurde in deren Amt erneut eine ausserordentliche Inspektion durchgeführt. Dabei zeigte sich, dass die Beschwerdeführerin nicht in der Lage war, die ihr übertragenen Voruntersuchungen zu Ende zu bringen: Obschon sie zugesagt hatte, drei der terminierten Verfahren bis Ende des Jahres 2004 und die restlichen drei bis Ende Januar bzw. Ende März 2005 abzuschliessen, lag am 21. September 2005 noch keiner der in Aussicht gestellten Schlussberichte vor. Mithin hatte die Beschwerdeführerin innerhalb der elf Monate seit der letzten Inspektion nicht eine einzige der abschlussreifen Voruntersuchungen beenden können, wobei sie der Aufsichtsbehörde keine (nachvollziehbaren) Gründe hierfür zu nennen vermochte. Auch was die
Beschwerdeführerin - welche bei sich selber nach wie vor keinerlei Unzulänglichkeiten sieht - im vorliegenden Verfahren vorbringt, ist unbehelflich: Wie erwähnt ist gerade nicht erstellt, dass sie sich mit komplexeren oder aufwendigeren Voruntersuchungen hätte befassen müssen als ihre Kollegen (vgl. E. 3.3). Weiter hätte sie selbst dann zumindest einen Teil der terminierten Verfahren abschliessen können müssen, wenn sie tatsächlich über zu wenig oder nur ungenügend eingearbeitete Sekretariatskräfte verfügt hätte.
4.3 Bei diesen Gegebenheiten ist der Auffassung des Bundesstrafgerichts und der Vorinstanz zuzustimmen, wonach die beruflichen Leistungen der Beschwerdeführerin als eidgenössische Untersuchungsrichterin völlig unzulänglich waren. Eine Verschleppung der Voruntersuchungen, wie sie die Beschwerdeführerin zuletzt zu verantworten hatte, ist geradezu untragbar. Ins Gewicht fällt diesbezüglich zunächst einmal das Risiko, dass inhaftierte Angeschuldigte ihre Parteirechte nur ungenügend wahren können oder dass sie zu lange in Untersu-

chungshaft verbleiben, was nicht nur zu einem unnötig schweren Eingriff in die Rechtsstellung der Betroffenen führt, sondern das Gemeinwesen dem Risiko von entsprechenden Ersatzforderungen aussetzt. Zudem droht bei übermässiger Dauer der Voruntersuchungen die Verjährung des Strafanspruchs, was das korrekte Funktionieren der gesamten Strafjustiz ernsthaft in Frage stellt. Mit Blick auf die erwähnten öffentlichen und privaten Interessen ist eine Untersuchungsrichterin fehl am Platz, welche nicht in der Lage ist, die ihr übertragenen Fälle beförderlich bzw. ohne übermässige Verzögerung zu erledigen.

5.

5.1 Zu beurteilen bleibt, ob die geschilderten ungenügenden Leistungen die sofortige Entlassung der Beschwerdeführerin zu rechtfertigen vermochten. Letztere bestreitet, dass in ihrem Fall die Voraussetzungen für eine fristlose Kündigung des Arbeitsverhältnisses erfüllt waren. Zu Unrecht: Die Beschwerdeführerin verkennt, dass die fristlose Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitgeber kein Verschulden des öffentlichrechtlichen Bediensteten voraussetzt (vgl. Harry Nötzli, Die Beendigung von Arbeitsverhältnissen im Bundespersonalrecht, S. 158, N 255), sondern - unabhängig von den Gründen, welche zur entsprechenden Situation geführt haben - immer dann möglich ist, wenn dem Arbeitgeber eine Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses nach Treu und Glauben nicht mehr zugemutet werden kann. Entsprechendes ist hier der Fall, zumal die Effizienzprobleme, welche die Beschwerdeführerin von Anfang an hatte, im Laufe der Jahre nicht kleiner, sondern grösser geworden sind; sie haben sich akzentuiert, ohne dass die verschiedenen von den Aufsichtsbehörden ergriffenen Massnahmen (vgl. oben Lit. B) positive Auswirkungen zu zeitigen vermochten. Dass hierfür wohl nicht zuletzt die ablehnende Haltung der Beschwerdeführerin und deren mangelnde
Fähigkeit zur Selbstkritik verantwortlich waren, ist im vorliegenden Zusammenhang unerheblich: Als im Herbst 2005 feststand, dass die Beschwerdeführerin alle mit der Aufsichtsbehörde abgesprochenen Termine nicht eingehalten hatte und innerhalb des letzten Jahres keine einzige der sechs bei ihr hängigen abschlussreifen Voruntersuchungen beenden konnte, war die Situation untragbar geworden, selbst wenn die rein juristischen Fähigkeiten der Beschwerdeführerin nie in Frage standen. Angesichts der gewichtigen öffentlichen und privaten Interessen, welche beeinträchtigt oder zumindest gefährdet wurden (vgl. E. 4.3), war ein unverzügliches und dezidiertes Einschreiten der Aufsichtsbehörde nicht nur zulässig, sondern geradezu geboten. Mit einer Änderung des Verhaltens der Beschwerdeführerin konnte aufgrund der erfolglosen bisherigen Bemühungen um eine speditivere Führung der Voruntersuchungen nicht gerechnet werden. Der Wahl- und Aufsichtsbehörde, welche für die korrekte Aufgabenerfüllung durch das Untersuchungsrichteramt verantwortlich ist, war bei diesen Gegebenheiten nicht zuzumuten, das Dienstverhältnis mit der Beschwerdeführerin noch während über drei Jahren bis zum Ablauf der Amtsperiode Ende 2008 aufrechtzuerhalten. Inwieweit
mildere Massnahmen als eine Entlassung der Beschwerdeführerin hätten ergriffen werden können, ist nicht ersichtlich.

5.2 Was die Beschwerdeführerin hiergegen vorbringt, vermag nicht zu überzeugen:

5.2.1 Zunächst ist unerheblich, dass die fristlose Kündigung nicht unmittelbar nach der ausserordentlichen Inspektion vom 21. September 2005, sondern erst am 29. November 2005 ausgesprochen worden ist. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 337 OR, welche eine fristlose Kündigung aus wichtigen Gründen grundsätzlich nur innert einer Zeitspanne von einigen wenigen Arbeitstagen erlaubt (vgl. BGE 130 III 28 E. 4.4 S. 34), lässt sich nicht unbesehen auf öffentlichrechtliche Anstellungsverhältnisse übertragen: Zum einen ist die Kündigung zu begründen, da sie in Form einer Verfügung ergehen muss (Art. 13 Abs. 3 BPG), und zum anderen ist dem öffentlichrechtlichen Angestellten vorgängig das rechtliche Gehör einzuräumen (Art. 29 und Art. 30 Abs. 1 VwVG). Hinzu kommt, dass es die speziellen Verfahrensabläufe innerhalb der Verwaltung nicht immer erlauben, unverzüglich über die Auflösung des Arbeitsverhältnisses zu entscheiden. Hier war für die Entlassung denn auch nicht ein direkter Vorgesetzter, sondern die Wahl- und Aufsichtsbehörde zuständig, wobei diese ihren Beschluss als Kollegialbehörde (Gesamtgericht) zu treffen hatte. Weiter lag es im Interesse der Beschwerdeführerin, dass das Bundesstrafgericht vorgängig versuchte, im Sinne
von Art. 3 Abs. 1 der Amtsdauerverordnung eine einvernehmliche Lösung zu finden (vgl. oben Lit. D). Weil es in der Unterredung vom 21. Oktober 2005 bereits um die Auflösung des Arbeitsverhältnisses ging, wenn auch in der Form einer vertraglichen Einigung gemäss Art. 3 Abs. 1 der Amtsdauerverordnung, kann aus dem mit diesem Versuch zwingend verbundenen Zuwarten nicht etwa abgeleitet werden, die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses sei für die Aufsichtsbehörde trotz der festgestellten Missstände zumutbar gewesen. Die Beschwerdeführerin wurde denn auch am 27. Oktober 2005 unverzüglich freigestellt, nachdem sie die angestrebte einvernehmliche Lösung mit Fax vom 26. Oktober 2005 abgelehnt hatte. Ihr wurde so unmittelbar nach

dem Scheitern der Verhandlungen klar signalisiert, dass sie nun mit einer (einseitigen) Entlassung zu rechnen hatte. Obschon sich die Beschwerdeführerin am 18. Oktober 2005 bereits zu den Ergebnissen der Inspektion hatte äussern können, musste ihr anschliessend auch hinsichtlich der vorzeitigen Beendigung des Arbeitsverhältnisses das rechtliche Gehör gewähren werden, bevor am 29. November 2005 zur Entlassung geschritten werden konnte. Bei diesen Gegebenheiten kann keine Rede davon sein, dass das Bundesstrafgericht
zu lange zugewartet und deshalb sein Recht auf eine fristlose Kündigung verwirkt hätte (zur - längeren - Erklärungsfrist im öffentlichrechtlichen Arbeitsverhältnis vgl. auch Nötzli, a.a.O., S. 159 f.).
5.2.2 Den Aufsichtsbehörden kann weiter nicht vorgeworfen werden, sie seien trotz Kenntnis der Sachlage untätig geblieben: Sowohl die Anklagekammer des Bundesgerichts als auch das Bundesstrafgericht haben ihre Aufsichtsfunktion wahrgenommen, Letzteres insbesondere auch dadurch, dass es mit der Beschwerdeführerin verbindliche Termine für die Beendigung der abschlussreifen Voruntersuchungen vereinbarte. Vor der Intervention der Bundesanwaltschaft am 7. Juli 2005 konnten die Mitglieder des Bundesstrafgerichts nicht wissen, dass die betreffenden Verfahren ungeachtet der getroffenen Vereinbarungen nicht vorankamen; wenn die Abklärung der erhobenen Vorwürfe anschliessend einige Wochen in Anspruch nahm, liegt dies in der Natur der Sache.
5.2.3 Nichts zu ihren Gunsten kann die Beschwerdeführerin aus dem Umstand ableiten, dass ihre mangelnde Effizienz zuvor während gut sieben Jahren toleriert worden war. Zwar war bereits Ende 2002 erwogen worden, für die Zukunft auf ihre Dienste zu verzichten. In der dennoch erfolgten vorbehaltlosen Wiederwahl der Beschwerdeführerin kann aber - entgegen deren Ansicht - keine Generalabsolution gesehen werden: Die Vereinbarung vom 18. September 2002 (vgl. oben Lit. A und E. 4.1) liess für die Zukunft eine effizientere Arbeitsweise erwarten und vermochte so die Bedenken der damaligen Wahlbehörde zu zerstreuen. Zu deren Enttäuschung mussten dennoch bereits kurze Zeit später aufsichtsrechtliche Massnahmen ergriffen werden (Beschlüsse der Anklagekammer des Bundesgerichts vom 9. Dezember 2003 und 1. März 2004; vgl. oben Lit. B). In der Folge hat eine erste ausserordentliche Inspektion durch das Bundesstrafgericht als neue Aufsichtsbehörde noch keinen (weiteren) unmittelbaren Handlungsbedarf ergeben. Bereits ein Jahr später kam derselbe Inspizient jedoch zum Schluss, die Verhältnisse seien untragbar geworden. Aus diesen Abläufen erhellt, dass die schleppende Verfahrensführung der Beschwerdeführerin von Anfang an ein Problem darstellte,
sich die Situation aber erst nach dem Herbst 2004 derart verschlechterte, dass sich eine sofortige Entlassung aufdrängte. Inwieweit das Versagen der Beschwerdeführerin mit deren Persönlichkeitsstruktur zusammenhängt und ob sich Letztere im Laufe der Tätigkeit als eidgenössische Untersuchungsrichterin verändert hat, ist im vorliegenden Zusammenhang unerheblich; diese Fragen haben das Bundesstrafgericht und die Vorinstanz nur im Hinblick auf die Entschädigung erörtert, welche der Beschwerdeführerin wegen ihrer als (teilweise) unverschuldet qualifizierten Entlassung zugesprochen wurde (vgl. E. 6).
5.2.4 Nicht ersichtlich ist sodann, weshalb unter den gegebenen Umständen vor der fristlosen Entlassung eine förmliche Mahnung hätte ergehen sollen. Eine entsprechende Obliegenheit des Arbeitgebers ergibt sich weder aus der Rechtsprechung noch aus dem Gesetz. Zwar ist eine fristlose Kündigung wegen eines nicht besonders schwer wiegenden Fehlverhaltens - wie im privaten Arbeitsvertragsrecht (Art. 337 Abs. 1 OR; vgl. BGE 130 III 28 E. 4.1 S. 31; 213 E. 3.1 S. 220 f.) - nur dann zulässig, wenn es trotz Verwarnung erneut zum beanstandeten Verhalten kommt. Hier geht es jedoch ganz offensichtlich nicht um ein einfaches Fehlverhalten, zumal das Arbeitsverhältnis mit der Beschwerdeführerin wegen deren beruflichen Versagens und der damit verbundenen unhaltbaren Zustände in ihrem Amt beendet worden ist.
6.
Wird das Arbeitsverhältnis eines öffentlichrechtlichen Bundesangestellten vom Arbeitgeber gekündigt, ohne dass den Angestellten ein Verschulden trifft, so erhält dieser eine Entschädigung, falls er entweder in einem Beruf arbeitet, nach dem keine oder nur eine schwache Nachfrage besteht, oder das Arbeitsverhältnis lange gedauert oder er ein bestimmtes Alter erreicht hat (Art. 19 Abs. 2 BPG). Diese gesetzlichen Voraussetzungen werden durch Art. 78 Abs. 1 BPV konkretisiert, welcher eine Entschädigung insbesondere für jene Angestellten vorsieht, die bei ihrer Entlassung über 50-jährig sind (lit. c).
6.1 Wurde das Arbeitsverhältnis gestützt auf Art. 12 Abs. 7 BPG fristlos gekündigt, so gilt die Auflösung grundsätzlich als verschuldet (vgl. Art. 31 Abs. 1 lit. a BPV). Die zuständige Stelle kann allerdings ausnahmsweise aus wichtigen Gründen dennoch auf eine unverschuldete Kündigung schliessen (Art. 31 Abs. 2 BPV). Entsprechend ist die Rekurskommission hier vorgegangen, als sie die Entschädigung in der Höhe von sieben Netto-Monatsgehältern, welche das Bundesstrafgericht der Beschwerdeführerin zugesprochen hatte, bestätigte. Sie ist mit diesem davon ausgegangen, die Entlassung der Beschwerdeführerin sei (auch) auf deren Persönlich-

keitsstruktur zurückzuführen und deshalb (teilweise) unverschuldet.
6.2 Zwar liegen die wichtigen Gründe, welche die fristlose Kündigung im Sinne von Art. 31 Abs. 2 BPV als unverschuldet erscheinen lassen, nicht auf der Hand. Weil dem Bundesgericht aber eine Abänderung des angefochtenen Entscheids zum Nachteil der Beschwerdeführerin ohnehin verwehrt ist (vgl. Art. 114 Abs. 1 OG), braucht der Frage, ob tatsächlich ein Fall von Art. 31 Abs. 2 BPV gegeben ist, hier nicht weiter nachgegangen zu werden. Ebenfalls nicht weiter zu prüfen ist, unter welchem Titel der Beschwerdeführerin allenfalls gar eine höhere Entschädigung zustehen könnte: Der gestellte Antrag auf Ausrichtung von sechs weiteren Monatsgehältern als Abgeltung wird in der Beschwerdeschrift mit keinem Wort begründet (vgl. E. 1.3).
7.
Nach dem Gesagten ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.
Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und Art. 153a OG). Parteientschädigung ist keine auszurichten (vgl. Art. 159 Abs. 1 und Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 5'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Bundesstrafgericht und der Eidgenössischen Personalrekurskommission schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 15. Oktober 2007
Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: