

Lorenz Meyer, Paul Tschümperlin

Die Aufsicht des Bundesgerichts

Die Sicht der Aufsichtsbehörde

Der Beitrag stellt den heutigen Stand aus der Sicht des Bundesgerichts dar. Die Aufsicht des Bundesgerichts hat sich bewährt. Gewisse Aufsichtsmittel sollten jedoch besser verankert werden.

Zitiervorschlag: Lorenz Meyer, Paul Tschümperlin, Die Aufsicht des Bundesgerichts, in: «Justice - Justiz - Giustizia», 2012/3

Inhaltsübersicht

1. Einleitung
2. Zweck und Mittel
3. Parlamentarische Oberaufsicht und Aufsicht des Bundesgerichts
4. Würdigung
5. Fazit

1. Einleitung

[Rz 1] Das Bundesgericht übt gemäss Art. 1 Abs. 2 BGG sowie den im Wesentlichen gleichlautenden Bestimmungen von Art. 34 Abs. 1 StBOG, Art. 3 Abs. 1 VGG und Art. 3 Abs. 1 PatGG die **Aufsicht** über die **Geschäftsführung** des Bundesstrafgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundespatentgerichts aus. Die Aufsicht ist administrativer Art; die Rechtsprechung ist von der Aufsicht ausgenommen. Mehr kann dem Gesetz nicht entnommen werden. Der Gesetzgeber hat darauf verzichtet, die Aufsichtsmittel und die Kompetenzen des Bundesgerichts zu umschreiben. Dies ist für den Bereich der Aufsicht an sich nicht ungewöhnlich¹. Die Aufsichtsmittel werden daher im Rahmen der Gesetzesinterpretation weitgehend vom Bundesgericht bestimmt, das zu diesem Zweck das Reglement betreffend die Aufsicht über das Bundesstrafgericht, das Bundesverwaltungsgericht und das Bundespatentgericht erlassen hat (Aufsichtsreglement des Bundesgerichts; AufRBGer)². Wie das Bundesgericht seine Aufsicht ausübt, ist allerdings auch Gegenstand der parlamentarischen Oberaufsicht. Das Bundesgericht richtet seine Aufsichtstätigkeit daher auch auf die Wünsche und Ansichten der Oberaufsichtsbehörde aus.

[Rz 2] Die administrative Aufsicht steht in einem Spannungsverhältnis zur ebenfalls gesetzlich verankerten **Selbstverwaltung** der drei erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte³. Weder Aufsicht noch Selbstverwaltung sind Selbstzweck. Beide sind vielmehr daran zu messen, ob und inwieweit sie in einem konkreten Anwendungsfall eine gesetzmässige, zweckmässige und haushälterische Aufgabenerfüllung gewährleisten bzw. fördern. Die Aufsicht des Bundesgerichts ist deshalb subsidiär. Erfüllt das erstinstanzliche Gericht eine Aufgabe selbst in korrekter Weise oder korrigiert es eine Dysfunktion oder einen gesetzeswidrigen Zustand selber rechtzeitig, so fehlt es an der entscheidenden Voraussetzung für ein Tätigwerden des Bundesgerichts als Aufsichtsbehörde. Die gerichtliche Selbstverwaltung gibt andererseits den

beaufsichtigten Gerichten keine Legitimation, um einen ordnungswidrigen Zustand aufrechtzuerhalten. In solchen Fällen ist das Bundesgericht als Aufsichtsbehörde verpflichtet, die nötigen Vorkehren zur Besserung der Situation zu treffen. Die Aufsicht beschränkt also die Selbstverwaltung, soweit die beaufsichtigten Gerichte nicht selbst für eine gesetzmässige, zweckmässige und haushälterische Aufgabenerfüllung sorgen. Die Aufsicht des Bundesgerichts ist eine Kontrolle der ordnungsgemässen Geschäftstätigkeit der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte.

2. Zweck und Mittel

[Rz 3] **Zweck** der Aufsicht ist, eine gesetzmässige, zweckmässige und haushälterische Aufgabenerfüllung sicherzustellen (Art. 2 Abs. 3 AufRBGer). Was dies genau bedeutet, ist im Einzelfall auszuloten. Eine haushälterische und zweckmässige Aufgabenerfüllung kann besonders gut anhand von organisatorischen Standards bzw. Grundsätzen der „best practice“ beurteilt werden. Allerdings hinkt die wissenschaftliche Forschung für Standards der gerichtlichen Verwaltung in der Schweiz hinter der internationalen Entwicklung her. In den letzten Jahren sind unter dem Titel des „New public management“ aber auch für die Gerichte erste allgemein verfügbare Erkenntnisse gewonnen worden. Mit dem vom Nationalfonds unterstützten, im Mai 2012 gestarteten Forschungsprojekt „Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz“, an welchem sechs Schweizer Universitäten beteiligt sind, sollten in absehbarer Zeit weitere Erkenntnisse verfügbar sein.⁴ Auch ohne solche allgemein zugänglichen Standards kann die Aufsicht des Bundesgerichts indessen schon heute sachgerecht ausgeübt werden. Sie wird von Fachkollegen wahrgenommen, die über langjährige Erfahrung im schweizerischen Justizwesen verfügen und auf ihrem Berufsweg vertiefte Einsicht in die Funktionsweise der Gerichte verschiedener Stufen gewonnen haben. Dieser Erfahrungsschatz spielt eine wesentliche Rolle, wenn es darum geht, die haushälterische und zweckmässige Aufgabenerfüllung zu beurteilen. Die Aufsicht des Bundesgerichts ist mit anderen Worten eine Fachkontrolle der Geschäftsführung durch erfahrene Berufskollegen.

[Rz 4] Die Aufsicht des Bundesgerichts hat den **Nebenzweck**, dass sich die eidgenössischen Gerichte auch administrativ miteinander auseinandersetzen. Ohne die Klammer der Aufsicht würden die eidgenössischen Gerichte auf der administrativen Ebene kaum voneinander Notiz nehmen und vollständig nebeneinander herleben. Ein geordnetes Zusammenwirken ist jedoch für alle Beteiligten von Vorteil. Letztlich sitzen alle Gerichte im gleichen Boot. In der Öffentlichkeit werden die vier eidgenössischen Gerichte kaum auseinander gehalten. Sie heissen ja auch fast gleich. Was in der Öffentlichkeit gut ankommt, wirkt sich daher für alle Gerichte

¹ GEORG MÜLLER und STEFAN VOGEL, Rechtsgutachten betreffend Aufsicht über verselbstständigte Träger von öffentlichen Aufgaben, insbesondere Regionale Spitalzentren, in: Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, Bern 2011, 5 ff. Nach herrschender Lehre müssen die Aufsichtsmittel nicht explizit und abschliessend auf Gesetzesstufe geregelt werden. Es sei nicht sinnvoll, die inhaltliche Ausgestaltung der Aufsicht allzu detailliert zu regeln (a.a.O. S. 10).

² SR 173.110.132.

³ Auf die administrativen Besonderheiten des Bundespatentgerichts, das seine Infrastruktur gemäss Art. 5 PatGG teilweise vom Bundesverwaltungsgericht bezieht, wird hier nicht eingegangen.

⁴ www.justizforschung.ch

positiv aus. Negative Schlagzeilen zehren ebenso am guten Ruf aller Gerichte. Es ist daher eine Notwendigkeit, dass die Gerichte aufeinander zugehen und miteinander sprechen. Die Aufsicht des Bundesgerichts erlaubt es, die **Interessen** der **Justiz** zu bündeln und nach aussen geschlossen aufzutreten. Dies wiederum fördert das höchste Gut der Justiz, das **Vertrauen** in gut funktionierende und gerechte Gerichte.

[Rz 5] Das Aufsichtsreglement des Bundesgerichts zählt die **Aufsichtsmittel** auf:

- Die **Geschäftsberichte** werden in einem gemeinsamen Band nach gemeinsamen Kriterien herausgegeben. Sie dienen der Rechenschaftsablage und geben dem Bundesgericht als Aufsichtsbehörde, dem Parlament als Oberaufsichtsbehörde sowie der Öffentlichkeit die wesentlichen Informationen über die Geschäftstätigkeit der Gerichte in einem bestimmten Jahr (Art. 4 AufRBGer).
- Das Bundesgericht pflegt periodische **Aussprachen** über den Gang der Geschäfte und gemeinsam interessierende Fragen. Ständige Kontakte und ein kollegialer Umgang zwischen Aufsichtsbehörde und beaufsichtigten Gerichten fördern das Vertrauensverhältnis und den Informationsfluss (Art. 5 AufRBGer).
- Auch **Kontrollen** gehören zum Instrumentarium. Sie liegen ebenso sehr im Interesse des beaufsichtigten Gerichts, da sie dieses über den Zustand eines bestimmten administrativen Bereichs aus der Sicht einer externen Behörde informieren. In der Praxis sind solche Kontrollen bisher nur gestützt auf Aufsichtsanzeigen oder auf Aufforderung der parlamentarischen Oberaufsicht hin durchgeführt worden, in der Regel, wenn letztere einen Bericht des Bundesgerichts als Aufsichtsbehörde angefordert hat. Bei den Kontrollen stützt sich das Bundesgericht wesentlich auf die Auskünfte des Gerichts und die Akten. Nachkontrollen vor Ort, Befragungen von Angestellten oder sonst weitergehende Untersuchungen waren bisher nicht notwendig (Art. 5 und 7 AufRBGer).
- Die **Finanzaufsicht** ist ein typischer Bereich der administrativen Aufsicht. Das Finanzhaushaltsgesetz⁵ und die Finanzhaushaltsverordnung⁶ gelten auch für die eidgenössischen Gerichte. Voranschlag und Rechnung werden jeweils ausführlich erörtert. Nach der gerichtsinternen Bereinigung vertritt das Bundesgericht Voranschlag und Rechnung im Parlament. Auf Einladung der Finanzkommissionen hin hat das Bundesgericht eine ergänzende Empfehlung für die Darstellung der Zusatzdokumentationen zu Voranschlag und Rechnung erlassen, die von allen Gerichten angewendet wird (Art. 6 AufRBGer).
- **Mitteilungen** an die Oberaufsichtsbehörde decken jenen Bereich ab, in welchem das Bundesgericht mit seinen Aufsichtsmitteln nicht selbst zum Rechten schauen kann. Dies gilt namentlich dann, wenn das Bundesgericht als Aufsichtsbehörde auf Umstände stösst, welche die Einleitung eines Verfahrens auf Amtsenthebung rechtfertigen könnten. In diesem Fall gelangt das Bundesgericht an die zuständige Parlamentskommission. Bisher hat sich dies nicht als nötig erwiesen (Art. 8 AufRBGer).
- Bewährtes Aufsichtsmittel sind die **Aufsichtsanzeigen** von Dritten. Sie haben dem Bundesgericht bereits in den ersten Jahren Gelegenheit gegeben, zu einer Vielzahl von administrativen und organisatorischen Fragen Stellung zu nehmen. Beispiele sind die Koordination der Rechtsprechung, Spruchkörperbildung, Dossierführung und Transparenz der Entscheidungsfindung, Umgang mit den Parteien, Ansetzung von Fristen, Information von Parteien, Medien und Dritten, Ortszulagen der Angestellten usw. Einen Spezialfall bilden Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung. Das Bundesgericht hat sich in einer ganzen Reihe von Fällen, meist in Asylverfahren, unter dem Aspekt des ordentlichen Geschäftsganges zur zulässigen Verfahrensdauer geäußert und das Gericht gegebenenfalls aufgefordert, das Verfahren zügig zu erledigen. Das Bundesgericht nimmt damit im ganzen Rechtsprechungsbereich der erstinstanzlichen Gerichte, der nicht mittels Beschwerde an eine Abteilung des Bundesgerichts gezogen werden kann, die rechtsstaatlich unverzichtbare Aufgabe wahr, auf Aufsichtsanzeige hin wenigstens zu prüfen, ob überhaupt Recht gesprochen wird, der Zugang zur Rechtsprechung in rechtsgleicher Weise gewährleistet ist und ob dies innert angemessener Frist geschieht (Art. 9 AufRBGer).
- Die verschiedenen Aufsichtstätigkeiten können in **Weisungen** münden, namentlich im Bereich der Statistik, des Personalwesens, des Geschäftsberichts, für Voranschlag und Rechnung sowie als Vorgaben für die Geschäftserledigung. In der Regel begnügt sich das Bundesgericht jedoch mit Empfehlungen oder Konzepten. Der Grund liegt in der grösseren Akzeptanz und der mangelnden Durchsetzbarkeit der Weisungen. Bei einer Weisung handelt sich um eine typische *lex imperfecta*. Das Bundesgericht ist letztlich auf die Kooperationsbereitschaft der beaufsichtigten Gerichte angewiesen und auf deren Einsicht, aufsichtsrechtliche Entscheide im Sinne eines geordneten Justizwesens zu akzeptieren und zu befolgen. Zu Beginn seiner Aufsichtstätigkeit hat das Bundesgericht mit einer einseitigen Weisung durchzusetzen versucht, dass sich das Bundesverwaltungsgericht nicht von der Informatik

⁵ SR 611.0.

⁶ SR 611.01.

des Bundesgerichts trennt. Der Informatikstreit eskalierte in Auseinandersetzungen vor den parlamentarischen Kommissionen und in der Öffentlichkeit. Solcherlei schadet der Justiz insgesamt. Streitereien zwischen Gerichten versteht die Öffentlichkeit nicht; sie untergraben vielmehr das Vertrauen der Bürger und Bürgerinnen in die Justiz. Das Bundesgericht hat daher die Lehren daraus gezogen. Es hat der Oberaufsichtsbehörde in der Folge verschiedentlich zu verstehen gegeben, dass es sich nur auf entsprechende parlamentarische Aufforderung hin mit Verfügungen gegenüber den erstinstanzlichen Gerichten durchsetzt. Seither bildeten Aufsichtsfragen nicht mehr Gegenstand von öffentlichen Auseinandersetzungen. Dies muss allerdings in verschiedenen Fragen mit einem Verzicht auf wünschbare Einheitlichkeit der Justiz erkaufte werden, wie beispielsweise in der Frage, ob und gegebenenfalls wie viel Heimarbeit der hoheitlichen Justiztätigkeit bekömmlich ist. Grundsätzlich sollte in sensiblen Fragen nicht eines der Gerichte eine vollständig andere Politik verfolgen als die anderen Gerichte (Art. 10 AufRBGer).

- Schliesslich erwähnt das Aufsichtsreglement die **Zusammenarbeit** der Dienste. Diese ist im Unterschied zu anderen Instrumenten nicht hierarchisch geprägt; sie findet vielmehr zwischen gleichberechtigten Partnern statt, die in ihrem eigenen Interesse zusammenwirken. Zweck ist, die möglichen Synergien zwischen den Gerichten im Sinne eines haushälterischen Umgangs mit Steuergeldern auch tatsächlich zu nutzen. Mit der Abkehr von der gemeinsamen Informatik ist allerdings auch die Zusammenarbeit der Dienste zurückgegangen. Sie besteht heute im Wesentlichen in einem Erfahrungsaustausch, den namentlich die Generalsekretäre der Gerichte mit regelmässigen Treffen sicherstellen (Art. 11 AufRBGer).

3. Parlamentarische Oberaufsicht und Aufsicht des Bundesgerichts

[Rz 6] **Parlamentarische Oberaufsicht** und die administrative Aufsicht des Bundesgerichts haben zwar weitgehend den gleichen Gegenstand. Die parlamentarische Oberaufsicht ist jedoch politischer Natur und wenig systematisiert. Sie wird durch die fachspezifische administrative Aufsicht des Bundesgerichts sinnvoll ergänzt und verstärkt. Doppelspurigkeiten zwischen der Oberaufsicht des Parlaments und der administrativen Aufsicht des Bundesgerichts werden vermieden. Das Bundesgericht hat schon im Gesetzgebungsprozess klargestellt, dass es nicht tätig wird, wenn sich das Parlament einer Aufgabe selbst annimmt. Dieses Prinzip hat sich in der Praxis bewährt und zu keinen Problemen Anlass gegeben. Das Bundesgericht arbeitet oft der Oberaufsichtsbehörde zu,

indem es im Auftrag des Parlaments Abklärungen trifft und diesem Bericht erstattet. Diese Form der Zusammenarbeit ist zielführend und fördert ein sachgerechtes Zusammenwirken der Staatsgewalten. Oft sind heikle Abgrenzungen zur richterlichen Tätigkeit zu treffen, für welche die richterliche Unabhängigkeit zu beachten ist. Für alle administrativen Fragen, die zur Rechtsprechung überleiten, ist das Bundesgericht als Justizbehörde besser geeignet als eine parlamentarische Behörde. Als Justizbehörde hat das Bundesgericht soweit notwendig auch Einsichtsrechte in hängige oder abgeschlossene Verfahren. Das Problem der Gewaltentrennung spielt zwischen den Gerichten nicht. Es wäre daher falsch zu glauben, dass die administrative Aufsicht des Bundesgerichts durch eine direkte parlamentarische Oberaufsicht ersetzt werden könnte. Wesentliche Teile der Aufsicht würden vielmehr ganz entfallen und die parlamentarische Oberaufsicht geschwächt. Oder aber das Parlament würde sich selber den entsprechenden Dossiers annehmen und damit die Unabhängigkeit der Justiz beeinträchtigen.

4. Würdigung

[Rz 7] Ohne die administrative Aufsicht des Bundesgerichts stünden die eidgenössischen Gerichte insgesamt schlechter da. Allzu disparates administratives Verhalten der Gerichte ist nicht geeignet, ein **ordentliches Bild** der Justiz zu vermitteln, sondern begründet Argwohn der anderen Staatsgewalten und der Öffentlichkeit. Eine richtig ausgeübte Aufsicht ist eine wesentliche Grundlage für ein geordnetes Zusammenwirken der Gerichte.

[Rz 8] Nach anfänglichen Schwierigkeiten hat sich die Aufsicht des Bundesgerichts eingespielt. Es ist jedoch nicht zu übersehen, dass die unklare gesetzliche Ausgangslage die Aufsichtstätigkeit latent belastet. Mittelfristig könnten folgende Punkte verbessert werden:⁷

- Das Bundesgericht sollte die **Voranschläge** der eidgenössischen Gerichte nicht nur begutachten und besprechen, sondern auch **konsolidieren** können. Die Rechnungen weisen teilweise grosse Reserven aus. Das ist nicht gut. Offensichtlich zu hohe Voranschläge sollten von der Aufsichtsbehörde gekürzt werden können. Beim heutigen System muss das Bundesgericht dem Parlament einen abweichenden Antrag unterbreiten. Dies ist für alle Beteiligten unbefriedigend, namentlich auch für das Parlament, das sich unterschiedlichen Auffassungen von zwei Fachbehörden gegenüber sieht und daher in eine nicht einfache Schiedsrichterrolle gedrängt wird. Die Voranschläge der eidgenössischen Gerichte sollten vor den parlamentarischen Beratungen aufeinander abgestimmt werden. Während des Jahres sollten die

⁷ Vgl. dazu den Geschäftsbericht des Bundesgerichts 2007, S. 20.

Mittel zudem wie bei den Departementen bedarfsgerecht zwischen den Gerichten verschoben werden können. Damit würde die wünschbare Flexibilität hergestellt. Gleichzeitig würde das Bedürfnis jedes einzelnen Gerichts vermindert, eigene Reserven zu schaffen.

- Der Bundesrat ist heute immer noch **Verordnungsgeber** für das **Personalwesen** der erstinstanzlichen Gerichte (Art. 2 Abs. 1 lit. f BPG; Verordnung über die Arbeitsverhältnisse des Personals des Bundesstrafgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundespatentgerichts⁸). Er übt über die erstinstanzlichen Gerichte jedoch keine Aufsicht aus und prüft daher auch nicht, ob seine personalrechtlichen Bestimmungen eingehalten werden. Das ist sinnlos. Der Bundesrat hätte seine Verordnungskompetenz von sich aus schon längst dem Bundesgericht abtreten sollen (Art. 37 Abs. 3 BPG), damit dieses nicht nur für sein eigenes Personal, sondern das ganze Personal der eidgenössischen Gerichte ein einheitliches Personalrecht erlässt. Spezielle Bestimmungen für die eidgenössischen Gerichte sind nur soweit gerechtfertigt, als sich die Unterschiede gegenüber der allgemeinen Bundesverwaltung aus der spezifischen Rechtsprechungstätigkeit ergeben. Diese Bestimmungen sollten für alle eidgenössischen Gerichte einheitlich sein.
- Das **Weisungsrecht** gemäss Art. 10 AufRBGer sollte auf übergeordneter Stufe in geeigneter Weise verankert werden. Auch wenn es, wie schon einleitend erwähnt, nicht aussergewöhnlich ist, dass die Aufsichtsmittel im Gesetz nicht einzeln aufgezählt werden, belasten die unklaren Verhältnisse doch das Verhältnis unter den Gerichten. Die Verantwortlichkeiten sind letztlich nicht klar verteilt. Klare gesetzliche Verhältnisse helfen, unnötige Streitigkeiten zu vermeiden und erlauben den betroffenen Gerichtsbehörden – der beaufsichtigten wie der die Aufsicht ausübenden – ihre Verantwortungen entsprechend ihren Zuständigkeiten wahrzunehmen.
- Gelegentlich ist es in den vergangenen Jahren auch zu unnötigen Spannungen zwischen erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichten und dem Bundesgericht gekommen, weil erstere dem Parlament ab und zu direkt Vorstösse eingereicht haben und das Bundesgericht bei der späteren Konsultation durch das Parlament teilweise abweichende Auffassungen vertreten hat. Dies ist suboptimal. Richtigerweise sollten rechtspolitische **Eingaben** an das **Parlament** immer im Vorfeld mit dem Bundesgericht abgesprochen werden, damit sich die Justiz auf einen

gemeinsamen Vorstoss einigen kann. Die Gerichte haben es in der Hand, sich selbst auf ein solches Vorgehen zu verständigen, oder sie können vom Parlament dazu angehalten werden. Dem gedeihlichen Zusammenwirken der Gerichte und dem Ansehen der Justiz wäre dies jedenfalls förderlich. Immer, wenn sich die eidgenössischen Gerichte in den vergangenen Jahren entsprechend geeinigt haben, haben sie auch Erfolg gehabt.

5. Fazit

[Rz 9] Die administrative Aufsicht des Bundesgerichts liegt im Interesse der Rechtsuchenden, aber ebenso in demjenigen der parlamentarischen Oberaufsichtsbehörde und der Justiz selbst. Die administrative Aufsicht des Bundesgerichts hat sich in den ersten Jahren gut eingespielt. Sie ist unerlässlich, um ein geordnetes Funktionieren der eidgenössischen Gerichte sicherzustellen. Das Aufsichtsinstrumentarium (Voranschlag, gemeinsames Personaldach, Weisungen) und auch die Zusammenarbeit (Eingaben an das Parlament) könnten noch verbessert bzw. gesetzlich verankert werden, damit Auftrag und Mittel im Einklang stehen und ein geordnetes Miteinander der eidgenössischen Gerichte gefördert wird.

Dr. Lorenz Meyer, Bundesgerichtspräsident; Dr. Paul Tschümperlin, Generalsekretär des Bundesgerichts

* * *

⁸ PVGer, SR 172.220.117.