

Das Bundesstrafgericht im System der Rechtspflege des Bundes (inkl. Aufsichtsfragen)

Inhaltsverzeichnis

1. Vorbemerkung.....	2
2. Grundlagen zum System der Bundesrechtspflege.....	2
a) Verfassungsgrundlagen	2
b) Grundlagen auf Gesetzesstufe.....	3
3. Das Bundesgericht als Beschwerdeinstanz.....	4
a) Allgemeines zum Beschwerdeweg	4
b) Beschwerden gegen Entscheide der Beschwerdekammer.....	5
c) Beschwerden gegen Entscheide der Strafkammer.....	7
4. Das Bundesgericht als Aufsichtsinstanz.....	9
a) Allgemeines zur Gerichtsverwaltung und Justizaufsicht.....	9
b) Justizaufsicht als Aufgabe des Bundesgerichts.....	10
c) Zuständigkeit, Gegenstand und Zweck der Aufsicht.....	11
d) Instrumente der Aufsicht	12
e) Schranken der Aufsicht.....	12
f) Wahrnehmung und Würdigung der Aufsichtsfunktion.....	14
5. Schlussbemerkung.....	15

Das Bundesstrafgericht im System der Rechtspflege des Bundes (inkl. Aufsichtsfragen)

1. Vorbemerkung

Meine sehr verehrten Damen und Herren

Lassen Sie mich eine *Ouverture* in zwei Szenen voranstellen. Szene 1 auf der Kanzlei des Bundesgerichts: Ein Beschwerdeführer, dessen Beschwerde abgewiesen wurde, rief an und erkundigte sich, mit welchem Rechtsmittel er den Entscheid an das Bundesstrafgericht in Bellinzona weiterziehen könne. Offensichtlich nicht nur Laien, sondern auch Berufskollegen haben das System der Bundesstrafrechtspflege aus den Augen verloren. Szene 2: Kürzlich war ich zu einer Feier anlässlich der Herausgabe eines juristischen Standardkommentars eingeladen. Dort erlebte ich ein Gespräch zwischen einem langjährigen Mitglied der Strafrechtlichen Abteilung (vormals Kassationshof) des Bundesgerichts und einer Juristin, die erfolgreich im Wirtschaftsrecht tätig ist. Das Gespräch war ungezwungen, aber ernst. Sie fragte den Bundesrichter, ob er seine Karriere zum krönenden Abschluss nicht auf höchster Stufe in Bellinzona vollenden wolle. Es scheint, als würden die Dinge nach weit verbreiteter Meinung auf dem Kopf stehen.

Nach der *Dramaturgie* der heutigen Tagung geht es um das Bundesstrafgericht, seine institutionelle und funktionelle Stellung im System der Bundesrechtspflege. Mein Vorredner hat dazu aus Sicht des Bundesstrafgerichts bereits ausführlich Stellung genommen. Was bleibt, ist die Perspektive des Bundesgerichts. Ich werde mich im Folgenden zu den Grundlagen der Bundesrechtspflege (Ziff. 2), zur Funktion des Bundesgerichts als Beschwerdeinstanz (Ziff. 3) sowie zu seiner Aufsichtsfunktion äussern (Ziff. 4). Die *dramatis personae* verkürzt sich somit im Wesentlichen auf das Bundesgericht und das Bundesstrafgericht.

2. Grundlagen zum System der Bundesrechtspflege

a) Verfassungsgrundlagen

Am 12. März 2000 haben Volk und Stände dem Bundesbeschluss über die

Reform der Justiz mit deutlichem Mehr zugestimmt¹. Ziel der Justizreform war, den Rechtsschutz zu verbessern, das Bundesgericht funktionsfähig zu erhalten und die Grundlagen für ein einheitliches schweizerisches Prozessrecht zu schaffen. Gestärkt werden soll die Justiz auf Kantons- wie auf Bundesebene.²

Die Stellung des Bundesgerichts ergibt sich aus Art. 188 Abs. 1 BV³. Die Verfassungsbestimmung lautet: Das Bundesgericht ist die oberste Recht sprechende Behörde des Bundes. Daraus wird abgeleitet, dass (1.) das Bundesgericht jenes Staatsorgan ist, das auf höchster Ebene Recht spricht, (2.) das Bundesgericht das einzige oberste Gericht des Bundes ist und (3.) alle anderen Gerichte des Bundes wie auch der Kantone dem Bundesgericht im Instanzenzug untergeordnet sind.⁴ Zur verfassungsrechtlichen Stellung des Bundesgerichts gehört, dass es sich selbst verwaltet (Art. 188 Abs. 3 BV). Damit werden ihm – neben der Funktion als oberstes Rechtsprechungsorgan – Verwaltungskompetenzen im Bereich der eigenen Justizverwaltung zugewiesen. Dazu gehört die administrative Aufsicht über die erstinstanzlichen Gerichte des Bundes.⁵

Das Bundesstrafgericht seinerseits findet seine verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 191a Abs. 1 BV⁶. Danach bestellt der Bund ein Strafgericht. Es beurteilt erstinstanzlich Straffälle, die das Gesetz der Gerichtsbarkeit des Bundes zuweist. Das Gesetz kann weitere Zuständigkeiten des Bundesstrafgerichts begründen.

b) Grundlagen auf Gesetzesstufe

Im Rahmen der Justizreform erfolgte die Totalrevision der Bundesrechtspflege⁷ und brachte drei neue Gesetze: Das Bundesgesetz über das Bundesgericht (BGG), das Bundesgesetz über das Bundesstrafgericht (SGG) und

1 Der Bundesbeschluss datiert vom 8. Oktober 1999. Die Vorlage haben 84% und alle Stände angenommen (BBI 2000 2990).

2 Botschaft des Bundesrates vom 20. November 1996 [zit. Botschaft 1996] über eine neue Bundesverfassung (BBI 1997 I 1 489); ferner CHRISTOPH BLOCHER, Stand der Justizreform, in: Jusletter 2. Juli 2007.

3 In Kraft seit 1. Januar 2007

4 HEINRICH KOLLER, in: Bundesgerichtsgesetz, Basler Kommentar Basel 2008, Art. 1 N 40 - 45; HANSJÖRG SEILER/NICOLAS VON WERDT/ANDREAS GÜNGERICH, Bundesgerichtsgesetz, Art. 1 N 3 – 5, mit Hinweisen.

5 ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Bundesgericht und Verfassungsgerichtsbarkeit nach der Justizreform, S. 11 Rz. 1753.

6 In Kraft bereits seit 1. April 2003, gestützt auf den Bundesbeschluss vom 24. September 2002 über das teilweise Inkrafttreten der Justizreform (AS 2002 3147).

7 BBI 2001 S. 4202 ff.

das – hier nicht weiter interessierende – Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (VGG).

Beim Bundesgerichtsgesetz handelt es sich um den alles überdachenden Erlass des Bundesgesetzgebers für die Rechtspflege. Es werden Stellung und Organisation des Bundesgerichts, die Anforderungen an die Vorinstanzen sowie das Verfahren und die Rechtsmittel neu geregelt.

Die gleichen Fragen, die das Bundesgerichtsgesetz für das Bundesgericht regelt, regelt das Strafgerichtsgesetz – *mutatis mutandis* – für das Bundesstrafgericht. Organisationsrechtlich wird die Untergliederung in Beschwerde- und Strafkammer festgelegt⁸. Erstere übernimmt die Aufgaben der früheren Anklagekammer des Bundesgerichts, letztere ersetzt das bisherige Bundesstrafgericht (das aus fünf Mitgliedern des Bundesgerichts bestand, unter denen die drei Amtssprachen vertreten sein mussten [Art. 1 Abs. 3 aBStP]). Das Motiv für die Schaffung eines erstinstanzlichen Bundesstrafgerichts lag denn auch primär darin, das Bundesgericht von zeitraubenden Direktprozessen mit aufwendigen Sachverhaltsermittlungen zu entlasten⁹. Zugleich wird das Ziel eines verbesserten Rechtsschutzes erreicht.¹⁰

3. Das Bundesgericht als Beschwerdeinstanz

a) Allgemeines zum Beschwerdeweg

Die "Kernkompetenz" des Bundesgerichts ist die Prüfung von Rechtsfragen, die Rechtskontrolle. Die Beschwerde gegen Entscheide des Bundesstrafgerichts hat eine doppelte Funktion. Sie dient subjektiv dem Rechtsschutz (insbesondere im Verfahrensstadium der Untersuchung) und objektiv der korrekten Anwendung von Bundesrecht im Anwendungsbereich der Bundesstrafgerichtsbarkeit.

Die Beschwerdemöglichkeit richtete sich bisher nach Art. 33 Abs. 3 SGG. Diese Übergangsbestimmung ist obsolet geworden. Nunmehr richten sich die Beschwerdevoraussetzungen ausschliesslich nach dem BGG.

Die Beschwerde ans Bundesgericht steht grundsätzlich gegen Entscheide der Beschwerdekammer wie auch der Strafkammer offen. Mit der Unterglie-

8 Art. 17 SGG. Zuständigkeit der Strafkammer in Art. 26 SGG, jene der Beschwerdekammer in Art. 28 SGG.

9 Botschaft 1996, BBl 1997 I 489; CHRISTINA KISS, Das neue Bundesstrafgericht, AJP 2/2003 S. 141 mit Hinweisen.

10 HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., S. 9 f. Rz. 1743.

derung in zwei getrennte Kammern wird dem Umstand Rechnung getragen, dass eine Personalunion des untersuchenden und des erkennenden Richters das Verbot der Vorbefassung verletzt¹¹. Aus dem gleichen Grund sieht das Reglement für das Bundesgericht¹² vor, dass zur Beurteilung von Beschwerden gegen strafprozessuale Zwischenentscheide die Erste öffentlich-rechtliche Abteilung zuständig ist¹³. Die übrigen Beschwerden in Strafsachen behandelt die Strafrechtliche Abteilung des Bundesgerichts¹⁴. Nachfolgend soll die Funktion des Bundesgerichts als Beschwerdeinstanz anhand der bisherigen Praxis veranschaulicht werden.

b) Beschwerden gegen Entscheide der Beschwerdekammer

Die Erste öffentlich-rechtliche Abteilung des Bundesgerichts hatte vor allem die Zulässigkeit des Anfechtungsobjekts näher zu klären. Gemäss Art. 79 BGG ist die Beschwerde in Strafsachen gegen Entscheide der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts unzulässig, soweit es sich *nicht* um Entscheide über Zwangsmassnahmen handelt. Der Umkehrschluss ergibt, dass die Zulässigkeit der Beschwerde allein gegen Zwangsmassnahmeentscheide gegeben ist.

Zur Frage, was im Einzelnen als anfechtbare strafprozessuale Zwangsmassnahme gilt, besteht bereits eine reichhaltige Kasuistik. Bejaht wurde die Frage für die Anordnung bzw. Weiterdauer von Untersuchungs-¹⁵ oder Auslieferungshaft.¹⁶ Ebenso für Ersatzmassnahmen wie Pass- und Schriftensperren oder Meldepflichten¹⁷. Als Zwangsmassnahmeentscheide gelten weiter Verfügungen über Kontensperren, über die Beschlagnahme von Vermögen oder betreffend die Durchsuchung und Beschlagnahme von Dokumenten.¹⁸ Auch der Entscheid über eine Editionsverfügung gegenüber einer Bank, mit welcher zugleich ein Kommunikationsverbot ausgesprochen wurde, stellt einen Zwangsmassnahmeentscheid dar.¹⁹

11 Art. 17 Abs. 3 SGG bestimmt deshalb: "Wer als Mitglied der Beschwerdekammer tätig gewesen ist, kann im gleichen Fall nicht als Mitglied der Strafkammer wirken."

12 Reglement für das Bundesgericht vom 20. November 2006 (BGerR; SR 173.110.131).

13 Art. 29 Abs. 3 BGerR.

14 Art. 33 BGerR.

15 BGE 131 I 66 E. 1.1 nicht publiziert (Urteil 1S.4/2005 vom 3. Februar 2005 mit Hinweisen).

16 BGE 130 II 306 E. 1.2.2.

17 BGE 130 I 234 E. 2.2.

18 BGE 130 IV 154 E. 1.2.; siehe auch BGE 132 IV 63 (Urteil 1S.31/2005 vom 6. Februar 2006) E. 1.2 (unpubliziert) und E. 4 (publiziert).

19 BGE 131 I 425 E. 1.3 unpubliziert (Urteil 1S.11/2005 vom 25. Juli 2005).

Nicht dazu gehören hingegen allgemeine prozessuale Zwischenentscheide (ohne Zwangsmassnahmecharakter) etwa betreffend Akteineinsicht oder Beizug des Verteidigers zum Verhör des Beschuldigten.²⁰ Nicht anfechtbar war deshalb der Entscheid, wonach die Verteidigung von zwei Mitangeschuldigten durch den gleichen Anwalt oder in derselben Kanzlei tätigen Anwälte ausgeschlossen ist.²¹ Würde eine Anfechtbarkeit hier bejaht, wäre dies weder mit dem Ziel des Gesetzgebers, das Bundesgericht zu entlasten, noch mit dem Anliegen der Prozessökonomie vereinbar.²²

Ferner wurde das Beschwerderecht des Bundesanwaltes geklärt. Dieses wurde (ehemals) in der Übergangsbestimmung von Art. 33 Abs. 3 SGG ausdrücklich für die Beschwerdeführung gegen Entscheide der Strafkammer statuiert (lit. b), nicht aber gegen Entscheide der Beschwerdekammer (lit. a). Hier findet sich lediglich ein Hinweis auf das Verfahren nach dem Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege.²³ Das Beschwerderecht des Bundesanwaltes ergibt sich aus seiner Parteistellung. Parteien im Bundesstrafverfahren sind der Beschuldigte, die Bundesanwaltschaft und (in gewissen Fällen) der Geschädigte²⁴. Die Bundesanwaltschaft leitet die gerichtspolizeilichen Ermittlungen²⁵. In dieser Funktion und als Vertreterin der Anklage mit Parteistellung ist sie grundsätzlich zur Beschwerdeführung befugt.²⁶ Auch die Staatsanwälte des Bundes können in den von ihnen geführten Verfahren und an Stelle des Bundesanwaltes Beschwerde ans Bundesgericht erheben.²⁷ Das gilt gleichermassen für Entscheide der Beschwerde- und der Strafkammer.

20 Unpubliziertes Urteil des Bundesgerichts, 1S.9/2004 vom 23. September 2004, E. 2.1: Das Gesetz sieht gegen selbständig eröffnete verfahrensleitende Zwischenentscheide kein separates Rechtsmittel ans Bundesgericht vor. Die angefochtene Verfügung (über das Gesuch um eine aufschiebende Massnahme) enthält keinen Entscheid der Beschwerdekammer über eine Zwangsmassnahme. Sie ist somit mit Beschwerde ans Bundesgericht grundsätzlich nicht anfechtbar.

21 BGE 131 I 52.

22 So zutreffend PATRICK GUIDON/WALTER WÜTHRICH, Zur Praxis bei Beschwerden gegen das Bundesstrafgericht, in: Plädoyer 4/05 S. 35 ff., unter Verweis auf das unpublizierte Urteil des Bundesgerichts, 1S.9/2004 vom 23. September 2004, E. 2.1.

23 Art. 33 Abs. 3 SGG verweist für das Verfahren sinngemäss auf Art. 214 - 216, 218 und 219 des Bundesgesetzes vom 15. Juni 1934 über die Bundesrechtspflege (BStP; SR 312.0). Art. 214 Abs. 2 BStP bestimmt, dass die Beschwerde den Parteien zusteht.

24 Art. 34 BStP.

25 Art. 104 Abs. 1 BStP.

26 BGE 130 I 234 E. 3.1 S. 237; 130 IV 154 E. 1.2 S. 155 f., 156 E. 1.1 S. 158 (zum Verwaltungsstrafverfahren).

27 Vgl. BGE 133 IV 187 E. 2.1

c) Beschwerden gegen Entscheide der Strafkammer

Die Strafrechtliche Abteilung des Bundesgerichts hatte bereits mehrere Beschwerden gegen Entscheide der Strafkammer zu beurteilen. Es handelt sich um End-Entscheide in der Sache, also im Schuld- und Strafpunkt, oder aber um prozessuale Erledigungsentscheide. Im vorliegenden Zusammenhang interessiert die materiell-rechtliche Beurteilung der Straftatbestände indessen nicht weiter. Die Rechtskontrolle des Bundesgerichts funktioniert hier gleich wie gegenüber kantonalen Vorinstanzen. Von Interesse sind hingegen jene Entscheide, die über das Gesamtsystem der Bundesstrafrechtspflege Aufschluss geben, namentlich über die Zuständigkeit des Bundesstrafgerichts als erste Instanz und über den Bundesstrafprozess.

In BGE 133 IV 93 war zu beurteilen, wie bei mangelhaften Anklagen der Bundesanwaltschaft zu verfahren ist. Unter früherem Recht gab es ein formelles Anklagezulassungsverfahren, in dem zu prüfen war, ob die Anklageschrift den Anforderungen des Anklagegrundsatzes entspricht. Unter dem geltenden Recht wird zwar ein eigenständiges Prüfverfahren nicht mehr vorgesehen, doch muss die Anklage bei Mängeln nach wie vor zur Verbesserung zurückgewiesen werden. Unzulässig ist es, auf eine mangelhafte Anklage einfach in einzelnen Punkten nicht einzutreten. Entgegen der von der Strafkammer vertretenen Auffassung ändert daran die Möglichkeit, die Anklage wieder einzubringen, nichts. Denn zum einen würde damit der Angeeschuldigte im Ungewissen gelassen, obwohl er nach der Anklageerhebung grundsätzlich Anspruch darauf hat, entweder freigesprochen oder verurteilt zu werden. Zum anderen gebieten der Grundsatz der Verfahrenseinheit und die Prozessökonomie, dass der Anklagesachverhalt in einem einzigen Verfahren beurteilt wird (E. 2.2.3). In einer späteren Entscheidung, BGE 133 IV 235, wird klargestellt, dass die Anklageschrift sich zur Zuständigkeit des Bundesstrafgerichts nicht zu äussern braucht. Solches ergibt sich weder aus der BStP noch aus der Umgrenzungs- oder Informationsfunktion des Anklageprinzips. Dieses dient allein der Bestimmung des Prozessgegenstandes, nicht aber dazu, die Voraussetzungen für den Prozess zu umschreiben. Auch besteht diesbezüglich keine Behauptungs- und Beweislast der Anklagebehörde, wie die Strafkammer des Bundesstrafgerichts annahm. Vielmehr hat das Gericht seine Zuständigkeit von Amtes wegen zu prüfen und darf sich ohne umfassende Prüfung nicht für unzuständig erklären (E. 6).

Weiter von Interesse sind jene Fälle, in denen die Strafkammer seine Zuständigkeit wegen fehlender Bundesgerichtsbarkeit verneinte. Gemäss Art. 26 lit. a SGG beurteilt die Strafkammer Strafsachen, die nach den Artikeln 336 und 337 StGB²⁸ der Bundesstraftgerichtsbarkeit unterstehen, soweit der Bundesanwalt die Untersuchung und Beurteilung nicht den kantonalen Behörden übertragen hat (Art. 26 lit. a SGG). Art. 337 StGB umschreibt die Bundeskompetenz bei organisiertem Verbrechen, Finanzierung des Terrorismus und Wirtschaftskriminalität. Das Gesetz unterscheidet zwischen der zwingenden Bundesgerichtsbarkeit für die in Abs. 1 genannten Verbrechen und jenen von Abs. 2, wo erst die Eröffnung des Ermittlungsverfahrens durch die Bundesanwaltschaft eine Bundesgerichtsbarkeit begründet. In BGE 132 IV 89 wird vorab betont, dass der zwingende Charakter der Bundesgerichtsbarkeit nichts daran ändere, dass diese in hohem Masse unbestimmt ist und nicht trennscharf bestimmt werden kann. Denn zu Beginn einer Untersuchung kann häufig nicht mit Sicherheit festgestellt werden, ob die Voraussetzungen dafür gegeben sind oder nicht. Im konkret zu beurteilenden Fall lag eine Zuständigkeitsvereinbarung zwischen dem Generalprokurator des Kantons Bern und der Bundesanwaltschaft vor, die sich bereit erklärte, das Verfahren zu übernehmen. Das Bundesgericht kam zum Schluss, dass die Strafkammer eine Vereinbarung zwischen den eidgenössischen und kantonalen Strafverfolgungsbehörden über die Zuständigkeit nur in Frage stellen dürfe, wenn diese auf einem eigentlichen Missbrauch des Ermessens beruht. Das traf im zu beurteilenden Fall nicht zu. Aus Gründen der Effizienz, der Prozessökonomie und vor allem im Lichte der langjährigen Praxis zur Bestimmung des interkantonalen Gerichtsstands hätte die Strafkammer daher seine Zuständigkeit bejahen müssen. Die gleichen Erwägungen waren in BGE 133 IV 235 ausschlaggebend. Eine ausdrückliche Vereinbarung zwischen den Strafverfolgungsbehörden fehlte zwar in diesem Fall. Dennoch hätte die Strafkammer auf die Anklage eintreten müssen. Denn ganz allgemein gilt, dass die Strafverfolgung leiden müsste, wenn die Zuständigkeit ohne Not nachträglich in die Kantone verschoben würde, was sogar zu einem negativen Kompetenzkonflikt führen könnte. Das Bundesgericht hat deshalb präzisierend festgehalten, dass nach der Anklageerhebung das Bundesstrafgericht seine Zuständigkeit nur ausnahmsweise, nur aus besonders triftigen Gründen verneinen darf. Im konkreten Fall hatte die Strafkammer umso weniger Anlass, auf die Anklage nicht einzutreten, als sie selbst die Zuständigkeit

28 Früher Art. 340 und 340^{bis} StGB.

für drei der sechs Mitangeklagten und einen Teil der Anklagevorwürfe bejaht hatte. Nach dem Grundsatz der (objektiven und subjektiven) Konnexität hätte sich eine gemeinsame Beurteilung der Anklage gegen sämtliche Angeklagten und bezüglich aller Anklagevorwürfe aufgedrängt (E. 7.3 und 8). Soweit zur Praxis.

Noch ein Hinweis zur Statistik. Die Strafrechtliche Abteilung hat bis Ende Mitte Mai 2008 44 Beschwerden gegen Entscheide der Strafkammer des Bundestrafgerichts beurteilt, wovon 19 ganz oder teilweise gutgeheissen wurden. Der Anteil Gutheissungen liegt bisher und im Vergleich zu Beschwerden gegen Entscheide kantonaler Vorinstanz markant höher. Hierin zeigen sich Sinn und Zweck des bundesgerichtlichen Beschwerdeverfahrens. Gerade bei so schwierigen Rechtsfragen, wie sie erstinstanzlich von der Strafkammer zu beurteilen sind, ist die Gewährleistung einer einheitlichen Rechtsanwendung und Rechtsfortbildung besonders wichtig.

4. Das Bundesgericht als Aufsichtsinstanz

a) Allgemeines zur Gerichtsverwaltung und Justizaufsicht

Bis anhin war nur von Rechtsprechung die Rede. Wenn wir von "Rechtspflege" sprechen, denken wir in der Tat primär an die Tätigkeit der Justizorgane und hier an die Rechtsprechung. Damit dies möglich wird, ist die Justiz mit entsprechenden Mitteln auszustatten. Die Ressourcen müssen zielgerichtet eingesetzt, überwacht und kontrolliert werden. Auch diese Tätigkeiten gehören im weiteren Sinne zur Rechtspflege. Seinem ursprünglichen Wortsinn nach meint die Pflege des Rechts nämlich allgemein die Sorge dafür, dass es seine Funktionen erfüllen kann.²⁹

Zu diesem Zweck verfügt das Bundesgericht auch über Verwaltungskompetenzen. Es verwaltet sich selbst³⁰. Gerichtsverwaltung ist jene Tätigkeit, welche die sachlichen und persönlichen Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Rechtsprechung schafft und erhält.³¹ Die Gerichtsverwaltung durch die Justiz stellt keine Anmassung funktionsfremder Aufgaben und damit keine

29 Siehe GEORG MÜLLER, Rechtspflege, in: Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat, Liber amicorum Luzius Wildhaber, Zürich 2007, S. 1437 ff., 1439, der Rechtspflege vor allem als Zusammenwirken von Rechtssetzung und Rechtsanwendung versteht.

30 Art. 188 Abs. 3 BV; Art. 25 BGG.

31 REGINA KIENER, Richterliche Unabhängigkeit, Habil. Bern 2001, S. 292.

Durchbrechung der Gewaltenteilung dar. Vielmehr dient sie der Sicherstellung der institutionellen Unabhängigkeit der Justiz gegenüber der Exekutive.³²

Auch das Bundesstrafgericht regelt seine Organisation und Verwaltung.³³ Der Grundsatz der Selbstverwaltung erfährt hier allerdings Einschränkungen durch die Justizaufsicht des Bundesgerichts. Diesem kommt nach Art. 1 Abs. 2 BGG die Aufgabe zu, die direkte Aufsicht über die Geschäftsführung des Bundesstrafgerichts auszuüben³⁴. Die Justizaufsicht durch das höchste Gericht hat sich in verschiedenen Kantonen bewährt. Damit wird die Justizautonomie gestärkt.³⁵ Der Führungskompetenz des höchsten Gerichts steht verfassungsrechtlich nichts entgegen, weil die gerichtliche Selbstverwaltung in erster Linie die Organunabhängigkeit der Justiz im staatlichen Gewaltengefüge sicherstellen will.³⁶

b) Justizaufsicht als Aufgabe des Bundesgerichts

Die Funktion der Justizaufsicht wurde im Gesetzgebungsprozess erst relativ spät dem Bundesgericht zugewiesen. Ursprünglich war einzig die parlamentarische Oberaufsicht über das Bundesstrafgericht vorgesehen, die noch immer besteht.³⁷ Später wurde über die Schaffung einer speziellen Justizkommission diskutiert. Die Idee wurde verworfen.³⁸ Damit besteht heute eine geteilte Aufsicht über das Bundesstrafgericht: Einerseits die *Intra*-Organaufsicht durch das Bundesgericht, andererseits die *Inter*-Organkontrolle durch die Bundesversammlung, die als Oberaufsicht bezeichnet wird.³⁹

Die Aufsicht des Bundesgerichts unterscheidet sich von der Oberaufsicht des Parlamentes, wenngleich beide die Geschäftsführung und die Justizverwaltung beschlagen. Der Grund für die parlamentarische Oberaufsicht liegt darin, dass die Verfassung dem demokratischen Prinzip vor einem strengen

32 KIENER, a.a.O., S. 292.

33 Art. 13 SGG.

34 Ebenso Art. 3 Abs. 1 SGG: "Das Bundesgericht übt die administrative Aufsicht über die Geschäftsführung des Bundesstrafgerichts aus."

35 KARL SPÜHLER/ANNETTE DOLGE/DOMINICK VOCK, Kurzkomentar zum Bundesgerichtsgesetz (BGG), Zürich 2006, Art. 1 N. 2.

36 Vgl. KIENER, a.a.O., S. 294.

37 Art. 3 Abs. 2 SGG.

38 HEINRICH KOLLER, in: Bundesgerichtsgesetz, Basler Kommentar, Basel 2008, Art. 1 N 65/66 mit Hinweisen auf die Entstehungsgeschichte.

39 Art. 169 Abs. 1 BV; Art. 3 Abs. 2 SGG; Die *Intra*-Organaufsicht betrifft die Aufsicht innerhalb des gleichen Staatsorgans, hier also die Aufsicht der erstinstanzlichen Gerichte durch das hierarchisch übergeordnete Bundesgericht. Die überdachende *Inter*-Organaufsicht betrifft die Kontrolle durch ein anderes Staatsorgan und ist regelmässig dem Parlament aufgetragen (KIENER, a.a.O., S. 396).

Gewaltenteilungsprinzip den Vorrang einräumt. Die parlamentarische Oberaufsicht ist politischer Natur⁴⁰. Sie dient letztlich der legislatorischen Erfolgskontrolle. Der Gesetzgeber soll unter anderem über die Anwendungstauglichkeit seiner Erlasse informiert werden. Insoweit können auch die Tendenzen der Rechtsprechung, also die Entscheidungspraxis als Ganzes, Gegenstand der Oberaufsicht sein⁴¹. Demgegenüber geht es bei der administrativen Aufsicht des Bundesgerichts um eine justizbezogene, fachkundige Verwaltungskontrolle. Um es – neudeutsch – auf den Punkt zu bringen: Es geht um ein internes Justizmanagement und Controlling. Das Bundesgericht versteht seine Aufsichtsfunktion (auch) als Dienstleistung zu Handen des Parlamentes, das entlastet wird, weil es sich auf die Sachkunde und die Erfahrungen des Bundesgerichts verlassen kann.

Die Justizaufsicht des Bundesgerichts ist von der Verwaltungsaufsicht innerhalb der Bundesverwaltung abzugrenzen. Der hierarchische Aufbau der Verwaltung soll sicherstellen, dass untergeordnete Einheiten Gesetze, Verordnungen, Weisungen, aber auch Dienstbefehle im Einzelfall einhalten. Pflichtverletzungen können entsprechende Sanktionen auslösen. Solche weitgehende Befugnisse hat das Bundesgericht gegenüber den untergeordneten Gerichten nicht. Gleichwohl muss dort, wo das Aufsichtsrecht greift, eine übergeordnete Stellung vorausgesetzt werden.⁴² Ansonsten könnte die Justizaufsicht nicht wahrgenommen werden. Wie weit die Kompetenzen des Bundesgerichts reichen, ist eine andere Frage.

c) Zuständigkeit, Gegenstand und Zweck der Aufsicht

Zuständig zur Wahrnehmung der Aufsicht ist die Verwaltungskommission des Bundesgerichts⁴³. Der Aufsicht unterstehen alle Bereiche der Geschäftsführung der hierarchisch untergeordneten Gerichte. Dazu gehören insbesondere die Gerichtsleitung, die Organisation, die Fallerledigung sowie das Personal-

40 KOLLER, a.a.O., Art. 1 N 71 - 73.

41 KIENER, a.a.O., S. 300.

42 a. M. wohl HEINRICH KOLLER, a.a.O., Art. 1 N 92. Bereits die Bezeichnung "Aufsicht" zeigt ein (hierarchisches) Verhältnis von Über- und Unterordnung an. Das lässt sich ferner aus der Normstruktur von Art. 1 Abs. 1 und 2 BGG ableiten. Selbst bei der überdachenden, horizontalen Oberaufsicht durch das Parlament kann nicht einfach aufgrund der Gleichrangigkeit der Staatsorgane auf gleichrangige Funktionen geschlossen werden. Jedenfalls bereichsspezifisch ist von einem Verhältnis der Überordnung auszugehen (z.B. bei der Amtsenthebung nach Art. 10 SGG), was sich letztlich aus dem Vorrang des Demokratieprinzips ergibt.

43 Art. 17 Abs. 4 lit. g BGG.

und Finanzwesen⁴⁴. Ausgenommen ist die Rechtsprechung.⁴⁵ Der Zweck der Aufsicht liegt in der Sicherstellung einer gesetzmässigen, zweckmässigen und haushälterischen Aufgabenerfüllung der beaufsichtigten Gerichte.⁴⁶

d) Instrumente der Aufsicht

Die traditionellen Instrumente der Aufsicht werden im Aufsichtsreglement des Bundesgerichts aufgelistet⁴⁷ und näher ausgeführt⁴⁸. Es sind dies: Prüfung des Geschäftsberichts, Aussprachen mit den Gerichtsleitungen und Kontrollen des Geschäftsgangs, Finanzaufsicht, Untersuchungen, Mitteilungen an die Oberaufsicht, Erledigung von Aufsichtseingaben. Hinzu kommen der Erlass von Weisungen, soweit sie zur Durchführung der Aufsicht notwendig sind⁴⁹, die Kontrolle der Zusammenarbeit der Dienste⁵⁰ sowie die Berichterstattung im Geschäftsbericht⁵¹. Die Aufsichtsinstrumente lassen sich mit dem Begriff des Controlling zusammenfassen. Controlling befasst sich mit dem Modus der Leistungserbringung, nicht dem Inhalt der Leistung selber. Es ist ein Instrument zur Sicherung einer Gesamtverantwortung und der Legitimation. Modernes Controlling zielt darauf ab, kooperative Strukturen abzusichern und anordnende Interventionen zu vermeiden. Es soll helfen, geeignete Informationen bereitzustellen und Möglichkeiten der Evaluation und gegebenenfalls der Nachbesserung zu schaffen⁵². Das Bundesgericht hat für die regelmässigen Aufsichtsgeschäfte entsprechende Konzepte erarbeitet, welche die Abläufe erleichtern.⁵³

e) Schranken der Aufsicht

Als Schranke der direkten Aufsicht des Bundesgerichts wird bisweilen die richterliche Unabhängigkeit der unteren Gerichte genannt⁵⁴. Die Gerichtsver-

44 Art. 2 Abs. 1 des Reglementes des Bundesgerichts vom 11. September 2006 betreffend die Aufsicht über das Bundesstrafgericht und das Bundesverwaltungsgericht (Aufsichtsreglement [AufRBGer]; SR 173.110.132). Die gesetzliche Grundlage für die Kompetenz zum Erlass des Reglementes findet sich in Art. 15 Abs. 1 lit. a BGG.

45 Art. 2 Abs. 2 AufRBGer.

46 Art. 2 Abs. 3 AufRBGer.

47 Art. 3 AufRBGer.

48 Art. 4 - 9 AufRBGer.

49 Art. 10 AufRBGer.

50 Art. 11 AufRBGer.

51 Art. 12 AufRBGer.

52 WOLFGANG HOFFMANN-RIEM, Gewaltenteilung – mehr Eigenverantwortung für die Justiz? Deutsche Richterzeitung, 78 (2000) H. 1, S. 18 ff., 24. Die allgemeinen Ausführungen zum Steuerungsmodell des Controlling lassen sich ohne weiteres auf schweizerische Verhältnisse übertragen.

53 Geschäftsbericht 2007, S. 15.

54 Vgl. etwa KOLLER, a.a.O., Art. 1 N 84.

waltung, die Gegenstand der Aufsicht bildet, wird von der richterlichen Unabhängigkeit jedoch nicht oder jedenfalls nicht unmittelbar umfasst.⁵⁵ Mit Blick auf die richterliche Unabhängigkeit kann es nur um die Grenzfrage gehen, wo ein falsches Verständnis der Aufsichtsfunktion im Ergebnis einer (mittelbaren) Einwirkung auf die Rechtsprechung gleichkommt. So ist die Aufsicht fraglos kein Substitut für die Rechtsprechung. Nicht ergriffene oder nicht bestehende Rechtsmittel können nicht durch aufsichtsrechtliche Vorgänge kompensiert und gerichtliche Einzelakte auch nicht nachträglich auf dem Weg der Justizaufsicht abgeändert oder aufgehoben werden.⁵⁶ Die Funktion der Rechtskontrolle darf nur im Rahmen zulässiger Beschwerden ausgeübt werden.⁵⁷

Die Aufsicht des Bundesgerichts ist als Organaufsicht konzipiert. Es handelt sich um eine Kontrolle der hierarchisch untergeordneten Gerichte. Eine darüber hinausgehende Disziplinaufsicht besteht hingegen nicht. Hier unterscheidet sich die Aufsichtsfunktion des Bundesgerichts von jener der obersten Justizorganen in einzelnen Kantonen.⁵⁸ Das bedeutet, dass das Bundesgericht keine Sanktionen gegenüber einzelnen fehlbaren Richtern und fehlbarem Personal verhängen darf. Eine gesetzliche Grundlage dafür fehlt. Vorbehalten bleiben aber Untersuchung und Berichterstattung zu Händen der Oberaufsicht, die mit entsprechenden Sanktionsmitteln bewehrt sind (z.B. Verweigerung der Wiederwahl oder Amtsenthebung⁵⁹). Das ist durchaus im Sinne des Betroffenen zu verstehen, ist das Bundesgericht doch aufgrund seiner Erfahrung und Sensibilität für die richterliche Unabhängigkeit am besten dazu geeignet⁶⁰.

Eine Schranke der Justizaufsicht bildet die Verwaltungsautonomie der erstinstanzlichen Gerichte (z.B. in der Administration des Personals mit entsprechender Dienstaufsicht oder betreffend den eigenen Voranschlag). Umgekehrt wird aber deren Selbstverwaltungsrecht durch die Intraorgankontrolle

55 Art. 191 c BV (ebenso Art. 2 Abs. 1 BGG; Art. 2 SGG) hat folgenden Wortlaut: Die richterlichen Behörden sind in *ihrer Recht sprechenden Tätigkeit* unabhängig und nur dem Recht verpflichtet. Die Garantie gewährleistet vorab die Unabhängigkeit einzelner Richter (personenbezogener Ansatz). Auch die Unabhängigkeit gegenüber anderen Staatsorganen (institutioneller Ansatz) bildet keine direkte Schranke für die justizinterne Aufsicht. Dieser Aspekt betrifft allein die Reichweite der Verwaltungsautonomie der unteren Gerichte, wovon später die Rede sein wird.

56 KIENER, a.a.O., S. 296.

57 Auch die (subsidiäre) Aufsichtsanzeige ist kein Ersatz für eine unterlassene Beschwerde. Namentlich kommt dem Anzeiger keine Parteistellung zu.

58 z.B. § 106 GVG/ZH; siehe dazu ROBERT HAUSER/ERHARD SCHWERI, Kommentar zum zürcherischen Gerichtsverfassungsgesetz, Zürich 2002, S. 363 f.

59 Art. 10 SGG.

60 Zum Eignungskriterium siehe KIENER, a.a.O., S. 300.

begrenzt. So gehört der Personalbereich grundsätzlich zum Gegenstand der Aufsicht des Bundesgerichts. Sie wird aber durch die heutige gesetzliche Regelung erschwert, weil der Bundesrat auf dem Verordnungsweg auf das Personalwesen der unteren Gerichte Einfluss nimmt.⁶¹ Die Rolle des Bundesgerichts im Budgetprozess ist mittlerweile geklärt. Es prüft zunächst die Budgets der beiden erstinstanzlichen Gerichte. Soweit eine Einigung nicht möglich ist, legt das Bundesgericht die Zahlen den Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte vor und bringt seine abweichende Auffassung zur Kenntnis, indem es Empfehlungen abgibt.⁶²

f) Wahrnehmung und Würdigung der Aufsichtsfunktion

Im Rahmen der bisherigen Aufsicht fanden mehrere Aussprachen und informelle Kontakte zwischen der Verwaltungskommission des Bundesgerichts und den Vertretern der erstinstanzlichen Gerichte statt. Erstmals für das Jahr 2007 wurden drei Geschäftsberichte in einem Band veröffentlicht. Dank der Konzepte für die regelmässigen Aufsichtsgeschäfte wird die Aufsicht wesentlich erleichtert. Die Verwaltungskommission hat bis zum heutigen Zeitpunkt sechs Aufsichtsanzeigen beurteilt, wobei es in drei Fällen eine überlange Verfahrensdauer feststellte⁶³. Zu erwähnen bleibt, dass die Zusammenarbeit auf Stufe Dienste gut funktioniert. Sie ist informell und sachorientiert⁶⁴.

Die Aufsichtstätigkeit hat sich nach Auffassung des Bundesgerichts grundsätzlich bewährt. Die Zuweisung der Aufsicht über die unteren Gerichte des Bundes an das Bundesgericht ist sachgerecht. Diese Lösung hat unstreitbar den Vorzug, dass die Justizautonomie gestärkt wird. Zugleich kann das Bundesgericht einen erheblichen Wissenstransfer sicherstellen, wovon die erstinstanzlichen Gerichte profitieren. Und nicht zuletzt trägt die Justizaufsicht des Bundesgerichts zu einer Erleichterung der parlamentarischen Oberaufsicht bei.

61 Geschäftsbericht 2007, S. 20. Das Bundesgericht hat dem Parlament einen Vorschlag zur Gesetzesänderung unterbreitet.

62 Geschäftsbericht 2007, S. 15.

63 Entscheide vom 29. Mai 2007 (12T_1/2007), 16. Oktober 2007 (12T_2/2007) und 11. Dezember 2007 (12T_3/2007). In den drei übrigen Fällen (12T_4/2007 vom 22. Oktober 2007; 12T_5/2007 vom 7. Dezember 2007 und 12T_6/2007 vom 20. Dezember 2007) wurde der Aufsichtsanzeige keine Folge geleistet. Die Fälle betreffen allesamt Verfahren der Asylrekurskommission, die das Bundesverwaltungsgericht übernommen hat.

64 Geschäftsbericht 2007, S. 16.

5. Schlussbemerkung

Als Schlussbemerkung ist festzuhalten: Die Vorgaben der Justizreform sind – mit Ausnahme der eidgenössischen Strafprozess⁶⁵ und Zivilprozessordnung – vollständig umgesetzt. Das Ziel der Totalrevision der Bundesrechtspflege, nämlich die Entlastung des Bundesgerichts, ist im ersten Jahr unter dem BGG noch nicht erreicht worden. Davon abgesehen ergaben sich aber keine Schwierigkeiten, die in der Praxis nicht überwunden werden konnten. Es ist zu hoffen, dass es so bleibt.

Lausanne, 20. Mai 2008

⁶⁵ Die Referendumsfrist für die Schweizerische Strafprozessordnung (vom 5. Oktober 2007) ist am 24. Januar 2008 – unbenutzt – abgelaufen (BBl 2007 S. 6977 ff.). Das Inkraftsetzen steht noch aus.