

Amtspflichten der Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen Bundesgerichte

EJPD, Bundesamt für Justiz

Gutachten vom 23. Oktober 2007

Im Zusammenhang mit der Auslegung von Artikel 10 Buchstabe a des Straf- bzw. Verwaltungsgerichtsgesetzes (Amtsenthebung aus disziplinarischen Gründen) ersuchte die Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung mit Schreiben vom 3. Oktober 2007 um Begutachtung verschiedener Fragen zu den Amtspflichten der Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen Bundesgerichte.

1. Amtspflichten der Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen Bundesgerichte

1.1 Dienstrechtliche Stellung der Richterinnen und Richter

Der Bundesrat wollte die Mitglieder der erstinstanzlichen Bundesgerichte ursprünglich der Personalgesetzgebung des Bundes unterstellen, unter Vorbehalt der richterlichen Unabhängigkeit (d.h. insbesondere Wahl auf Amtsdauer und Verzicht auf Leistungslohn).¹ Als Wahlorgan war der Bundesrat vorgesehen.² Diese Lösung entsprach der Position der hauptamtlichen Mitglieder der damaligen eidgenössischen Rekurskommissionen. Das Parlament entschied demgegenüber, dass die Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen Bundesgerichte von der Bundesversammlung gewählt werden und nicht der Bundespersonalgesetzgebung sondern einem eigenen Richterstatut unterstehen.³ Die entsprechende Verordnung der Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung der Richter und Richterinnen des Bundesstrafgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts (Richterverordnung; SR 173.711.2) ist – mit Blick auf die richterliche Unabhängigkeit und die Magistratspersonen ähnliche Stellung der Gerichtsmitglieder – bewusst knapp gehalten.⁴ Wichtige Elemente des Arbeitsverhältnisses sind bereits in den Gerichtsorganisationsgesetzen (Strafgerichtsgesetz vom 4. Oktober 2002 [SGG; SR 173.71] und Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 [VGG; SR 173.32]) niedergelegt (Wahl, Unvereinbarkeiten, Ermächtigung zur Ausübung von Nebenbeschäftigungen, Dauer der Amtsperiode, Amtsenthebung, Amtseid, Veränderung des Beschäftigungsgrades während der Amtsdauer). Die vermögensrechtliche und die strafrechtliche Verantwortlichkeit sind im Verantwortlichkeitsgesetz vom 14. März 1958 (VG; SR 170.32) geregelt.

Im Zusammenhang mit der Änderung der dienstrechtlichen Ordnung für die Mitglieder der erstinstanzlichen Bundesgerichte diskutierten die eidgenössischen Räte auch über die Einsetzung einer Justizkommission, welche das Parlament bei der Vorbereitung der Richterwahlen, der Beaufsichtigung des Bundesstrafgerichts sowie der Klärung möglicher Amtspflichtverletzungen unterstützen sollte.⁵ Anstelle einer (gemischten) Justizkommission gab das

¹ Art. 11 Abs. 3 E-SGG bzw. E-VGG; Botschaft des Bundesrates vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBI 2001 4202 (Botschaft Bundesrechtspflege), 4258, 4519, 4541.

² Art. 5 E-SGG bzw. E-VGG, BBI 2001 4518, 4540.

³ Vgl. insbesondere die Beschlüsse des Ständerates vom 6. Dezember 2001; AB 2001 S 904.

⁴ Zusatzbericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 23. Mai 2002 zum Entwurf für eine Verordnung der Bundesversammlung über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung der Richter und Richterinnen des Bundesstrafgerichts (Richterverordnung), BBI 2002 5903, 5904. AB 2002 S 328 f. (Votum Bürgi).

⁵ Entwurf für ein Bundesgesetz über die Justizkommission (JKG), BBI 2002 1199; Zusatzbericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 16. November 2001 zum Entwurf für ein Bundesgesetz über die Justizkommission BBI 2002 1181 (Zusatzbericht JKG). AB 2001 S 904.

Parlament der heutigen (rein parlamentarischen) Gerichtskommission den Vorzug.⁶ Im gleichen Zusammenhang fügte das Parlament auch den heutigen Art. 10 SGG (Amtsenthebung) ein. Dieser Artikel wurde später auch ins Verwaltungsgerichtsgesetz übernommen.⁷ Grund für die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für eine Amtsenthebung war, dass die Richterinnen und Richter nicht mehr der Bundespersonalgesetzgebung unterstellt sein sollten und damit auch Art. 9 Abs. 6 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG; SR 172.220.1) keine Anwendung mehr finden konnte. Nach der genannten Bestimmung kann die Wahlbehörde das Dienstverhältnis von Personen, die auf Amtsdauer gewählt sind, aus wichtigen Gründen vor Ablauf der Amtsdauer umgestalten oder auflösen.⁸

In Analogie zu den Dienstpflichten des Bundespersonals⁹ und unter Berücksichtigung der Bedeutung des Richteramtes¹⁰ lassen sich die wichtigsten Amtspflichten der Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen Bundesgerichte wie folgt gruppieren: Aufgabenerfüllungspflicht, eingeschränkte Befolgungspflicht, Wohnsitzpflicht, Geheimhaltungspflicht, Beschränkung der Nebenbeschäftigungen, Geschenkkannahmeverbot sowie Treuepflicht. Zu beachten sind ferner auch strafrechtliche Grenzen der Amtsführung.

1.2 Aufgabenerfüllung als Hauptpflicht

Die Hauptpflicht der Richterinnen und Richter besteht darin, den ihnen vom Gesetz zugewiesenen Aufgaben in rechtmässiger und sorgfältiger Weise nachzukommen. Die Richterinnen und Richter werden vor ihrem Amtsantritt auf gewissenhafte Pflichterfüllung vereidigt (Art. 11 SGG bzw. VGG). Zu den Aufgaben gehören namentlich die Rechtsprechung, Tätigkeiten in der Justizverwaltung sowie besondere Aufsichtsfunktionen. Bei der Ausübung dieser Aufgaben sind die Richterinnen und Richter an die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101), die Konvention vom 4. November 1950 zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101), die entsprechenden Gerichtsorganisationsgesetze (SGG, VGG), das anwendbare Verfahrensrecht (Bundesgesetz vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege [BStP; SR 312.0]; Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG; SR 172.021]; Bundesgesetz vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess [BZP; SR 273]), gerichtsinterne Reglemente (z.B. Geschäftsreglemente) sowie allenfalls an Anordnungen und Weisungen von Gerichtsorganen oder Aufsichtsbehörden gebunden, soweit diese über eine entsprechende Zuständigkeit verfügen und nicht die Rechtsprechung in einem konkreten Fall betreffen ist.

⁶ AB 2002 S 196; AB 2002 N 1219; AB 2002 S 1062.

⁷ AB 2004 N 1640.

⁸ Der Amtsenthebungsartikel wurde namentlich an den Sitzungen der vorberatenden Kommission für Rechtsfragen des Ständerates im Herbst 2001 erörtert. Im Parlament wurde der Artikel weder erläutert noch diskutiert (AB 2001 S 918; AB 2002 N 1213; AB 2003 S 861; AB 2004 N 1640). Vgl. dazu auch CHRISTINA KISS, Das neue Bundesstrafgericht, AJP 2003, S. 141, 149, insb. FN 69. Hinweise finden sich einzig im Zusatzbericht JKG (FN 5), 1190.

⁹ Vgl. PETER HÄNNI, Personalrecht des Bundes, 2. Aufl., in: H. Koller/G. Müller/R. Rhinow/U. Zimmerli (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. I, Teil 2, Basel usw. 2004, S. 63 ff.; DERS., Droits et devoirs des collaborateurs : droits fondamentaux, loi sur l'égalité, RFJ 2004, S. 151 ff.; MATTHIAS MICHEL, Beamtenstatus im Wandel: Vom Amtsdauersystem zum öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrag, Zürich 1998, S. 53 ff.; WALTER HINTERBERGER, Disziplinarfehler und Disziplinarmaßnahmen im Recht des öffentlichen Dienstes, St. Gallen 1986, S. 145 ff.; PETER BELLWALD, Die disziplinarische Verantwortlichkeit der Beamten, Bern 1985; zur Kasuistik: PETER HÄNNI, Das öffentliche Dienstrecht der Schweiz, Zürich 2002, S. 343 ff.; DERS. Rechte und Pflichten im öffentlichen Dienstrecht, Freiburg 1993.

¹⁰ Vgl. HANS PETER WALTER, Gedanken zum Richteramt, ZBJV 1991, S. 611 ff.; EUGEN H. BINDER, Das Disziplinarrecht der richterlichen Beamten im Kanton Genf, Bülach 1952, S. 70 ff. Zu internationalen Grundsätzen für die Ausübung des Richteramtes vgl. STEPHAN GASS, Wie sollen Richterinnen und Richter gewählt werden? Wahl und Wiederwahl unter dem Aspekt der richterlichen Unabhängigkeit, AJP 2007, S. 593, 594 f. Wichtige Bedeutung kommt den "Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire 2002" zu.

Die Richterinnen und Richter werden in erster Linie gewählt um Recht zu sprechen. Das Richteramt unterscheidet sich dabei von jedem anderen öffentlichen Amt darin, dass es in verfassungsrechtlich garantierter Unabhängigkeit und Unparteilichkeit (Art. 30 Abs. 1 BV, Art. 6 Ziff. 1 EMRK) ausgeübt werden muss.¹¹ Die Unabhängigkeitsgarantie wird namentlich in den Unvereinbarkeits- und Ausstandsregeln (Art. 6-8 SGG, Art. 99 BStP i.V.m. Art. 34 ff. BGG, Art. 6-8 sowie 38 VGG i.V.m. Art. 34 ff. BGG) konkretisiert. Bei der Rechtsfindung sind die Richterinnen und Richter an ein rechtmässiges Verfahren gebunden. So erblickte die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates und des Ständerates im Umstand, dass ein ehemaliger Präsident des früheren Kassationshofes des Bundesgerichts ein Urteil auf dem Zirkulationsbogen als einstimmig gefällt deklariert hatte, obwohl nur eine Mehrheit, aber keine Einstimmigkeit vorlag, als Amtspflichtverletzung (Verletzung der Bestimmungen über das Zirkulationsverfahren und die öffentliche Beratung).¹²

Neben der Rechtsprechung können Richterinnen und Richter auch Aufgaben in der Justizverwaltung wahrnehmen (z.B. Organisation der Gerichte, Abteilungen und Kammern, Gerichtsleitung, Teile des Personal- und Finanzwesens, vgl. Art. 13 ff. SGG und Art. 14 ff. VGG). Diese Aufgaben sind administrativer Natur. Beide erstinstanzlichen Bundesgerichte verfügen ferner über Aufsichtsfunktionen. So führt die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts die Aufsicht über die Ermittlungen der gerichtlichen Polizei und die Voruntersuchung in Bundesstrafsachen (Art. 28 Abs. 2 SGG). Das Bundesverwaltungsgericht übt die Aufsicht über die Geschäftsführung der Schätzungskommissionen und ihres Präsidenten aus (Art. 63 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1930 über die Enteignung [SR 711]). Die mit der Aufsicht betrauten Richterinnen und Richter haben diese nach den entsprechenden rechtlichen Bestimmungen wahrzunehmen.

Es lässt sich nicht abschliessend aufzählen, was die Aufgabenerfüllungspflicht im Einzelnen umfasst. Die konkreten Pflichten sind von der jeweiligen Aufgabe der entsprechenden Richterinnen oder des entsprechenden Richters abhängig (Rechtsprechung, Tätigkeit in der Justizverwaltung, Aufsichtsfunktion). Innerhalb der Rechtsprechung sind die Aufgaben wiederum verschieden je nach Art des Verfahrens (erstinstanzliches Strafverfahren, Beschwerdeverfahren in verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten usw.) oder der Funktion der Richterinnen oder des Richters innerhalb des Verfahrens (Instruktion, Verhandlungsleitung, Erstellen des Referats, Mitwirkung bei der Entscheidungsfindung, Genehmigung des Urteilsentwurfs, Unterschriftsberechtigung usw.).¹³

Für die Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen Bundesgerichte ist die Aufgabenerfüllungspflicht auch in zeitlicher Hinsicht geregelt. Art. 10 der Richterverordnung sieht für ein volles Pensum 42 Stunden pro Woche vor. Bei Teilzeitstellen reduziert sich das Pensum entsprechend. Die Arbeitszeit muss für dienstliche Aufgaben verwendet werden.¹⁴ In örtlicher Hinsicht sind allenfalls Bestimmungen zum Arbeitsort zu beachten.

¹¹ Zu den Kerngehalten der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Richterinnen und Gerichte vgl. REGINA KIENER, Richterliche Unabhängigkeit: Verfassungsrechtliche Anforderungen an Richter und Gerichte, Bern 2001, S. 223 f.

¹² Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates und des Ständerates zur "Untersuchung von besonderen Vorkommnissen am Bundesgericht" vom 6. Oktober 2003, BBI 2004, S. 5647, 5649, 5698, 5719.

¹³ Die Fehlerhaftigkeit eines Urteils oder des Verfahrens kann grundsätzlich nur im Rechtsmittelverfahren von einer hierfür zuständigen Gerichtsinstanz überprüft werden. Der Dienstaufsicht zugänglich ist indessen das richterliche Verhalten im Zusammenhang mit der Amtsführung. Vgl. dazu KIENER (FN 11), S. 298 ff. Zur parlamentarischen Oberaufsicht vgl. den Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 28. Juni 2002 zur "Parlamentarischen Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte" (BBI 2002 7625) sowie den Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle vom 11. März 2002 "Zur Tragweite der parlamentarischen Oberaufsicht über die Gerichte – Positionen in der Rechtslehre".

¹⁴ Vgl. HÄNNI, Personalrecht des Bundes (FN 9), Rz. 176 am Ende.

1.3 Eingeschränkte Befolgungspflicht

Im Personalrecht des öffentlichen Dienstes haben die Angestellten die Anordnungen ihrer Vorgesetzten zu befolgen. Die Befolgungspflicht bildet das Korrelat zum Weisungsrecht des Arbeitgebers.¹⁵ Demgegenüber sind Richterinnen und Richter in ihrer Kernaufgabe – der Rechtsprechung – nicht an Weisungen der Vorsitzenden der Spruchkörper, der Kammerpräsidenten, interner Gerichtsorgane, übergeordneter Gerichts- oder Aufsichtsinstanzen gebunden. Sie urteilen vielmehr selbständig und eigenverantwortlich, in alleiniger Bindung an das Recht¹⁶. Die Pflicht, Anordnungen und Weisungen zu befolgen, ist jedoch denkbar in Bereichen, die keinen direkten Zusammenhang zur Rechtsprechung aufweisen, so etwa im Rahmen der Justizverwaltung oder in arbeitsrechtlichen Belangen.¹⁷ Richterinnen oder Richter der erstinstanzlichen Bundesgerichte sind beispielsweise zur Aushilfe in anderen Kammern oder Abteilungen verpflichtet (Art. 17 Abs. 3 SGG, Art. 19 Abs. 3 VGG). Leitlinie bleibt indes auch hier die richterliche Unabhängigkeit. So darf auf dem Weg der äusseren Organisation der Rechtsprechung oder im Rahmen der Dienstaufsicht nicht Druck auf den Ausgang eines bestimmten Verfahrens ausgeübt werden.

1.4 Wohnsitzpflicht

Gemäss Art. 14 der Richterverordnung müssen die Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen Bundesgerichte in der Schweiz wohnen.

1.5 Geheimhaltungspflicht

Die Richterinnen und Richter sind verpflichtet, das Amtsgeheimnis über Tatsachen zu wahren, die ihnen bei der Ausübung ihres Amtes zur Kenntnis gelangen und die nach ihrer Natur vertraulich sind (Art. 15 der Richterverordnung, vgl. auch Art. 320 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0)).

1.6 Beschränkung der Nebenbeschäftigungen

Die Unvereinbarkeitsregeln in Art. 6 SGG bzw. VGG dienen der Sicherung der richterlichen Unabhängigkeit. Namentlich dürfen die Richterinnen und Richter neben ihrem Amt keine Tätigkeiten ausüben, welche die Erfüllung der Amtspflichten, die Unabhängigkeit oder das Ansehen des Gerichts beeinträchtigen (Art. 6 Abs. 2 SGG bzw. VGG). Ausdrücklich untersagt ist ferner die berufsmässige Vertretung Dritter vor Gericht. Damit wird die problematische Vermischung von anwaltlicher und richterlicher Tätigkeit vermieden.¹⁸ Richterinnen und Richter mit einem vollen Pensum dürfen ferner kein Amt eines Kantons bekleiden und keine andere Erwerbstätigkeit ausüben. Sie dürfen auch nicht als Mitglieder der Geschäftsleitung, der Verwaltung, der Aufsichtsstelle oder der Revisionsstelle eines wirtschaftlichen Unternehmens tätig sein (Art. 6 Abs. 4 SGG bzw. VGG). Diese Beschränkung gilt nicht für Richterinnen und Richter mit Teilpensum. In diesem Fall müssen solche Tätigkeiten allerdings den Anforderungen von Art. 6 Abs. 2 SGG bzw. VGG genügen.

¹⁵ Vgl. MICHEL (FN 9), S. 56; HÄNNI, Personalrecht des Bundes (FN 9), Rz. 209.

¹⁶ Vgl. KIENER (FN 11), S. 235 ff.; BENJAMIN SCHINDLER, Wer wacht über die Wächter des Rechtsstaates?, AJP 2003, S. 1017, 1018. Vgl. auch Art. 2 SGG bzw. VGG.

¹⁷ Vgl. KIENER (FN 11), S. 238 f.

¹⁸ Botschaft Bundesrechtspflege (FN 1), S. 4379. Vgl. dazu den Fall eines Aargauer Oberrichters, dem vorgeworfen wurde, neben seiner Oberrichtertätigkeit noch als Anwalt, Treuhänder oder in ähnlicher Weise tätig zu sein, BGer-Urteil 1P.237/2002 und 1P.525/2002 vom 12. Dezember 2002.

Für die Ausübung einer Beschäftigung ausserhalb des Gerichts ist eine Ermächtigung des Bundesstrafgerichts bzw. des Bundesverwaltungsgerichts nötig (Art. 7 SGG bzw. VGG).¹⁹

1.7 Geschenkkannahmeverbot

Art. 6 Abs. 3 SGG bzw. VGG enthält ein spezielles Geschenkkannahmeverbot. Richterinnen und Richter dürfen keine Titel oder Orden ausländischer Behörden annehmen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu entsprechenden Bestimmungen sind jegliche Orden, auch solche humanitärer und kultureller Art verboten.²⁰ Darüber hinaus enthalten die Gerichtsorganisationsgesetze und die Richterverordnung kein ausdrückliches Verbot, Geschenke oder sonstige Vorteile im Rahmen der richterlichen Amtstätigkeit anzunehmen. Ein solches Verbot lässt sich indessen u.E. aus der Treupflicht bzw. dem Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit ableiten. Gesetzliche Grundlagen finden sich ferner in den Korruptionstatbeständen des Schweizerischen Strafgesetzbuches, so namentlich in Art. 322^{quater} und Art. 322^{sexies} StGB (vgl. Ziff. 1.9). In Analogie zum Personalrecht des Bundes erlaubt sind immerhin die Annahme von geringfügigen und sozial üblichen Vorteilen. Wieweit Einladungen zum Essen oder Angebote zur unentgeltlichen Teilnahme an Ausbildungsveranstaltungen als solche zu betrachten sind, ist im Einzelfall zu klären.²¹

1.8 Treupflicht

Mit ihrer Wahl treten die Richterinnen und Richter in ein besonderes Loyalitätsverhältnis zum Staat ein. Dies bedeutet, dass sie nicht nur zur gewissenhaften Erfüllung der mit dem Amte verbundenen Aufgaben und Obliegenheiten verpflichtet sind, sondern dass sie zudem eine allgemeine, sich auch auf das ausserdienstliche Verhalten erstreckende Treupflicht gegenüber dem Staat haben.²² Aus der Treupflicht folgt, dass Richterinnen und Richter gehalten sind, sich sowohl innerhalb als auch ausserhalb des Dienstes der Achtung und des Vertrauens würdig zu erweisen, das ihre amtliche Stellung erfordert. Dazu gehört namentlich ein korrekter Umgang mit dem Publikum aber auch mit dem Gerichtspersonal und dem Richterkollegium.²³ Nach HÄNNI bedeutet die Treupflicht nicht, dass Amtsträger "Sklaven einer Mehrheitsmeinung im Volk oder eines auf eine bestimmte Wertordnung fixierten Staates werden", diese stehen vielmehr "im Dienste eines veränderbaren pluralistischen Gebildes". Die Treupflicht sei niemals Selbstzweck, sondern diene "ausschliesslich einem korrekten, unparteiischen, wirksamen Gesetzesvollzug im Interesse der Betroffenen und der Allgemeinheit".²⁴

Wichtige Aspekte dieser Treupflicht sind für die Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen Bundesgerichte in den Gerichtsorganisationsgesetzen und der Richterverordnung geregelt, so die gewissenhafte Pflichterfüllung (Amtseid), die Einschränkung der Nebenbeschäftigungen, spezielle Geschenkkannahmeverbote oder die Geheimhaltungspflicht (vgl. oben Ziff. 1.5 -1.7). Das Bundesverwaltungsgericht hat die Treupflicht zudem ausdrücklich in Art. 1 seines Reglements über die Schlichtungsstelle (SR 173.320.11) verankert: Die Rich-

¹⁹ Zur Bewilligungspraxis und zu internen Richtlinien des Bundesverwaltungsgerichts vgl. CHRISTOPH BANDLI, Die Rolle des Bundesverwaltungsgerichts, in: Pierre Tschannen (Hrsg.), Neue Bundesrechtspflege, BTJP 2006, S. 195, 212.

²⁰ HÄNNI, Personalrecht des Bundes (FN 9), Rz. 189 mit Hinweis auf die bundesgerichtliche Praxis.

²¹ HÄNNI, Personalrecht des Bundes (FN 9), Rz. 187 mit Hinweis auf den Bericht des Bundesrates über die Korruptionsprävention vom 16. Juni 2003.

²² Vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. Zürich usw. 2006, Rz. 1575. Allgemein zur Treupflicht: PETER HÄNNI, Die Treupflicht im öffentlichen Dienstrecht, Freiburg 1982.

²³ Vgl. mutatis mutandis HÄNNI, Personalrecht des Bundes (FN 9), Rz. 211.; HÄFELIN/HALLER/UHLMANN (FN 22), Rz. 1578.

²⁴ HÄNNI, Personalrecht des Bundes (FN 9), Rz. 213.

ter und Richterinnen üben ihre Funktion pflichtgemäss aus und unterlassen alles, was die Organisation, die Rechtsprechung und das Ansehen des Gerichts beeinträchtigen kann (Abs. 2). Sie begegnen sich mit gegenseitigem Anstand und Respekt, fördern ein gutes von Kollegialität geprägtes Arbeitsklima und legen Konflikte nach Möglichkeit selbst einvernehmlich bei (Abs. 1). Besondere Verhaltenspflichten innerhalb eines Verfahrens ergeben sich ferner aus dem Anspruch auf ein unparteiisches Gericht (Art. 30 Abs. 1 BV; Art. 6 Ziff. 1 EMRK) oder im Strafverfahren auch aus der Unschuldsvermutung (Art. 32 Abs. 1 BV; Art. 6 Ziff. 2 EMRK). So sind kränkende, herabsetzende, diskriminierende oder vorverurteilende Äusserungen einer Richterin oder eines Richters gegenüber einer Partei unzulässig.²⁵ Für die Richterinnen und Richter wird die Treuepflicht bis zu einem gewissen Grad durch die verfassungsrechtlich garantierte richterliche Unabhängigkeit konkretisiert und auch begrenzt (insb. im Hinblick auf Weisungen).

Im Fall Kopp (BGE 116 IV 56) hat das Bundesgericht festgehalten, dass bei Bundesräten wegen ihrer verfassungsrechtlichen Stellung und Funktion als Mitglieder der obersten leitenden und vollziehenden Behörde der Eidgenossenschaft sowie aufgrund des abgelegten Amtseides erhöhte Anforderungen an die Sorgfalts- und Treuepflicht zu stellen seien.²⁶ Was für die Bundesrätinnen und Bundesräte gilt, muss – unter Berücksichtigung der Bedeutung des Richteramtes – auch für die Mitglieder der eidgenössischen Gerichte Geltung haben.

1.9 Strafrechtliche Grenzen der Amtsführung

Strafbare Handlungen gegen die Amtspflicht im Sinne des Schweizerischen Strafgesetzbuches dürften in der Regel auch Amtspflichtverletzungen im dienst- bzw. disziplinarrechtlichen Sinne darstellen. Zu denken ist etwa an Art. 312 StGB (Amtsmissbrauch), Art. 314 StGB (Ungetreue Amtsführung, z.B. bei öffentlichen Beschaffungen durch das Gericht), Art. 320 StGB (Verletzung des Amtsgeheimnisses), Art. 322^{quater} StGB (Sich bestechen lassen), Art. 322^{sexies} StGB (Vorteilsannahme, etwa Fälle der "Klimapflege"²⁷) oder andere Delikte im Zusammenhang mit der Amtstätigkeit wie etwa Urkundenfälschung (z.B. Manipulation von Urteilen). Wieweit Delikte von Gerichtspersonen ohne Zusammenhang mit der Amtstätigkeit geeignet sind, Amtspflichten zu verletzen (etwa die Treuepflicht) ist im Einzelfall zu klären.

Die Strafverfolgung von Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen Bundesgerichte bedarf einer Ermächtigung der eidgenössischen Räte (Art. 14 Abs. 1 VG). Stimmen beide Räte einer Ermächtigung zu, so beschliessen sie auch über die vorläufige Einstellung im Amt (Art. 14 Abs. 4 VG). Nach Art. 51 aStGB musste der Strafrichter früher im Falle einer Verurteilung die Amtsunfähigkeit anordnen, wenn sich ein Behördenmitglied durch ein Verbrechen oder Vergehen seines Vertrauens unwürdig erwiesen hat. Diese Nebenstrafe ist inzwischen aufgehoben worden. Dies wurde damit begründet, dass bei Amtsträgern, die einer Disziplinaraufsicht unterstehen, die Möglichkeit besteht, ein Disziplinarverfahren (mit der Entlassung bzw. Amtsenthebung als schwerster Sanktion) durchzuführen, wenn die Straftat gleichzeitig einen Disziplinarfehler darstellt.²⁸ Das Strafgericht kann allerdings auch heute noch in gewissen Fällen ein Berufsverbot verhängen (Art. 67 StGB).

2. Besondere Amtspflichten der Richterinnen und Richter des Bundesstrafgerichts?

Besondere Pflichten der Richterinnen und Richter des Bundesstrafgerichts ergeben sich allenfalls aus der Besonderheit ihrer Aufgaben im Bereich der Strafrechtspflege oder bei der

²⁵ KIENER (FN 11), S. 224.

²⁶ BGE 116 IV 56, 69.

²⁷ GÜNTER STRATENWERTH/WOLFGANG WOHLERS, Schweizerisches Strafgesetzbuch, Handkommentar, Bern 2007, N 1 zu Art. 322^{sexies}.

²⁸ Botschaft des Bundesrates vom 21. September 1998 zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches, BBl 1999 1979, 2101.

Wahrnehmung von Aufsichtsfunktionen. Ansonsten gelten die gleichen Amtspflichten wie für die Mitglieder des Bundesverwaltungsgerichts.

3. Zusätzliche Amtspflichten der Richterinnen und Richter des Bundesstrafgerichts mit bestimmten Funktionen innerhalb des Gerichts?

Zusätzliche Pflichten des Gerichtspräsidenten oder der Kammerpräsidenten des Bundesstrafgerichts entspringen gegebenenfalls besonderen Führungs-, Verwaltungs- oder Aufsichtsaufgaben, die mit diesen Funktionen verbunden sind. Die Präsidialaufgaben sind im Einklang mit den einschlägigen rechtlichen Bestimmungen und in gewissenhafter Weise zu erfüllen.

4. Voraussetzungen für eine Amtsenthebung

Eine Amtsenthebung steht in einem Spannungsverhältnis zur Wahl der Richterinnen und Richter auf feste Amtsdauer und damit zu deren persönlicher Unabhängigkeit. Ein Mitglied eines Gerichts soll nicht wegen seiner Rechtsprechung oder seiner Person die Entfernung aus dem Amt befürchten müssen.²⁹ Entsprechend knüpfen Art. 10 Bst. a SGG und Art. 10 Bst. a VGG eine Amtsenthebung aus disziplinarischen Gründen³⁰ an sachliche und strenge Voraussetzungen: In Frage kommen in objektiver Hinsicht nur schwere Amtspflichtverletzungen; diese müssen ferner in schuldhafter Weise (vorsätzlich oder grobfahrlässig) begangen worden sein.

Art. 10 Bst. a SGG und Art. 10 Bst. a VGG umschreiben nicht näher, was unter einer schweren Amtspflichtverletzung zu verstehen ist. Auch die Materialien schweigen dazu. In der Literatur genannt werden etwa qualifizierte Verstöße gegen die Vorschriften über die Nebenbeschäftigung oder das Amtsgeheimnis.³¹ Bei diesen Beispielen handelt es sich um Verletzungen wichtiger Nebenpflichten. Schwere Amtspflichtverletzungen sind indessen auch im Bereich der eigentlichen Amtsführung denkbar. Hauptpflicht der Richterinnen und Richter ist die gewissenhafte Aufgabenerfüllung. Was im Einzelnen dazu gehört, ist aufgrund der spezifischen Funktion des betroffenen Gerichtsmitglieds und anhand der konkreten Umstände des Einzelfalles zu bestimmen. Selbstverständlich ist, dass eine schwere Amtspflichtverletzung nur krasses Fehlverhalten umfassen kann.

Bei der Auslegung der zur Diskussion stehenden Normen ist dem Zweck, den Disziplinar-massnahmen im Allgemeinen und solche gegen Richterinnen und Richter im Besonderen verfolgen, zu berücksichtigen. Disziplinarische Sanktionen dienen der Aufrechterhaltung der Ordnung sowie der Wahrung des Ansehens und der Vertrauenswürdigkeit einer Behörde.³² Im Bereich der Gerichte dienen sie der Sicherstellung einer rechtsstaatlichen Justiz und damit der richterlichen Unabhängigkeit, ein Gut, welches sie ihrerseits wiederum gefährden.³³ KIENER zählt zum Disziplinaratbestand der Verletzung von Amtspflichten "Vorgänge, die richterliche Verhaltenspflichten gegenüber den Parteien verletzen oder sonstwie in *ernsthaf-ter* und *objektiver* Weise Ansehen und Unabhängigkeit des Amtes beeinträchtigen; hierzu kann auch ein mit dem Richteramt grundsätzlich nicht zu vereinbarendes ausserdienstliches Verhalten gehören. In jedem Fall unzulässig und mit der richterlichen Unabhängigkeit unver-

²⁹ KIENER (FN 11), S. 283: GUTACHTEN DES BUNDESAMTES FÜR JUSTIZ vom 14. August 2003 (Disziplinar-massnahmen gegen Bundesrichter und Massnahmen zur Konfliktregelung am Bundesgericht), VPB 2004 (68.49), S. 591, 607 (BJ-Gutachten); vgl. auch GASS (FN 10), S. 606.

³⁰ Art. 10 Bst. b SGG bzw. VGG regeln die Amtsenthebung für den Fall, dass eine Richterin oder ein Richter – etwa aus gesundheitlichen Gründen – die Fähigkeit, das Amt auszuüben, auf Dauer verloren hat.

³¹ KISS (FN 8), S. 149; BJ-GUTACHTEN (FN 29), S. 614.

³² HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, (FN 22), Rz, 1192; SCHINDLER (FN 16), S. 1021.

³³ KURT EICHENBERGER, Die richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem, Bern 1960, S. 262; KIENER (FN 11) S. 284, 295.

einbar ist die disziplinarische Ahndung einer nicht genehmen Rechtsprechung: Richterinnen und Richter dürfen allenfalls für ihr Verhalten im Prozess, grundsätzlich aber nicht für ihre Rechtsprechung zur Rechenschaft gezogen werden."³⁴

Hilfreich ist ein rechtsvergleichender Blick in das Gerichtsorganisationsgesetz des Kantons Jura vom 23. Februar 2000. Art. 65 Abs. 2 nennt als schwere Amtspflichtverletzungen namentlich die wiederholte Unterlassung einer vom Gesetz vorgeschriebenen Amtshandlung, den offensichtlichen oder wiederholten Amtsmissbrauch, die offensichtliche und klar nachgewiesene Parteilichkeit bei der Verfahrensleitung sowie die schwere Beeinträchtigung der Würde des Amtes.³⁵

Richterinnen und Richter sind nur für vorsätzlich oder grobfahrlässig begangene Amtspflichtverletzungen verantwortlich. Das Verschulden bildet subjektive Tatbestandsvoraussetzung für eine Amtsenthebung.³⁶

Art. 10 Bst. a SGG und Art. 10 Bst. a VGG sind als Kann-Vorschriften ausgestaltet. Auch bei einer festgestellten, schweren und schuldhaften Amtspflichtverletzung ist das Parlament nicht verpflichtet, eine Amtsenthebung vorzunehmen. Eine Amtsenthebung greift in schwerwiegender Weise in die Rechtsstellung der betroffenen Richterin oder des betroffenen Richters ein. Zu prüfen ist in jedem Fall, ob die Massnahme verhältnismässig ist. Eine Amtsenthebung stellt die ultima ratio dar.

Eine Amtsenthebung kann nur in einem rechtsstaatlichen Verfahren angeordnet werden, in dem sich das betroffene Gerichtsmitglied zu den Vorwürfen äussern kann. Die Frage, wie das Verfahren konkret auszugestalten ist, bildet Gegenstand eines extern vergebenen Gutachtensauftrags der Gerichtskommission³⁷ und ist hier nicht weiter zu erläutern.

5. Zusatzfrage: Richterliche Unabhängigkeit

Die Gerichtskommission bat das Bundesamt für Justiz, das Gutachten vom 23. Oktober 2007 noch zu ergänzen. Näher beleuchtet werden sollte der Aspekt der richterlichen Unabhängigkeit (als aktive Pflicht der Richterinnen und Richter, ihre Unabhängigkeit zu wahren).

Die verfassungs- und völkerrechtlich garantierte richterliche Unabhängigkeit ist ein vielschichtiges Grundprinzip. Als *Grundrecht* verleiht sie jeder Person, deren Sache in einem gerichtlichen Verfahren beurteilt werden muss, einen "Anspruch auf ein durch Gesetz geschaffenes, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht" (Art. 30 Abs. 1 BV; vgl. auch Art. 6 Ziff. 1 EMRK). Als *institutioneller Grundsatz* findet sie Ausdruck in einer gewaltenteiligen Behördenorganisation: "Die richterlichen Behörden sind in ihrer rechtsprechenden Tätigkeit unabhängig und nur dem Recht verpflichtet" (Art. 191c BV). Dies bedeutet namentlich, dass die Gerichte funktionell (insb. Weisungsfreiheit), organisatorisch (insb. Selbstver-

³⁴ KIENER (FN 11), S. 305. Vgl. aber BJ-GUTACHEN (FN 29), welches darauf hinweist, dass die Verletzung von Verhaltenspflichten (Wahrung der Unabhängigkeit, des Ansehens und der Glaubwürdigkeit des Gerichts, von Sitte und Anstand) Unschärfen aufweise, und damit wohl (implizit) davon ausgeht, dass die Verletzung von Verhaltenspflichten keine Amtspflichtverletzung darstellt.

³⁵ Art. 65 des Gesetzes (Loi d'organisation judiciaire du 23 février 2000) lautet wie folgt:

¹ Les magistrats, les suppléants et les assesseurs sont passibles de sanctions disciplinaires lorsqu'ils se rendent coupables de violation grave des devoirs de leur charges.

² Est notamment réputé violation grave des devoirs de la charge :

a) l'omission répétée, intentionnellement ou par négligence grave, d'accomplir un acte que la loi ordonne;
b) l'abus manifeste ou répété du pouvoir de la charge, commis intentionnellement ou par négligence grave;
c) la partialité manifeste et dûment avérée dans la conduite de procédures;
d) l'atteinte grave à la dignité de la charge.

Vgl. dazu auch PIERRE SEIDLER, l'évaluation de l'efficacité du juge, Revue jurassienne de la jurisprudence 2000, S. 1, 21.

³⁶ Für die Umschreibung der Verschuldensmassstäbe sei auf die in FN 9 angeführte Literatur zum Personal- und Disziplinarrecht verwiesen.

³⁷ Vgl. die Medienmitteilung der Gerichtskommission vom 27. September 2007.

waltung) oder personell (insb. Unvereinbarkeiten, sachliche Richterwahlen, feste Amtsdauer der Richterinnen und Richter) von anderen Staatsorganen unabhängig sind.³⁸

Die institutionellen Garantien gewährleisten, dass die einzelnen Richterinnen und Richter ihre Kernfunktion – die Rechtsprechung – unabhängig von sachwidrigen Einflüssen anderer Staatsorgane wahrnehmen können. Das Grundrecht auf Beurteilung einer Streitsache durch ein unabhängiges und unparteiisches Gericht fordert darüber hinaus, dass die zuständigen Richterinnen und Richter unbefangen und unvoreingenommen an ihre Aufgabe herangehen. Im Zentrum steht hier die individuelle Richterpersönlichkeit. Angesprochen ist ein Zustand innerer Freiheit und Unabhängigkeit. Die Richterinnen und Richter sind "von Verfassung wegen verpflichtet, jedes Verfahren mit der erforderlichen Offenheit anzugehen, sich selber fortlaufend im Bestand ihrer Unabhängigkeit zu überprüfen, alles Mögliche zur Sicherstellung eines fairen Prozesses zu unternehmen – und schliesslich bei berechtigten Zweifeln in den Ausstand zu treten".³⁹

Aus dem Gebot der inneren Unabhängigkeit ergibt sich für die betreffenden Richterinnen und Richter die (ethische) Pflicht zur Selbstkontrolle: Diese sind gehalten, sich subjektive Wertungen und Vorverständnisse bewusst zu machen und diese auch kritisch zu hinterfragen. Ferner obliegen den Richterinnen und Richtern gewisse Handlungspflichten. So haben sie zu Beginn eines Verfahrens von sich aus alle Umstände offen zu legen, die aus Sicht der Parteien Zweifel an der Unbefangenheit nahe legen könnten (z.B. private Nähebeziehungen zu einer Partei oder privates Vorwissen). Bekannt gegeben werden sollten auch dauerhafte Bindungen, die sich mit dem Richteramt nicht vereinbaren lassen (z.B. Nebentätigkeiten, Vereinsmitgliedschaften). Schliesslich gehört auch eine gewisse Standhaftigkeit gegenüber äusseren Einflüssen und Vorgängen zu den Richterpflichten. Unter Umständen ist eine ausdrückliche Distanzierung von bestimmten Vorkommnissen geboten (Druck seitens der Medien, der Öffentlichkeit oder staatlicher Behörden). Allenfalls haben Gerichtsvorsitzende ihre Kolleginnen und Kollegen an die Pflicht zu unvoreingenommener Beurteilung zu erinnern.⁴⁰

Als innerer Zustand ist die gebotene Unparteilichkeit nur beschränkt einer Kontrolle zugänglich. Im Rechtsmittelverfahren genügt deshalb für die Annahme von Parteilichkeit, "wenn Umstände vorliegen, die den Anschein der Befangenheit und die Gefahr der Voreingenommenheit zu begründen vermögen. Solche Umstände können entweder in einem bestimmten Verhalten des betreffenden Richters oder in gewissen äusseren Gegebenheiten liegen".⁴¹ Auch eine allfällige Amtspflichtverletzung wegen fehlender innerer Unabhängigkeit kann erst festgestellt werden, wenn ein entsprechendes Verhalten der betreffenden Justizperson darauf schliessen lässt.⁴² Die Richterpersönlichkeit lässt sich mit Rechtsnormen nur bedingt steuern. Zentrale Bedeutung kommt der Auswahl geeigneter Richterinnen und Richter zu.⁴³

³⁸ Vgl. hierzu im Einzelnen KIENER (FN 11), S. 228 ff. Vgl. auch die Teilbegriffe der richterlichen Unabhängigkeit, die EICHENBERGER (FN 33), S. 43 ff., herauskristallisiert.

³⁹ KIENER (FN 11), S. 327.

⁴⁰ Vgl. zum Ganzen KIENER (FN 11), S. 327 ff.

⁴¹ KIENER (FN 11), S. 59 mit Hinweis auf die bundesgerichtliche Praxis.

⁴² KIENER (FN 11), S. 302.

⁴³ Vgl. SCHINDLER (FN 16), S. 1017, 1018.