

DANIELA THURNHERR  
Prof. Dr. iur., LL.M. (Yale)  
Professorin für Öffentliches Recht an der Universität Basel

## **Rechtsgutachten**

im Rahmen der Inspektion

### **«Aufsicht des Bundesgerichts über die erstinstanzlichen Bundesgerichte – gesetzgeberischer Handlungsbedarf»**

im Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen  
von National- und Ständerat

29. Januar 2024

## Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung.....	5
A.	Ausgangslage .....	5
B.	Auftrag und Fragestellungen.....	5
II.	Vorbemerkungen .....	8
A.	Aufsicht über die Justiz.....	8
B.	Arten der Aufsicht.....	9
1.	Organaufsicht.....	9
2.	Disziplinaraufsicht.....	9
C.	Rechtsgrundlagen und Ausgestaltung der Aufsicht.....	10
1.	Über das Bundesgericht.....	10
2.	Über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte.....	10
3.	Über die Eidgenössischen Schätzungskommissionen .....	14
III.	Beantwortung der Gutachtensfragen .....	15
A.	Verfassungsrechtlicher Rahmen .....	15
1.	Verfassungsrechtlicher Rahmen der Aufsicht über die erstinstanzlichen Gerichte.....	15
a)	Vorbemerkung .....	15
b)	Verhältnis der Aufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte zur Gewaltentrennung.....	16
(1)	Gewaltentrennung.....	16
(2)	Verhältnis zur Aufsicht.....	17
c)	Verhältnis der Aufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte zur richterlichen Unabhängigkeit.....	18
(1)	Richterliche Unabhängigkeit .....	18
(2)	Verhältnis zur Aufsicht.....	19
d)	Verhältnis der Aufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte zur Verwaltungsautonomie der Gerichte .....	21
(1)	Verwaltungsautonomie der Gerichte .....	21
(2)	Verhältnis zur Aufsicht.....	23
2.	Zusätzliche Besonderheiten aufgrund der Wahrnehmung der Aufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte durch eine andere gerichtliche Instanz .....	25
a)	Gewalttrennung, richterliche Unabhängigkeit und Verwaltungsautonomie.....	25
b)	Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns.....	28
c)	Verhältnis zur Oberaufsicht durch die Bundesversammlung.....	28
d)	Sicherstellung der Kernfunktion des beaufsichtigenden Gerichts.....	28
3.	Verfassungsrechtliche Beurteilung eines allfälligen Selbsteintrittsrechts der VK BGer im Rahmen ihrer Aufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte.....	29
a)	Vorbemerkungen zum Selbsteintrittsrecht.....	29
b)	Selbsteintrittsrecht im Kontext der Justizaufsicht.....	29
(1)	Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage.....	29
(2)	Zulässigkeit der gesetzlichen Verankerung eines Selbsteintrittsrechts.....	30
4.	Aufsicht über das Bundesgericht.....	32

a)	Verfassungsrechtlicher Rahmen .....	32
b)	Verhältnis der Aufsicht über das Bundesgericht zur Gewaltentrennung, zur richterlichen Unabhängigkeit und zur Verwaltungsautonomie .....	33
(1)	Gewaltentrennung.....	33
(2)	Richterliche Unabhängigkeit .....	34
(3)	Verwaltungsautonomie .....	34
c)	Kompetenzen der VK BGer.....	34
5.	Trennung von Organ- und Disziplinaraufsicht.....	36
a)	Gegenwärtige Rechtslage.....	36
b)	Beurteilung einer Trennung aus rechtlicher Sicht.....	37
(1)	Grundsätzliche Unterschiede zwischen der Organ- und der Disziplinaraufsicht.....	37
(2)	Parallelen und Berührungspunkte.....	39
(3)	Rechtliche Beurteilung .....	39
(4)	Vor- und Nachteile einer Trennung bzw. Zusammenführung von Organ- und Disziplinaraufsicht.....	40
B.	Ausgestaltung der Aufsicht.....	41
1.	Verfassungsrechtliche Grenzen der Ausübung der Aufsicht über die erstinstanzlichen Gerichte in unterschiedlichen Konstellationen .....	41
a)	Aufsicht der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte über sich selbst.....	42
b)	Gegenseitige Aufsicht der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte.....	44
c)	Aufsicht der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte durch die VK BGer .....	45
d)	Aufsicht der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte durch ein gerichtsexternes Gremium .....	49
e)	Relevanz einer strikten Unterscheidung zwischen Organ- und Disziplinaraufsicht auf die Beurteilung .....	50
2.	Gesetzgeberischer Handlungsbedarf bei einer Anpassung des gegenwärtigen Aufsichtsmodells.....	50
a)	Anforderungen aus dem Legalitätsprinzip .....	51
b)	Bei Ausweitung der Organ- und Disziplinaraufsicht der VK BGer über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte .....	53
c)	Bei Ausweitung der Disziplinaraufsicht der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte über sich selbst .....	55
d)	Bei Ausweitung der Organ- und/oder der Disziplinaraufsicht der VK BGer über das Bundesgericht.....	55
3.	Ideale Gestaltung der Organ- und der Disziplinaraufsicht.....	56
a)	Vorbemerkungen .....	56
b)	Über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte .....	57
(1)	Reichweite der Organ- und der Disziplinaraufsicht.....	57
(2)	Zuständigkeit für die Organ- und Disziplinaraufsicht .....	60
(3)	Vor- und Nachteile im Vergleich zum Status quo .....	64
c)	Über das Bundesgericht .....	65
(1)	Reichweite der Organ- und der Disziplinaraufsicht.....	65
(2)	Zuständigkeit für die Organ- und Disziplinaraufsicht .....	65
(3)	Vor- und Nachteile im Vergleich zum Status quo .....	67
d)	Über die Eidgenössischen Schätzungskommissionen.....	67
(1)	Reichweite der Organ- und Disziplinaraufsicht.....	67
(2)	Zuständigkeit für die Organ- und Disziplinaraufsicht .....	68
(3)	Vor- und Nachteile im Vergleich zum Status quo .....	68
4.	Beurteilung des Anpassungsbedarfs im Kontext der Amtsenthebung von Richterinnen und Richtern .....	68
a)	Modelle der Aufsicht .....	69
b)	Anpassungsbedarf.....	69
(1)	Anknüpfungspunkte.....	69

(2) Reichweite der Amtsenthebungsgründe und deren Verhältnis zur disziplinarischen Aufsicht bzw. zur Organaufsicht .....	69
(3) Zuständigkeiten von Gerichtskommission und Vereinigter Bundesversammlung.....	70
(4) Periodische Wiederwahl der Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen Gerichte des Bundes und des Bundesgerichts.....	71
c) Beurteilung der Zweckmässigkeit allfälliger Anpassungen sowie von deren Vor- und Nachteilen.....	72
Literaturverzeichnis.....	73
Materialienverzeichnis .....	76
Abkürzungsverzeichnis .....	77

## I. Einleitung

### A. Ausgangslage

1. Die Subkommissionen Gerichte/BA der GPK der eidgenössischen Räte beschäftigten sich in den vergangenen Jahren verschiedentlich mit der Aufsicht des Bundesgerichts über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte und einem diesbezüglichen gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Zuletzt setzten sie sich im Frühjahr 2023 mit der Stellungnahme der Verwaltungskommission des Bundesgerichts (VK BGer) bezüglich der Aufsicht des Bundesgerichts über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte<sup>1</sup> auseinander. Im Verlauf der Befassung mit dieser Thematik stellten sie fest, dass auch die Ausgestaltung der Aufsicht über das Bundesgericht zu überdenken wäre.
2. Um die weitere Auseinandersetzung der Subkommissionen Gerichte/BA der GPK mit der komplexen Thematik der Aufsicht über die eidgenössischen Gerichte auf eine klare und von der Eigenwahrnehmung der VK BGer unabhängige Grundlage hinsichtlich der (verfassungs-)rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen zu stellen, haben die GPK beschlossen, zwei Aufträge zur Erstellung je eines Rechtsgutachtens zu erteilen. In diesem Kontext wurde das vorliegende Rechtsgutachten verfasst.

### B. Auftrag und Fragestellungen

3. Mit Blick auf mögliche Verbesserungen des derzeitigen Aufsichtsgefüges wie auch auf mögliche alternative Aufsichtsmodelle sind im Rahmen des vorliegenden Rechtsgutachtens sowohl der verfassungsmässige Rahmen als auch der gesetzgeberische Handlungsbedarf bezüglich der Aufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte und über das Bundesgericht zu klären.

Nicht Gegenstand des Expertenauftrags bildet die parlamentarische Oberaufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte und über das Bundesgericht.

Vor diesem Hintergrund sind folgende Fragestellungen zu beantworten:

#### 4. A. Verfassungsrechtlicher Rahmen

1. Welches ist der verfassungsrechtliche Rahmen der Aufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte?

---

<sup>1</sup> VK BGer, Aufsicht, *passim*.

In welchem Verhältnis steht die Aufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte insbesondere zur Gewaltentrennung, zur richterlichen Unabhängigkeit und zur Verwaltungsautonomie der Gerichte?

2. Ergeben sich, gestützt auf die Verfassung, zusätzliche Besonderheiten, wenn die Aufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte – wie gegenwärtig der Fall – von einer anderen gerichtlichen Instanz wahrgenommen wird?
  3. Wäre die Schaffung eines Selbsteintrittsrechts der VK BGer im Rahmen ihrer Aufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte aus verfassungsrechtlicher Sicht problematisch?
  4. Welches ist der verfassungsrechtliche Rahmen der Aufsicht über das Bundesgericht? In welchem Verhältnis steht die Aufsicht über das Bundesgericht zur Gewaltentrennung, zur richterlichen Unabhängigkeit und zur Verwaltungsautonomie des Gerichts? Welche Kompetenzen kommen dabei der VK BGer zu?
  5. Ist aus rechtlicher Sicht sowohl betreffend die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte wie auch betreffend das Bundesgericht eine Trennung von Organ- und Disziplinaraufsicht angezeigt? Welche Vor- und Nachteile ergeben sich dadurch?
5. **B. Ausgestaltung der Aufsicht**

1. Welche verfassungsrechtlichen Grenzen ergeben sich je nachdem, ob die Aufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte von:
  - a. den erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichten selbst,
  - b. den jeweils anderen erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichten (gegenseitige Disziplinaraufsicht wie etwa in der Beschwerdephase nach Art. 36 Abs. 2 BPG),
  - c. der VK BGer,
  - d. einem gerichtsexternen Gremium (z.B. analog der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft oder im Sinne der sog. Justizräte in den Kantonen Freiburg, Genf, Neuenburg, Jura, Tessin und Valais) ausgeübt wird?

Welchen Einfluss auf die Ergebnisse hat der Umstand, ob zwischen Organ- und Disziplinaraufsicht strikte unterschieden wird bzw. ob Organ- und Disziplinaraufsicht nicht von derselben Instanz wahrgenommen werden?

2. Welches ist der gesetzgeberische Handlungsbedarf bei einer Anpassung des gegenwärtigen Aufsichtsmodells:

- a. falls die Organ- und die Disziplinaraufsicht der VK BGer über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte ausgeweitet würde?
  - b. falls die Disziplinaraufsicht der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte über sich selbst ausgeweitet würde?
  - c. falls die Organ- und/oder die Disziplinaraufsicht der VK BGer über das Bundesgericht ausgeweitet würde?
3. Wie wäre Ihrer Ansicht nach die ideale Gestaltung der Organ- und der Disziplinaraufsicht über
- a. die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte;
  - b. das Bundesgericht; und
  - c. die Eidgenössischen Schätzungskommissionen?

Welches wären die Vor- und Nachteile Ihres Vorschlags verglichen mit der gegenwärtigen Gestaltung und sehr zurückhaltend gelebten Praxis über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte, das Bundesgericht und die Eidgenössischen Schätzungskommissionen?

4. Die Vereinigte Bundesversammlung kann einen Richter oder eine Richterin des Bundesverwaltungsgerichts, des Bundesstrafgerichts und des Bundespatentgerichts – nicht aber des Bundesgerichts – des Amtes entheben. Die Gerichtskommission der eidgenössischen Räte (GK) ist zuständig für die Vorbereitung des Verfahrens. Sind je nach Modell der Aufsicht über die erstinstanzlichen Gerichte und über das Bundesgericht Anpassungen an dieser Regelung angebracht? Wenn ja, welche Anpassungen wären zweckmässig und was wären deren Vor- und Nachteile?
6. Die Abklärungen und Umsetzungsvorschläge erfolgen aus staats-, verwaltungs- und verfassungsrechtlicher Sicht.
7. Der Aufbau des Rechtsgutachtens orientiert sich an den vorstehenden Fragen. Bevor diese im Einzelnen beantwortet werden, erfolgen zunächst kurze Vorbemerkungen zum Begriff und den vorliegend interessierenden Arten der Aufsicht, zu den einschlägigen Rechtsgrundlagen sowie zur Ausgestaltung der Aufsicht *de lege lata*.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Siehe Rz. 8 ff.

## II. Vorbemerkungen

### A. Aufsicht über die Justiz

8. Aufsicht als Staatsfunktion *sui generis*<sup>3</sup> bezeichnet «die Befugnis einer übergeordneten Stelle, Handlungen nachgeordneter Stellen zu veranlassen, zu kontrollieren, zu beanstanden und möglicherweise auch zu korrigieren»<sup>4</sup>. Staatliche Aufsicht wird in vielfältigen Kontexten – durch unterschiedliche Staatsgewalten und gegenüber verschiedenartigen Akteuren – ausgeübt. Die sich dabei stellenden Fragen sind in hohem Masse abhängig von der jeweiligen Aufsichtskonstellation.
9. Die Ausgestaltung der Aufsicht über die Justiz obliegt in erster Linie dem Gesetzgeber.<sup>5</sup> Dieser hat dabei die einschlägigen verfassungsrechtlichen Vorgaben<sup>6</sup> zu beachten. Wie im vorliegenden Gutachten ausgeführt wird, bestehen verschiedenartige Möglichkeiten einer verfassungskonformen Ausgestaltung der Justizaufsicht, die sich durch je unterschiedliche Vor- und Nachteile kennzeichnen.<sup>7</sup>
10. Bei der Auslegung<sup>8</sup> und Anwendung der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen ist wiederum den verfassungsrechtlichen Vorgaben Rechnung zu tragen.<sup>9</sup> Will der Gesetzgeber die Art und Weise der Ausübung der Justizaufsicht stärker steuern, bietet es sich an, diese detaillierter zu normieren und den Handlungsspielraum der mit der Aufsicht betrauten Organe zu beschränken. Grenze bildet dabei die für eine zweckmässige Aufsichtsausübung gebotene Flexibilität.

---

<sup>3</sup> EICHENBERGER, Kontrolle, S. 129.

<sup>4</sup> TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 136.

<sup>5</sup> Siehe auch FREY HAESLER, Aufsicht, § 3 Rz. 24, wonach sich der Inhalt der Aufsicht «aus der gesetzlichen Ausgestaltung des jeweiligen Aufsichtsverhältnisses» ergibt.

<sup>6</sup> Siehe dazu, namentlich zum Grundsatz der Gewaltentrennung und zur richterlichen Unabhängigkeit, hinten Rz. 33 ff. und 41 ff. Zu berücksichtigen ist überdies das (nicht direkt verfassungsrechtlich gewährleistete, aber über einen Konnex zu beiden vorerwähnten Grundsätzen verfügende) Selbstverwaltungsrecht der Gerichte; dazu hinten Rz. 50 ff.

<sup>7</sup> Siehe dazu hinten Rz. 177 ff.

<sup>8</sup> Die Auslegung kann mit Bezug auf die konkrete Aufsichtsausübung oder im Hinblick auf den Erlass konkretisierender Regelungen auf Reglementsstufe erfolgen.

<sup>9</sup> Zur Bedeutung der verfassungskonformen Auslegung statt vieler HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 148 ff.

## B. Arten der Aufsicht

11. Verschiedene der im vorliegenden Rechtsgutachten zu beantwortenden Fragen beziehen sich auf die Unterscheidung zwischen der Organ- und der Disziplinaraufsicht.<sup>10</sup> Im Folgenden werden diese Begriffe kurz erörtert.<sup>11</sup>

### 1. Organaufsicht

12. Die Organaufsicht «umfasst die Justiz als Ganzes und richtet sich allein gegen eine Justizbehörde als solche»<sup>12</sup>. Sichert sichergestellt werden soll damit der ordnungsgemässe Gang und das Funktionieren der Rechtspflege.<sup>13</sup> Nicht im Fokus der Organaufsicht stehen die einzelnen Personen innerhalb der betreffenden Justizbehörde.<sup>14</sup>
13. Mit der Organaufsicht als solcher geht keine Disziplinargewalt einher. Nicht ausgeschlossen ist indes, dass einer Instanz, die mit der Organaufsicht beauftragt ist, auch die Disziplinargewalt übertragen wird.<sup>15</sup>

### 2. Disziplinaraufsicht

14. Demgegenüber befasst sich die Disziplinaraufsicht<sup>16</sup> mit den einzelnen Personen innerhalb einer Justizbehörde. Charakteristikum ist daher ihre «individuelle Dimension»<sup>17</sup>. Ihr Gegenstand bildet die Einhaltung der Amtspflichten durch die Angehörigen der Justiz. Letztere sollen damit zu einem regelkonformen Verhalten bzw. gegebenenfalls einer Verhaltensänderung bewegt und – im Falle der Missachtung der einschlägigen Vorgaben – entsprechend sanktioniert werden.<sup>18</sup> Mittelbar bezweckt die Disziplinaraufsicht zudem, das

---

<sup>10</sup> Dies gilt für die Fragen A.5. (dazu hinten Rz. 104 ff.), B.1. (dazu hinten Rz. 121 ff.), B.2. (dazu hinten Rz. 157 ff.) und B.3. (dazu hinten Rz. 176 ff.).

<sup>11</sup> Nicht näher eingegangen wird auf die Dienstaufsicht, verstanden als Aufsicht innerhalb einer hierarchisch strukturierten Einheit (siehe dazu FREY HAESLER, Aufsicht, § 3 Rz. 27; demgegenüber bezieht KIENER, Richterliche Unabhängigkeit, S. 297, die Dienstaufsicht auf die einzelnen Richterinnen und Richter). Diese wird indes jeweils im Kontext der gerichtlichen Aufsicht thematisiert. Ebenfalls nicht weiter erörtert wird die in Art. 169 Abs. 1 BV geregelte Oberaufsicht der Bundesversammlung über die eidgenössischen Gerichte. Auf Letztere wird nur soweit Bezug genommen, als die Erörterung der Organ- und Disziplinaraufsicht aufgrund von Schnittstellen oder eines Koordinationsbedarfs Anlass dazu gibt.

<sup>12</sup> FREY HAESLER, Aufsicht, § 3 Rz. 28; siehe auch LIENHARD, Grundlagen, S. 191.

<sup>13</sup> KIENER, Richterliche Unabhängigkeit, S. 297.

<sup>14</sup> FREY HAESLER, Aufsicht, § 3 Rz. 28.

<sup>15</sup> KIENER, Richterliche Unabhängigkeit, S. 297.

<sup>16</sup> Zum Umstand, dass das Disziplinarrecht gemeinhin auch als Teil der Aufsicht bezeichnet wird, siehe REITER, Disziplinarrecht, Rz. 4.

<sup>17</sup> VK BGer, Aufsicht, Rz. 137.

<sup>18</sup> Statt vieler REITER, Disziplinarrecht, Rz. 3.

Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Justiz sowie deren Glaubwürdigkeit und Akzeptanz sicherzustellen.<sup>19</sup>

15. Ebenfalls über eine personenbezogene Ausrichtung verfügt jene Aufsicht, welche die Amtsfähigkeit der Richterinnen und Richter betrifft. Wenngleich insofern gewisse Parallelen bestehen, ist diese von der Disziplinaraufsicht zu unterscheiden. Ihr liegt nämlich nicht ein Verhalten zugrunde, das vorwerfbar ist und angepasst werden kann.<sup>20</sup> Vielmehr bezweckt sie – gleich wie die Organaufsicht – unmittelbar die Sicherstellung des ordnungsgemässen Funktionierens der Justiz.

## **C. Rechtsgrundlagen und Ausgestaltung der Aufsicht**

16. Um klarzustellen, vor welchem Hintergrund sich die Gutachtensfragen stellen, wird nachfolgend kurz die aktuelle Rechtslage mit Bezug auf die Aufsicht über das Bundesgericht, die erstinstanzlichen Gerichte des Bundes sowie die Eidgenössischen Schätzungskommissionen skizziert.

### **1. Über das Bundesgericht**

17. Gemäss Art. 169 Abs. 1 BV übt die Bundesversammlung die Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte und damit auch über das Bundesgericht aus. Anders als bei den erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichten<sup>21</sup> besteht mit Bezug auf das Bundesgericht keine weitere externe Aufsichtsebene.<sup>22</sup>
18. Bezüglich der Richterinnen und Richter des Bundesgerichts existiert de lege lata sodann keine Disziplinaraufsicht.

### **2. Über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte**

19. Die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte unterstehen zum einen der Oberaufsicht durch die Bundesversammlung (Art. 169 Abs. 1 BV). Gemäss Art. 1 Abs. 2 BGG übt zum anderen das Bundesgericht «die Aufsicht über die Geschäftsführung des Bundesstrafgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundespatentgerichts aus» (siehe auch Art. 3 Abs. 1 VGG, Art. 34 Abs. 1 StBOG und Art. 3 Abs. 1 PatGG). Letztere ist als Organaufsicht ausgestaltet<sup>23</sup> und einerseits von der parlamentarischen Oberaufsicht und ander-

---

<sup>19</sup> Siehe auch VK BGer, Aufsicht, Rz. 137; zum vertrauensbildenden Zweck des Disziplinarrechts generell BGE 148 I 1, 16 ff. E. 12.

<sup>20</sup> Siehe auch REITER, Disziplinarrecht, Rz. 3.

<sup>21</sup> Dazu hinten Rz. 19 ff.

<sup>22</sup> Siehe zur gerichtlichen Aufsicht durch die VK BGer hinten Rz. 99 ff.

<sup>23</sup> Entscheid der VK BGer vom 23. Dezember 2022, 12T\_2/2022, E. 3.1.

seits von der Dienstaufsicht, wie sie innerhalb der hierarchisch aufgebauten Verwaltung besteht, abzugrenzen.<sup>24</sup>

20. Eingeführt wurde die Aufsicht des Bundesgerichts über die erstinstanzlichen Gerichte im Rahmen der Justizreform. Ursprünglich war lediglich die in Art. 169 Abs. 1 BV normierte Oberaufsicht der Bundesversammlung über die damals zwei erstinstanzlichen Bundesgerichte vorgesehen. Die Etablierung von zwei Aufsichtsinstanzen wurde als schwerfällig erachtet; zudem sollte das Bundesgericht «von sachfremden Aufgaben entlastet werden».<sup>25</sup> Mit der einstufigen Gestaltung der Aufsicht sollten sodann Doppelspurigkeiten mit der parlamentarischen Oberaufsicht vermieden werden.<sup>26</sup> Im Kontext der Schaffung des Bundesstrafgerichts sprach sich der Gesetzgeber schliesslich dennoch für die Aufsicht durch das Bundesgericht aus; als «oberste Fachbehörde in Justizfragen» sei dieses «besser geeignet als das Parlament, Missstände bei den Vorinstanzen zu erkennen».<sup>27</sup> Auch versprach man sich davon eine Stärkung der Oberaufsicht durch die Bundesversammlung.<sup>28</sup>
21. Gemäss Art. 17 Abs. 4 lit. g BGG liegt die Zuständigkeit für die Wahrnehmung dieser Aufsicht bei der VK BGer.<sup>29</sup> Dem Gesamtgericht kommt demgegenüber die Kompetenz zum Erlass von Reglementen zur Durchführung der Aufsicht über die erstinstanzlichen Gerichte zu (Art. 15 Abs. 1 lit. a BGG). Gestützt darauf hat es das AufRBGer<sup>30</sup> erlassen.
22. Das BGG äussert sich (ebenso wie das VGG, das StBOG und das PatGG) nicht zu den Modalitäten der Ausübung der Aufsicht und den Aufsichtsmitteln. Geregelt ist lediglich, dass die erstinstanzlichen Gerichte dem Bundesgericht jährlich ihren Entwurf für den Voranschlag, ihre Rechnung und ihren Geschäftsbericht unterbreiten (Art. 3 Abs. 3 VGG, Art. 34 Abs. 3 StBOG und Art. 3 Abs. 3 PatGG)<sup>31</sup>.
23. Konkretisiert wird die Aufsicht im erwähnten Reglement des Bundesgerichts: Gemäss Art. 2 Abs. 1 AufRBGer unterstehen der – in Art. 1 Abs. 1 AufRBGer

---

<sup>24</sup> KOLLER, BSK BGG, Art. 1 Rz. 82.

<sup>25</sup> KOLLER, BSK BGG, Art. 1 Rz. 63.

<sup>26</sup> Botschaft Totalrevision Bundesrechtspflege, S. 4259.

<sup>27</sup> KOLLER, BSK BGG, Art. 1 Rz. 68.

<sup>28</sup> KOLLER, BSK BGG, Art. 1 Rz. 68.

<sup>29</sup> Dass im Zuge der Schaffung des Bundespatentgerichts Art. 17 Abs. 4 lit. g BGG – ebenso wie Art. 15 Abs. 1 lit. a BGG – keine Anpassung erfahren hat, ändert nichts daran, dass die VK BGer auch die Aufsicht über das Bundespatentgericht wahrnimmt. Siehe dazu URSPRUNG/RIEDI HUNOLD, BSK BGG, Art. 17 Rz. 17.

<sup>30</sup> Siehe zu dessen Eckpfeilern hinten Rz. 23.

<sup>31</sup> Siehe auch KOLLER, BSK BGG, Art. 1 Rz. 96, der diese Bestimmungen als «wortkarg» bezeichnet.

als «administrativ» bezeichneten – Aufsicht «alle Bereiche der Geschäftsführung, insbesondere die Gerichtsleitung, die Organisation, die Fallerledigung, das Personal- und Finanzwesen sowie der Datenschutz». Nicht von der Aufsicht erfasst ist demgegenüber die Rechtsprechung (Art. 2 Abs. 2 AufRBGer). Zweck der Aufsicht bildet gemäss Art. 2 Abs. 3 AufRBGer «die gesetzmässige, zweckmässige und haushälterische Aufgabenerfüllung der beaufsichtigten Gerichte». Art. 3 AufRBGer nennt in einer nicht abschliessenden Aufzählung («insbesondere») eine Reihe von Aufsichtsinstrumenten (Prüfung des Geschäftsberichts, Aussprachen mit den Gerichtsleitungen und Kontrollen des Geschäftsgangs, Finanzaufsicht, Datenschutzaufsicht, Untersuchungen, Mitteilungen an die Oberaufsicht, Erledigung von Aufsichtseingaben). Gemäss Art. 5 Abs. 1 AufRBGer führt die VK BGer sodann mit den erstinstanzlichen Gerichten «periodisch Aussprachen und Kontrollen über den Gang der Geschäfte und gemeinsam interessierende Fragen durch». Die beaufsichtigten Gerichte werden zudem verpflichtet, «die notwendigen Auskünfte zu erteilen» (Art. 5 Abs. 2 AufRBGer) und «aufsichtsrelevante Vorgänge» mitzuteilen (Art. 5 Abs. 3 AufRBGer). Des Weiteren erlässt die VK BGer nach Anhörung der erstinstanzlichen Gerichte «die zur ordnungsgemässen Durchführung der Aufsicht notwendigen Weisungen» (Art. 10 Abs. 1 und 3 AufRBGer). Letztere betreffen insbesondere die Statistik, das Personalwesen, den Geschäftsbericht, den Voranschlag und die Jahresrechnung, Vorgaben für die Geschäfts erledigung und den Datenschutz (Art. 10 Abs. 2 AufRBGer). Abgesehen davon werden die im Rahmen der Aufsicht zulässigen Massnahmen nicht benannt.

24. Die VK BGer versteht die Aufsicht «weitgehend als spezialisierte Hilfe zur Unterstützung der Kontrolle durch die GPK»<sup>32</sup> und legt «besonderen Wert auf die Achtung der – sehr weitreichenden – Organisationsautonomie der erstinstanzlichen Gerichte und ihrer – gesetzlich garantierten – Unabhängigkeit»<sup>33</sup>. Dies zeigt sich primär darin, dass lediglich unverbindliche Mittel, insbesondere Empfehlungen, in Betracht gezogen werden und der Beachtung der Grundsätze der Verhältnismässigkeit und Subsidiarität hoher Stellenwert eingeräumt wird.<sup>34</sup> Abgelehnt wird vor diesem Hintergrund ein Selbsteintrittsrecht.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> VK BGer, Aufsicht, S. 1 (Zusammenfassung). Entsprechend orientiert sich das Bundesgericht bei der Wahrnehmung seiner Aufsichtsfunktion an den Modalitäten der Oberaufsicht.

<sup>33</sup> VK BGer, Aufsicht, S. 1 (Zusammenfassung).

<sup>34</sup> VK BGer, Aufsicht, S. 1 (Zusammenfassung).

<sup>35</sup> VK BGer, Aufsicht, Rz. 93.

25. Keine Befugnisse kommen dem Bundesgericht mit Bezug auf disziplinarische Massnahmen zu.<sup>36</sup> Die Gesetzgebung ermächtigt lediglich die Bundesversammlung zur Amtsenthebung von Richterinnen und Richtern, die vorsätzlich oder grob fahrlässig Amtspflichten schwer verletzt haben (Art. 10 lit. a VGG, Art. 21 lit. a StBOG, Art. 14 lit. a PatGG). Weitere Sanktionsmöglichkeiten bestehen nicht. Geregelt ist darüber hinaus zudem die – von disziplinarischen Sanktionen zu unterscheidende<sup>37</sup> – Amtsenthebung bei dauerhaftem Verlust der Fähigkeit, das Amt auszuüben (Art. 10 lit. b VGG, Art. 21 lit. b StBOG, Art. 14 lit. b PatGG).
26. Falls «aufgrund von Feststellungen im Rahmen der Aufsichtstätigkeit oder des Ergebnisses einer Voruntersuchung die Einleitung eines Verfahrens auf Amtsenthebung als geboten» erscheint, «gelangt die Verwaltungskommission an die zuständige Parlamentskommission» (Art. 8 Abs. 2 AufRBGer). Zuständig für die Vorbereitung der Amtsenthebung ist die Gerichtskommission, die ihre Anträge auf Amtsenthebung der Vereinigten Bundesversammlung unterbreitet (Art. 40a Abs. 1 und 3 ParlG).<sup>38</sup> Gemäss Art. 40a Abs. 6 ParlG bringen die GPK und die Finanzdelegation Feststellungen, welche die fachliche oder persönliche Eignung von Richterinnen und Richtern ernsthaft in Frage stellen, der GK zur Kenntnis. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die für die Amtsenthebungen zuständige GK nicht über Oberaufsichtskompetenzen verfügt.<sup>39</sup>
27. Schliesslich ist zu erwähnen, dass auch gerichtsintern Aufsichtsmechanismen bestehen, wenngleich diese kaum normiert sind. Exemplarisch ist diesbezüglich auf das Bundesverwaltungsgericht hinzuweisen. Da dieses (wie auch die weiteren erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte in ihrem Zuständigkeitsbereich) die primäre Verantwortung für die zweck- und rechtmässige Erfüllung seiner Rechtsprechungsaufgaben trägt, hat es auch die diesbezügliche Organisation sicherzustellen und zu beaufsichtigen. Was die innergerichtliche Aufgabenverteilung anbelangt, ist auf folgende Bestimmungen hinzuweisen: Gemäss Art. 16 Abs. 1 lit. a VGG ist das Gesamtgericht zuständig für den Erlass von Reglementen über die Organisation und Verwaltung des Gerichts. Art. 18 Abs. 4 lit. g VGG beinhaltet sodann eine subsidiäre Generalklausel zugunsten der Zuständigkeit der Verwaltungskommission des Bundesverwal-

---

<sup>36</sup> Siehe zum Umstand, dass das Disziplinarrecht grundsätzlich nicht Bestandteil der Organaufsicht bildet, Entscheid der VK BGer vom 22. Dezember 2022, 12T\_2/2022, E. 3.3.

<sup>37</sup> Siehe dazu auch vorne Rz. 15.

<sup>38</sup> Siehe dazu auch die Handlungsgrundsätze der Gerichtskommission zum Verfahren der Kommission im Hinblick auf eine Amtsenthebung oder eine Nichtwiederwahl vom 3. März 2011, BBI 2012 1271 ff.; KIENER, Verfahren der Amtsenthebung, passim.

<sup>39</sup> MARTI, Kommentar ParlG, Art. 40a Rz. 16 mit Hinweis darauf, dass die GK nicht verpflichtet ist, auf entsprechende Mitteilung hin tätig zu werden.

tungsgerichts für «sämtliche weiteren Verwaltungsgeschäfte, die nicht in die Zuständigkeit des Gesamtgerichts oder der Präsidentenkonferenz fallen». Grenzen werden der gerichtlichen Aufsicht einerseits durch die richterliche Unabhängigkeit gesetzt.<sup>40</sup> Zum anderen wirkt das Legalitätsprinzip insofern limitierend, als im Rahmen der gerichtlichen Aufsicht keine Massnahmen ergriffen werden können, die eine explizite gesetzliche Grundlage bedingen.<sup>41</sup>

### 3. Über die Eidgenössischen Schätzungskommissionen

28. Die Aufsicht über die Eidgenössischen Schätzungskommissionen gestaltet sich de lege lata folgendermassen: Gemäss Art. 59 Abs. 2 EntG wählt das Bundesgericht deren Mitglieder. Auch die Disziplinaufsicht über die hauptamtlichen Mitglieder der eidgenössischen Schätzungskommissionen obliegt dem Bundesgericht.<sup>42</sup> Letzteres kann ein solches Mitglied der Schätzungskommission vor Ablauf der Amtsdauer des Amtes entheben, wenn es vorsätzlich oder grob fahrlässig Amtspflichten schwer verletzt hat (Art. 59 Abs. 5 lit. a EntG).<sup>43</sup> Daneben obliegt ihm die – nicht disziplinarisch motivierte<sup>44</sup> – Amtsenthebung bei dauerhaftem Verlust der Fähigkeit zur Amtsausübung (Art. 59 Abs. 5 lit. b EntG). Die administrative Aufsicht über die Schätzungskommissionen wird demgegenüber vom Generalsekretariat des Bundesverwaltungsgerichts ausgeübt (Art. 63 lit. a EntG). Die Art und Weise der Ausübung dieser administrativen Aufsicht unterliegt wiederum der administrativen Aufsicht durch das Bundesgericht (Art. 1 Abs. 3 BGG).<sup>45</sup>
29. Seit dem 1. Januar 2021 ist die Aufsicht über die eidgenössischen Schätzungskommissionen somit dergestalt konzipiert, dass dem Bundesgericht die personenbezogene Aufsicht zukommt, während das Bundesverwaltungsgericht (bzw. dessen Generalsekretariat) mit der Aufsicht in organisatorischer Hinsicht betraut ist. Der Gesetzgeber hat dem Bundesgericht damit Aufsichtsaufgaben übertragen, die im bundesrätlichen Gesetzesentwurf noch nicht vorgesehen waren.<sup>46</sup>

---

<sup>40</sup> Siehe dazu hinten Rz. 41 ff.

<sup>41</sup> Dies gilt insbesondere für disziplinarische Massnahmen; siehe dazu hinten Rz. 162 ff.

<sup>42</sup> Entscheid der VK BGer vom 20. Mai 2021, 12T\_2/2021.

<sup>43</sup> Diese Bestimmung verfügt über einen identischen Wortlaut wie die Normen, welche die Bundesversammlung zur Amtsenthebung von Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen Gerichte des Bundes ermächtigen. Siehe dazu vorne Rz. 25.

<sup>44</sup> Siehe dazu auch vorne Rz. 15.

<sup>45</sup> Siehe BGE 144 II 167, 171 f. E. 1 f.

<sup>46</sup> Siehe Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Enteignung vom 1. Juli 2018, BBl 2018 4713, 4747 ff.

### III. Beantwortung der Gutachtensfragen

#### A. Verfassungsrechtlicher Rahmen

##### 1. Verfassungsrechtlicher Rahmen der Aufsicht über die erstinstanzlichen Gerichte

30. *Frage A.1.: Welches ist der verfassungsrechtliche Rahmen der Aufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte? In welchem Verhältnis steht die Aufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte insbesondere zur Gewaltentrennung, zur richterlichen Unabhängigkeit und zur Verwaltungsautonomie der Gerichte?*

##### a) *Vorbemerkung*

31. Die Bundesverfassung steckt den Rahmen der Aufsicht über die erstinstanzlichen Gerichte des Bundes nicht explizit ab. Erwähnung findet lediglich die Oberaufsicht der Bundesversammlung über die eidgenössischen Gerichte (Art. 169 Abs. 1 BV). Allerdings verfügen verschiedene verfassungsrechtliche Vorgaben über einen Gehalt, dem bei der Ausgestaltung der Aufsicht Rechnung zu tragen ist und welcher der Aufsicht bestimmte Grenzen setzt. Im Zentrum stehen dabei der Grundsatz der Gewaltentrennung<sup>47</sup> sowie die richterliche Unabhängigkeit<sup>48</sup>. Ebenfalls zu berücksichtigen ist die Verwaltungsautonomie der Gerichte, die als solche zwar nicht explizit verfassungsrechtlich gewährleistet ist, aber über einen engen Konnex insbesondere zur richterlichen Unabhängigkeit verfügt.<sup>49</sup>

32. Weitere verfassungsrechtliche Schranken und Leitlinien für die Aufsicht lassen sich insbesondere den in Art. 5 BV verankerten «Grundsätzen rechtsstaatlichen Handelns» entnehmen. Dies gilt namentlich für das Legalitätsprinzip (Abs. 1) sowie die Grundsätze des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit (Abs. 2). Diese werden nachstehend nicht weiter vertieft. An dieser Stelle sei lediglich darauf hingewiesen, dass die aus dem Legalitätsprinzip fliessenden Anforderungen zur Folge haben, dass im Rahmen der Aufsichtsausübung keine Massnahmen ergriffen werden dürfen, deren Existenz eine explizite gesetzliche Grundlage bedingt. Dieser Aspekt ist insbe-

---

<sup>47</sup> Siehe dazu hinten Rz. 33 ff.

<sup>48</sup> Siehe dazu hinten Rz. 41 ff.

<sup>49</sup> Siehe dazu hinten Rz. 50 ff.

sondere mit Bezug auf ein allfälliges Selbsteintrittsrecht<sup>50</sup> sowie disziplinarische Sanktionen<sup>51</sup> von Bedeutung.

**b) *Verhältnis der Aufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte zur Gewaltentrennung***

*(1) Gewaltentrennung*

33. Der Grundsatz der Gewaltentrennung als Element des Rechtsstaats im formellen Sinn<sup>52</sup> bezweckt die Kontrolle und Begrenzung staatlicher Macht durch Verteilung der Staatsfunktionen auf Bundesversammlung, Bundesrat und Gerichte.<sup>53</sup> Er wird in der BV nicht explizit erwähnt, findet aber im 5. Titel über die Bundesbehörden Ausdruck. Charakterisieren lässt er sich als organisatorisches Grundprinzip<sup>54</sup> bzw. als «Leitidee»<sup>55</sup>. Mit BIAGGINI ist daher vor «Ableitungen» aus «der» Gewaltenteilung zu warnen.<sup>56</sup> Die verschiedenen Staatsfunktionen greifen nämlich in unterschiedlicher Weise ineinander und sind miteinander verknüpft.<sup>57</sup>
34. Gemeinhin werden der Gewaltentrennung die Ausprägungen organisatorischer und personeller Art sowie die gegenseitige Gewaltenhemmung zugeordnet. Die organisatorische Gewaltentrennung betrifft die grundsätzliche Zuordnung von Rechtsetzung, Exekutivfunktion und Rechtsprechung auf unterschiedliche Organe, wobei diese organisatorisch-funktionelle Trennung durch verschiedene gewaltenhemmende Mechanismen relativiert wird.<sup>58</sup> Die personelle Gewaltentrennung wird demgegenüber durch strenge, in Art. 144 BV verankerte Unvereinbarkeitsbestimmungen verwirklicht. Die gewaltenhemmenden Mechanismen schliesslich verwirklichen den Grundgedanken des Gleichgewichts der Gewalten.<sup>59</sup>
35. Erst ansatzweise thematisiert wird in der Literatur die innergerichtliche Gewaltenteilung.<sup>60</sup> Die Trennung von Rechtsetzung und Rechtsanwendung in innergerichtlichen organisatorischen Belangen dient der Machthemmung inner-

---

<sup>50</sup> Siehe dazu hinten Rz. 78 ff.

<sup>51</sup> Siehe dazu hinten Rz. 159 ff.

<sup>52</sup> HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 172.

<sup>53</sup> HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 1410.

<sup>54</sup> Botschaft neue BV, BBl 1997 I 370.

<sup>55</sup> BIAGGINI, Gewaltenteilung, § 17 Rz. 5.

<sup>56</sup> BIAGGINI, Gewaltenteilung, § 17 Rz. 5.

<sup>57</sup> HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 1410.

<sup>58</sup> HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 1412.

<sup>59</sup> HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 1416.

<sup>60</sup> Siehe dazu REITER, Gerichtsinterne Organisation, Rz. 109 ff.

halb der Justiz.<sup>61</sup> Indem sie Machtakkumulationen in der Person einzelner Richterinnen und Richter entgegenwirkt, fördert sie gleichzeitig die richterliche Unabhängigkeit.<sup>62</sup>

(2) *Verhältnis zur Aufsicht*

36. Aus dem Grundsatz der Gewaltentrennung lassen sich keine klaren Vorgaben bzw. Schranken oder – umgekehrt – Mindestanforderungen an die Aufsicht ableiten: Die Reichweite gewaltentrennender bzw. -hemmender Mechanismen im Kontext der Justizaufsicht ist vielmehr im politischen Prozess zu konkretisieren. Dem Verfassungs- bzw. dem Gesetzgeber stehen verschiedene Optionen offen. Sie haben sich dabei an der Grundidee der Gewaltentrennung zu orientieren und überdies den weiteren verfassungsrechtlichen Vorgaben Rechnung zu tragen. Zu berücksichtigen ist insbesondere die richterliche Unabhängigkeit (Art. 191c BV), die der Justizaufsicht gewisse Grenzen setzt.<sup>63</sup>
37. Das Verhältnis zwischen der Gewaltentrennung und der Aufsicht ist mehrschichtig:
38. Erfolgt die Aufsicht über die Justiz durch eine andere Gewalt (namentlich die Legislative), stellt dies einen gewaltenhemmenden Mechanismus dar. In diesem Sinne handelt es sich bei der in Art. 169 Abs. 1 BV verankerten Oberaufsicht der Bundesversammlung über die eidgenössischen Gerichte um einen gewaltenhemmenden Aspekt der Justizaufsicht.<sup>64</sup>
39. Wird die Aufsicht über Gerichte demgegenüber justizintern wahrgenommen – sei es durch ein übergeordnetes bzw. ein anderes Gericht oder durch Organe des zu beaufsichtigenden Gerichts selbst – wirft dies nicht primär Fragen der Gewaltentrennung auf. Bei einer rein justizinternen Aufsicht wäre immerhin zu diskutieren, ob hinreichende externe gewaltenhemmende Mechanismen verwirklicht sind.
40. Im Übrigen wäre bei der justizinternen Aufsicht zumindest dann eine gewisse Durchbrechung der organisatorisch-funktionellen Gewaltentrennung anzunehmen, wenn bereits die Justizverwaltung als solche als «Einbruch in das

---

<sup>61</sup> REITER, Gerichtsinterne Organisation, Rz. 110.

<sup>62</sup> REITER, Gerichtsinterne Organisation, Rz. 111.

<sup>63</sup> Vgl. FREY HAESLER, Aufsicht, § 4 Rz. 20. Siehe zur richterlichen Unabhängigkeit hinten Rz. 41 ff.

<sup>64</sup> EHRENZELLER, SG-Kommentar BV, Art. 169 Rz. 8. Auch die Wahl und Wiederwahl der Richterinnen und Richter der Gerichte des Bundes (Art. 168 Abs. 1 BV, Art. 5 Abs. 1 BGG, Art. 5 Abs. 1 VGG, Art. 42 Abs. 1 StBOG, Art. 13 Abs. 1 PatGG) lassen sich als Aspekte der Gewaltenhemmung zwischen Legislative und Judikative charakterisieren (HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 1418).

funktionelle Gewaltenteilungsprinzip»<sup>65</sup> erachtet würde. Dem ist indes entgegenzuhalten, dass sich die Justizverwaltung aufgrund ihres «zweckgerichteten Charakters»<sup>66</sup> ausschliesslich auf die Rechtsprechung bezieht. Und selbst wenn die Justizaufsicht als Durchbrechung des Grundsatzes der Gewaltentrennung erachtet würde, steht diese letztlich wiederum doch im Dienste der Gewaltentrennung, indem sie einer Einmischung anderer Gewalten in die Justizverwaltung Schranken setzt und damit auch deren Unabhängigkeit stärkt.<sup>67</sup>

**c) *Verhältnis der Aufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte zur richterlichen Unabhängigkeit***

**(1) *Richterliche Unabhängigkeit***

41. Die richterliche Unabhängigkeit ist in Art. 30 Abs. 1 BV als Grundrecht und in Art. 191c BV als grundlegendes rechtsstaatliches Prinzip verankert.<sup>68</sup> Sie verfügt über eine personenbezogene und eine institutionenbezogene Dimension.<sup>69</sup> Erstere fordert, dass die urteilenden und mitwirkenden Gerichtspersonen unabhängig und unparteiisch sind.<sup>70</sup> Letztere schützt die Gerichte in ihrer Selbstständigkeit gegenüber anderen Staatsorganen sowie in ihrer Eigenständigkeit gegenüber anderen richterlichen Behörden.<sup>71</sup> In ihrem Kern bewahrt die richterliche Unabhängigkeit die Gerichte bzw. die Richterinnen und Richter vor jeglichen Eingriffen und Einflussnahmen in ihre Rechtsprechungstätigkeit.
42. Konkretisiert wird die richterliche Unabhängigkeit in Art. 2 Abs. 1 BGG, Art. 2 VGG und Art. 2 PatGG. Wie diese Bestimmungen gleichlautend festhalten, ist das jeweilige Gericht «in seiner Recht sprechenden Tätigkeit unabhängig und nur dem Recht verpflichtet». Mit Bezug auf das Bundesstrafgericht wird in Art. 44 Abs. 2 StBOG auf die Unabhängigkeit hingewiesen.

---

<sup>65</sup> So Botschaft neue BV, S. 527; SEFEROVIC, BSK BGG, Art. 188 Rz. 52.

<sup>66</sup> So REICH, SG-Kommentar BV, Art. 188 Rz. 44.

<sup>67</sup> Siehe zum Konnex zwischen der Justizverwaltung und dem Grundsatz der Gewaltentrennung bzw. der richterlichen Unabhängigkeit auch hinten Rz. 41 ff.

<sup>68</sup> Statt vieler BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 191c Rz. 1.

<sup>69</sup> Statt vieler SCHINDLER/SCHULER/WYSS, SG-Kommentar BV, Art. 191c Rz.9; KIENER, Richterliche Unabhängigkeit, S. 13.

<sup>70</sup> Statt vieler SCHINDLER/SCHULER/WYSS, SG-Kommentar BV, Art. 191c Rz.9

<sup>71</sup> SCHINDLER/SCHULER/WYSS, SG-Kommentar BV, Art. 191c Rz. 9; siehe auch REICH, BSK BV, Art. 191c Rz. 11 ff. mit Hinweis auf die verschiedenen Schutzrichtungen der Unabhängigkeit.

(2) *Verhältnis zur Aufsicht*

43. Die Justizaufsicht steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zur richterlichen Unabhängigkeit.<sup>72</sup> Die Organaufsicht, die sich auf die Justizbehörden als solche bezieht,<sup>73</sup> verfügt primär über einen Bezug zur institutionellen Dimension der richterlichen Unabhängigkeit.<sup>74</sup> Bei der Disziplinaraufsicht<sup>75</sup> ist indes auch der personenbezogenen Seite der Unabhängigkeit Rechnung zu tragen. Die richterliche Unabhängigkeit setzt der Aufsicht somit Grenzen.
44. Die Aufsicht über die Justiz – erfolge sie durch eine andere Staatsgewalt (d.h. gewaltenübergreifend), durch eine andere Justizbehörde (d.h. justizintern) oder durch ein Organ desselben Gerichts (d.h. gerichtsdintern) – ist dergestalt zu normieren bzw. zu praktizieren, dass die personelle und institutionelle Unabhängigkeit gewahrt bleiben. Sie «darf die Rechtsprechungsfunktion in keinerlei Weise beeinträchtigen»<sup>76</sup>. Als «funktionell eigenständige Staatsaufgabe» ist sie «kein Substitut für die Rechtsprechung»<sup>77</sup>. Sicherzustellen ist daher – und zwar sowohl bei der Normierung der Aufsicht als auch bei deren Praktizierung –, dass nicht in die Rechtsprechung eingegriffen wird.
45. Dies hat insbesondere zur Folge, dass die Organ- und die Disziplinaraufsicht<sup>78</sup> auf jene Tätigkeiten der Gerichte bzw. der Gerichtspersonen zu beschränken ist, die nicht zur Rechtsprechung gehören, sondern nur (aber immerhin) die materiellen und personellen Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Rechtsprechungsfunktion schaffen.<sup>79</sup>
46. Im Zentrum der Organaufsicht steht daher die Geschäftsführung. Die Abgrenzung zwischen der zulässigen administrativen Aufsicht und der verpönten Aufsicht über die Rechtsprechung ist theoretisch klar, wirft in einem Graubereich indes bisweilen Fragen auf. Rechtsprechung und Gerichtsverwaltung

---

<sup>72</sup> REICH, BSK BV, Art. 191c Rz. 19; SCHINDLER, Wächter, S. 1020.

<sup>73</sup> Siehe dazu vorne Rz. 12.

<sup>74</sup> Siehe auch FREY HAESLER, Aufsicht, § 4 Rz. 41, wonach in gewissen Konstellationen ein direktes Spannungsverhältnis zwischen der Aufsicht und der richterlichen Unabhängigkeit bestehe.

<sup>75</sup> Siehe zur Unterscheidung zwischen Organ- und Disziplinaraufsicht vorne Rz. 12 ff.

<sup>76</sup> KIENER, Richterliche Unabhängigkeit, S. 299.

<sup>77</sup> KIENER, Richterliche Unabhängigkeit, S. 300.

<sup>78</sup> Die Aufsicht über die Rechtsprechung, welche – als Rechtsmittelaufsicht – die korrekte Anwendung des Rechts durch eine Justizbehörde intendiert, erfolgt demgegenüber im Rahmen der ordentlichen und ausserordentlichen Rechtsmittel. Zwar wird in der Literatur teilweise auch diese Art der Überprüfung unter den Titel der – weit verstandenen – Aufsicht subsumiert (siehe insb. FREY HAESLER, Aufsicht, § 3 Rz. 37). Das vorliegende Rechtsgutachten geht indes – den Fragestellungen entsprechend – von einem engeren Begriffsverständnis der Aufsicht aus.

<sup>79</sup> Statt vieler HÄGGI FURRER/MERKER, BSK BV, Art. 169 Rz. 23; NEUENSCHWANDER, Commentaire romand, Art. 191c Rz. 28.

lassen sich nämlich nicht strikt trennen, sondern verfügen über vielfältige Berührungspunkte und Querbezüge. Hinzuweisen ist in diesem Kontext insbesondere auf die Behandlung von Aufsichtsbeschwerden<sup>80</sup>, die Kenntnisnahme vom Inhalt abgeschlossener Verfahren zwecks Effizienzkontrolle und die Erörterung von Tendenzen in der Rechtsprechung im Hinblick auf die Eruierung eines allfälligen Reformbedarfs.<sup>81</sup> Heikle Abgrenzungsfragen stellen sich mit Bezug auf die – unter engen Voraussetzungen gemeinhin als zulässig erachtete<sup>82</sup> – Einsichtnahme in hängige Fälle, wenn beim Bundesgericht in einer Angelegenheit, die diesem nicht mit Beschwerde unterbreitet werden kann, eine Aufsichtsanzeige wegen ungerechtfertigter Rechtsverzögerung oder -verweigerung eingereicht wird.<sup>83</sup>

47. Dass die Aufsicht über die Rechtsprechung von der Organ- bzw. Disziplinaraufsicht ausgenommen ist, ist nicht nur zu beachten, wenn die Bundesversammlung im Rahmen ihrer Oberaufsicht (Art. 169 Abs. 1 BV) tätig wird. Dies gilt vielmehr auch, wenn die Aufsicht innerhalb der Judikative (durch eine andere gerichtliche Instanz) oder innerhalb des betreffenden Gerichts ausgeübt wird.<sup>84</sup>
48. Spezifische Fragen stellen sich im Kontext der Disziplinaraufsicht. Die Garantie der richterlichen Unabhängigkeit schliesst eine disziplinarische Verantwortung für den Inhalt der Rechtsprechung grundsätzlich aus.<sup>85</sup> Sie ist daher auf das individuelle Verhalten einzelner Richterinnen und Richter bzw. die Verletzung von «Amtspflichten» zu beschränken (Art. 10 lit. a VGG, Art. 21 lit. a StBOG, Art. 14 lit. a PatGG).
49. Aus dem Umstand, dass die Etablierung des Disziplinarrechts über Richterinnen und Richter mit einem gewissen Missbrauchsrisiko verbunden sein kann, wird im Übrigen nicht dessen Unzulässigkeit abgeleitet.<sup>86</sup> Entscheidend ist

---

<sup>80</sup> Siehe erstmals Entscheid der VK BGer vom 29. Mai 2007, 12T\_1/2007; ferner BGE 144 II 56, 58 f. E. 2 mit Hinweis darauf, dass sich die Aufsichtskompetenz der VK BGer auf die Kontrolle beschränkt, ob die administrativen Mechanismen bei einem erstinstanzlichen Gericht des Bundes eine übermässige Beschränkung des Zugangs zur Justiz zur Folge haben; zum Ganzen auch THURNHERR, Aufsichtseingabe, S. 69 ff.

<sup>81</sup> Siehe dazu SÄGESSER, Bundesbehörden, Art. 169 Rz. 596; KIENER, Richterliche Unabhängigkeit, S. 301 ff.; FREY HAESLER, Aufsicht, § 8 Rz. 11.

<sup>82</sup> KOLLER, BSK BGG, Art. 1 Rz. 112; ablehnend demgegenüber TSCHÜMPERLIN, Aufsicht, S. 237 f.

<sup>83</sup> Siehe dazu auch Extraits d'un avis de droit de l'OFJ du 13 décembre 2004, VPB 69.48, § III.E.1.d.

<sup>84</sup> DAVID, Surveillance, Rz. 10 f. m.w.H.

<sup>85</sup> REITER, Disziplinarrecht, Rz. 6.

<sup>86</sup> Siehe dazu REITER, Disziplinarrecht, Rz. 10 f., die sogar eine staatliche Pflicht zur Schaffung eines Disziplinarrechts bezüglich Richterinnen und Richter annimmt, soweit «damit physische oder psychische Integritätsverletzungen mit Krankheitsfolge innerhalb der Ge-

letztlich dessen Ausgestaltung, die einen «harmonisierenden Ausgleich zwischen Verantwortung und Unabhängigkeit»<sup>87</sup> sicherzustellen hat.<sup>88</sup> Spezifische Fragen stellen sich unter dem Titel der richterlichen Unabhängigkeit, wenn die Disziplinaufsicht einem gerichtsinternen Organ übertragen ist.<sup>89</sup>

**d) *Verhältnis der Aufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte zur Verwaltungsautonomie der Gerichte***

**(1) *Verwaltungsautonomie der Gerichte***

50. Mit dem Begriff der Verwaltungsautonomie wird die Eigenständigkeit der Gerichte bei der Wahrnehmung ihrer Verwaltungsangelegenheiten bezeichnet.<sup>90</sup> Die Gerichtsverwaltung umfasst «jene verwaltende Tätigkeit, welche die sachlichen und persönlichen Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Rechtsprechung schafft und erhält»<sup>91</sup>. Zu den zentralen Elementen der Selbstverwaltung gehören die Organisationsautonomie, die Finanzautonomie und die Personalautonomie.<sup>92</sup>
51. Der Grundsatz, dass sich das Bundesgericht selbst verwaltet, ist auf Verfassungsstufe in Art. 188 Abs. 3 BV verankert.<sup>93</sup> Demgegenüber ist die Verwaltungsautonomie der erstinstanzlichen Gerichte des Bundes nicht explizit verfassungsrechtlich gewährleistet. Sie verfügt aber über Bezüge zu den vorstehend erörterten Grundsätzen der Gewaltentrennung und der richterlichen Unabhängigkeit.<sup>94</sup>
52. Wie ausgeführt, wird die Verwaltungsautonomie teilweise als Relativierung des funktionellen Gewaltenteilungsprinzips erachtet.<sup>95</sup> Dem lässt sich indes entgegenhalten, dass sich die Justizverwaltung ausschliesslich auf die Rechtsprechung bezieht und die Ausstattung der Gerichte mit entsprechender Autonomie daher die Gewaltenteilung unterstreicht.

---

richte oder Justiz verhindert werden sollen, die von Richterinnen ausgehen» (a.a.O., Rz. 16).

<sup>87</sup> REITER, Disziplinarrecht, Rz. 11.

<sup>88</sup> Siehe dazu auch PELLATON, La surveillance disciplinaire, S. 179 f.

<sup>89</sup> Siehe dazu hinten Rz. 96.

<sup>90</sup> Siehe auch KIENER, Richterliche Unabhängigkeit, S. 291.

<sup>91</sup> KIENER, Richterliche Unabhängigkeit, S. 292.

<sup>92</sup> BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 188 Rz. 17. KIENER, Richterliche Unabhängigkeit, S. 291, verwendet demgegenüber die «organisatorische Unabhängigkeit» als Oberbegriff, unter den unter anderem die Eigenständigkeit in der Gerichtsverwaltung subsumiert wird.

<sup>93</sup> Diese Bestimmung wird in Art. 13 BGG konkretisiert.

<sup>94</sup> Siehe zum Verhältnis zwischen der Justizverwaltung und der richterlichen Unabhängigkeit KEEL, Leitungsstrukturen, S. 122 ff.

<sup>95</sup> Siehe dazu vorne Rz. 40.

53. Jedenfalls setzt die Verwaltungsautonomie einer Einmischung anderer Gewalten in die Justizverwaltung Schranken; sie unterbindet die Abhängigkeit der Justiz von an anderen Gewalten und stärkt damit auch deren von Art. 30 Abs. 1 und Art. 191c BV gewährleistete Unabhängigkeit.<sup>96</sup> Vor diesem Hintergrund wird gefordert, dass die Gesetzgebung auch die erstinstanzlichen Gerichte des Bundes «mit der erforderlichen Selbständigkeit auszustatten» hat<sup>97</sup>. Demgegenüber würden gemäss KIENER die «verfassungsrechtlichen und menschenrechtlichen Gerichtsgarantien [...] durch eine justizfremde Ausübung der Justizverwaltung wohl nicht in Frage gestellt»<sup>98</sup>. Allerdings geht auch sie davon aus, dass ein unabhängiges Gericht «über organisatorische Selbständigkeit im staatlichen Organgefüge» verfügt.<sup>99</sup> Dass den Gerichten «Selbstverwaltung soweit zustehen [muss], als dies zur Gewährleistung der richterlichen Unabhängigkeit nötig ist»<sup>100</sup>, gilt als allgemein anerkannt. In diesem Kontext ist auch von der Selbstverwaltung i.e.S. die Rede, während jene Befugnisse, die nicht durch die richterliche Unabhängigkeit geboten sind, zur Selbstverwaltung i.w.S. gezählt werden.<sup>101</sup> Erstere umfasst insbesondere «die autonome interne Geschäfts- und Arbeitsverteilung, Budgetkompetenz und gewisse Personalkompetenzen»<sup>102</sup>.
54. Die Bundesverfassung verlangt somit für die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte nicht ein bestimmtes Mass an Autonomie; vielmehr hat der Gesetzgeber bei deren Konkretisierung insbesondere der richterlichen Unabhängigkeit Rechnung zu tragen. Die Selbständigkeit der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte muss in organisatorischer Hinsicht «nicht zwingend so weit gehen wie jene des obersten Gerichts»<sup>103</sup>. Letzteres zeigt sich in der Praxis etwa darin, dass auf das Personal der erstinstanzlichen Gerichte des Bundes die für die Bundesverwaltung geltenden Regelungen zum Tragen kommen, während das Bundesgericht diesbezüglich eigenes Recht erlassen kann (Art. 37 Abs. 1 BPG).
55. Betrachtet man die gesetzlichen Konkretisierungen der Verwaltungsautonomie der einzelnen Gerichte, zeigt sich folgendes Bild: Gemäss Art. 14 VGG regelt das Bundesverwaltungsgericht seine Organisation und Verwaltung.

---

<sup>96</sup> BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 188 Rz. 15.

<sup>97</sup> BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 188 Rz. 16.

<sup>98</sup> KIENER, Richterliche Unabhängigkeit, S. 291.

<sup>99</sup> KIENER, Richterliche Unabhängigkeit, S. 291.

<sup>100</sup> So SEFEROVIC, BSK BV, Art. 188 Rz. 46; siehe auch EICHENBERGER, Justizverwaltung, S. 42.

<sup>101</sup> Siehe LIENHARD, Selbstverwaltung, S. 409.

<sup>102</sup> SEFEROVIC, BSK BV, Art. 188 Rz. 53 mit Hinweis auf die noch nicht genügend geklärte Abgrenzung zur Selbstverwaltung i.w.S.

<sup>103</sup> BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 188 Rz. 16.

Art. 27 VGG konstatiert sodann, dass sich das Bundesverwaltungsgericht selbst verwaltet (Abs. 1), dass es seine Dienste einrichtet und das nötige Personal anstellt (Abs. 2) und dass es eine eigene Rechnung führt (Abs. 3). Für das Bundesstrafgericht ist zum einen Art. 51 StBOG einschlägig, wonach dieses «seine Organisation und Verwaltung in einem Reglement» normiert. Sodann enthält Art. 60 StBOG eine Art. 27 VGG entsprechende Regelung. Für das Bundespatentgericht resultiert die Existenz von Verwaltungsautonomie aus Art. 20 Abs. 3 lit. a PatGG, wonach die Verwaltungskommission für «den Erlass von Reglementen über die Organisation und Verwaltung des Gerichts» zuständig ist.

56. Nach herrschender Lehre und Praxis sind die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte nicht nur autonom gegenüber der Exekutive, sondern auch gegenüber anderen Gerichten.<sup>104</sup>

(2) *Verhältnis zur Aufsicht*

57. Das Verhältnis zwischen der Verwaltungsautonomie einerseits und der Aufsicht andererseits ist komplex.<sup>105</sup> Unbestritten ist, dass die Verwaltungsautonomie durch die Aufsicht gewisse Relativierungen erfährt.<sup>106</sup> Klarheit besteht auch insofern, als die Justizaufsicht von der hierarchischen Dienstaufsicht, wie sie in der Zentralverwaltung verbreitet ist, zu unterscheiden ist.<sup>107</sup> Die in der Verwaltungshierarchie bestehenden Weisungs-, Entscheidungs- und Selbsteintrittsrechte<sup>108</sup> existieren daher nicht per se bzw. nicht gleichermaßen auch im Kontext der Justizaufsicht. Vielmehr ist mit Bezug auf die konkreten Aufsichtsverhältnisse gesondert zu klären, ob gewisse dieser Rechte der beaufsichtigenden Instanz ebenfalls zukommen können oder sollen.
58. Für das Verständnis der verfassungsrechtlich zulässigen bzw. gebotenen Relativierungen der Verwaltungsautonomie bezüglich der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte ist es aufschlussreich, zunächst die Rechtslage mit Bezug auf das Bundesgericht zu betrachten. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass sowohl die Oberaufsicht durch die Bundesversammlung (Art. 169 Abs. 1 BV) als auch dessen Verwaltungsautonomie (Art. 188 Abs. 3 BV) verfas-

---

<sup>104</sup> Siehe zu den unterschiedlichen Ansätzen *Extraits d'un avis de droit de l'OFJ du 13 décembre 2004*, VPB 69.48, § III E.1.a.; siehe zur diesbezüglichen Praxis des Bundesgerichts VK BGer, Rz. 107 ff.

<sup>105</sup> Siehe auch MEYER/TSCHÜMPERLIN, Aufsicht, Rz. 2, die in diesem Kontext von einem Spannungsverhältnis sprechen.

<sup>106</sup> Prägnant BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 188 Rz. 19: «Justizverwaltung ist keine aufsichtsfreie Funktion»; siehe auch TSCHÜMPERLIN, Kommentar PatGG, Art. 3 Rz. 21.

<sup>107</sup> KIENER, Richterliche Unabhängigkeit, S. 295 f.; KOLLER, BSK BGG, Art. 1 Rz. 94.

<sup>108</sup> Siehe dazu statt vieler HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 1575 ff.

sungsrechtlich verankert ist. Bei der gesetzlichen Ausgestaltung und praktischen Handhabung der Oberaufsicht ist daher beiden Vorgaben gleichermaßen Rechnung zu tragen. Beschränkungen der Verwaltungsautonomie, die nicht durch die Zwecke der Oberaufsicht gerechtfertigt sind, haben zu unterbleiben.<sup>109</sup>

59. Bei der Festlegung des Verhältnisses zwischen der Verwaltungsautonomie der erstinstanzlichen Gerichte des Bundes und der Aufsicht durch das Bundesgericht und die Bundesversammlung verfügt der Gesetzgeber über einen grösseren Spielraum. Da – wie ausgeführt – auch für die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte eine gewisse (die «erforderliche») organisatorische Selbständigkeit verlangt wird,<sup>110</sup> wäre jedenfalls deren gänzliche Beschränkung bzw. Eliminierung nicht verfassungskonform. Nicht leicht beantworten lässt sich demgegenüber die Frage, welches Mindestmass an Autonomie verfassungsrechtlich zwingend geboten ist. Theoretisch wäre es nicht ausgeschlossen, die Autonomie der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte in grösserem Umfang zu beschränken, solange die richterliche Unabhängigkeit weiterhin gewahrt bliebe. Würde dieser Weg vom Gesetzgeber beschritten, müsste dieser aber auch das grundsätzliche Bekenntnis zur Verwaltungsautonomie in den einschlägigen Erlassen relativieren. Solange die Verwaltungsautonomie der erstinstanzlichen Gerichte gesetzlich normiert ist,<sup>111</sup> hat der Gesetzgeber dieser bei der Ausgestaltung der Aufsicht hinreichend Rechnung zu tragen.
60. Abschliessend ist festzuhalten, dass der konkrete Umfang der Aufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte unter Berücksichtigung der Verwaltungsautonomie durch den Gesetzgeber zu normieren ist, der dabei über einen gewissen Spielraum verfügt. Er hat sich dabei einerseits von der Bedeutung der Verwaltungsautonomie und deren gesetzlicher Verankerung und andererseits vom Zweck der Aufsicht leiten zu lassen und – solange beide auf derselben Normstufe verankert sind – praktische Konkordanz zwischen beiden Anliegen zu schaffen. An denselben Überlegungen haben sich auch die beaufsichtigenden Instanzen zu orientieren, wenn ihnen die einschlägigen Bestimmungen gewisse Spielräume belassen.
61. Weitere Schranken der Aufsichtsausübung ergeben sich de lege lata ausserdem aufgrund des Legalitätsprinzips (Art. 5 Abs. 1 BV). So können jene verwaltungsorganisatorischen Entscheide, die auf gesetzlicher Ebene den erst-

---

<sup>109</sup> Zu Umstand, dass das Selbstverwaltungsrecht «auch die Stellung des Bundesgerichts als Verfassungsorgan» widerspiegelt, SEFEROVIC, BSK BGG, Art. 188 Rz. 54 (Hervorhebungen weggelassen) mit weiteren Hinweisen.

<sup>110</sup> Siehe dazu vorne Rz. 53.

<sup>111</sup> Siehe zu den einschlägigen Bestimmungen vorne Rz. 55.

instanzlichen eidgenössischen Gerichten zugewiesen sind (exemplarisch hinzuweisen ist auf den Erlass von Reglementen über die Organisation und Verwaltung des Gerichts gestützt auf Art. 16 Abs. 1 lit. a VGG<sup>112</sup>), beispielsweise nicht von einer (gesetzlich nicht vorgesehenen) Genehmigung durch die Aufsichtsinstanz abhängig gemacht werden. Unzulässig wäre es auch, die auf gesetzlicher Ebene den erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichten zugestandenen Rechtsetzungskompetenzen durch allgemeine Anweisungen zu beschränken.<sup>113</sup> Mit den entsprechenden Bestimmungen hat der Gesetzgeber die Zuständigkeit abschliessend festgelegt.

## **2. Zusätzliche Besonderheiten aufgrund der Wahrnehmung der Aufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte durch eine andere gerichtliche Instanz**

62. *Frage A.2.: Ergeben sich, gestützt auf die Verfassung, zusätzliche Besonderheiten, wenn die Aufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte – wie gegenwärtig der Fall – von einer anderen gerichtlichen Instanz wahrgenommen wird?*

### **a) Gewaltentrennung, richterliche Unabhängigkeit und Verwaltungsautonomie**

63. Die aus der Verfassung resultierenden Vorgaben hinsichtlich der Normierung und Praktizierung der Aufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte gelten unabhängig davon, ob die Aufsicht – wie dies gegenwärtig der Fall ist – mit dem Bundesgericht von einer anderen gerichtlichen Instanz oder von einem gerichtsexternen Gremium (sei dies die Bundesversammlung oder eine andere, nicht der Justiz zugehörige Behörde)<sup>114</sup> wahrgenommen wird. In sämtlichen Aufsichtskonstellationen ist insbesondere dem Grundsatz der Gewaltentrennung Rechnung zu tragen<sup>115</sup> und die richterliche Unabhängigkeit (Art. 30 Abs. 1 und Art. 191c BV) zu wahren<sup>116</sup>. Zu beachten ist des Weiteren die Verwaltungsautonomie der beaufsichtigten Gerichte.<sup>117</sup>

64. Konflikte mit dem Grundsatz der Gewaltentrennung sind in dieser Konstellation ausgeschlossen, da die Aufsicht innerhalb derselben Gewalt erfolgt. Im

---

<sup>112</sup> Siehe dazu auch vorne Rz. 27.

<sup>113</sup> Extraits d'un avis de droit de l'OFJ du 13 décembre 2004, VPB 69.48, § III.E.1.b.

<sup>114</sup> Siehe zu den diesbezüglichen Möglichkeiten hinten Rz. 177 ff.

<sup>115</sup> Siehe dazu vorne Rz. 33 ff.

<sup>116</sup> Siehe dazu vorne Rz. 41 ff.

<sup>117</sup> Siehe dazu vorne Rz. 50 ff.

Gegenzug wirkt die Ausübung der Aufsicht durch eine andere gerichtliche Instanz aber auch nicht gewaltenhemmend.<sup>118</sup>

65. Nichtsdestotrotz ist auf gewisse Besonderheiten hinzuweisen, die mit der justizinternen Aufsicht einhergehen:
66. So steht das Bundesgericht bei der Wahrnehmung seiner Aufsichtstätigkeit über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte in einem engeren Austauschverhältnis mit den Beaufsichtigten als die Bundesversammlung in ihrer Funktion als Oberaufsichtsinstanz.<sup>119</sup> Dies sowie der Umstand, dass gewisse Bereiche der Aufsicht über eine grössere Nähe zur Rechtsprechungstätigkeit verfügen als andere,<sup>120</sup> bedingt, dass das Bundesgericht bei der Wahrnehmung seiner Aufsichtstätigkeit der Beachtung der richterlichen Unabhängigkeit besondere Aufmerksamkeit schenkt. Von Bedeutung ist dies etwa im Kontext der Beurteilung von Aufsichtsbeschwerden, die sich auf konkrete Streitfälle beziehen.<sup>121</sup>
67. Aufgrund der Tatsache, dass das Bundesgericht selbst mit denselben gerichtsorganisatorischen Fragen befasst ist wie die von ihm beaufsichtigten Gerichte, könnte zudem eine gewisse Gefahr resultieren, dass eher in von der Verwaltungsautonomie erfasste Bereiche eingegriffen wird, als dies bei der Oberaufsicht durch die Bundesversammlung der Fall ist.
68. In Anbetracht der gegenwärtigen, eher zurückhaltenden Aufsichtspraxis scheinen sich in der Praxis allerdings keine Gefahren hinsichtlich der Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit und der Verwaltungsautonomie zu manifestieren.
69. Mit Blick auf die Verwaltungsautonomie der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte ist zudem zu beachten, dass das Bundesgericht in spezifischen Aufsichtskonstellationen mit eigenen (beispielsweise finanziellen) Interessen involviert sein kann. Dies zeigte sich in der Vergangenheit etwa im Kontext einer Weisung bezüglich der Nutzung eines bestimmten, durch das Bundesgericht eingerichteten Informatiksystems.<sup>122</sup> Fehlt es am Bewusstsein für derartige Interessenkonflikte, könnte eine gewisse Gefahr bestehen, dass

---

<sup>118</sup> Die Gewaltenhemmung wird indes dadurch verwirklicht, dass die Aufsicht durch das Bundesgericht durch die Oberaufsicht durch die Bundesversammlung (Art. 169 Abs. 1 BV) ergänzt wird.

<sup>119</sup> Siehe KOLLER, BSK BGG, Art. 1 Rz. 91: «Im Unterschied zur grosszügigeren und weitmaschigeren politischen Aufsicht des Parlaments handelt es sich bei der Aufsicht von Gerichten über Gerichte um eine enger gefasste, systematisierte, (vorwiegend) begleitende Überwachung betrieblicher Abläufe durch Fachkollegen».

<sup>120</sup> Siehe dazu vorne Rz. 46.

<sup>121</sup> Siehe zu den diesbezüglichen Möglichkeiten THURNHERR, Aufsichtseingabe, S. 69 ff.

<sup>122</sup> Siehe dazu MEYER/TSCHÜMPERLIN, Aufsicht, Rz. 5.

die durch die Verwaltungsautonomie der beaufsichtigten Gerichte gesetzten Grenzen bei der Aufsichtsausübung nicht respektiert werden. Das Bundesgericht scheint sich mit seiner gegenwärtigen Aufsichtspraxis auch dieser Gefahr bewusst zu sein.<sup>123</sup>

70. Zu beachten ist sodann, dass das Bundesgericht (wenngleich nicht in umfassender Weise) gleichzeitig Rechtsmittelinstanz über die Beaufsichtigten ist. Spezifische Fragen stellen sich daher, wenn das Bundesgericht bei der Wahrnehmung seiner Aufsichtsfunktion Empfehlungen oder Weisungen erlässt, deren Umsetzung letztlich in einen Entscheid einfließt, der wiederum beim Bundesgericht anfechtbar ist. Solche Konstellationen könnten vorliegen, wenn mit Bezug auf ein konkretes Rechtsverhältnis (etwa die Anstellung von Mitarbeitenden der Verwaltung eines erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichts) interveniert wird.<sup>124</sup> Im Falle einer späteren Anfechtung der gestützt auf die Empfehlung oder Weisung ergangenen Verfügung beim Bundesgericht könnten sich unter Umständen Fragen der Vorbefassung stellen, die unter Beachtung des grundrechtlichen Anspruchs auf richterliche Unabhängigkeit (Art. 30 Abs.1 BV) zu lösen wären.<sup>125</sup> Jedenfalls dürften die Mitglieder der VK BGer, die an der betreffenden Aufsichtsausübung bzw. an der Formulierung der Empfehlung beteiligt waren, nicht im Spruchkörper des betreffenden Falls mitwirken. Überdies ist zu fragen, ob entsprechende – regelmässig medienwirksame – Aufsichtshandlungen es nicht ohnehin als wenig wahrscheinlich erscheinen lassen, dass sich das Bundesgericht als Rechtsmittelinstanz kritisch gegenüber dem Bundesgericht als Aufsichtsinstanz äusseren würde. Von einer Beschränkung der Aufsichtskompetenz des Bundesgerichts angesichts dieser Problematik ist dennoch abzusehen.<sup>126</sup> In spezifischen – wenngleich wohl seltenen – Situationen kann es zwecks Sicherstellung der «gesetzmässigen, zweckmässigen und haushälterischen Aufgabenerfüllung» (Art. 2 Abs. 3 AufRBGer) durchaus angezeigt sein, dass das Bundesgericht konkrete personenbezogene Empfehlungen abgibt.
71. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass mit Bezug auf die richterliche Unabhängigkeit und die Verwaltungsautonomie der beaufsichtigten erstinstanzli-

---

<sup>123</sup> Siehe VK BGer, Rz. 83.

<sup>124</sup> Siehe für ein konkretes Beispiel VK BGer, Aufsicht, Rz. 72, betreffend die Empfehlung der VK BGer, das Bundesstrafgericht solle seine Generalsekretärin entlassen.

<sup>125</sup> Zur Unzulässigkeit der Vorbefassung statt vieler KIENER, Richterliche Unabhängigkeit, S. 135 ff.

<sup>126</sup> Das Bundesamt für Justiz scheint demgegenüber davon auszugehen, dass das Bundesgericht bei der Wahrnehmung seiner Aufsichtsfunktion keine Anordnungen erlassen darf, deren Umsetzung Gegenstand eines Entscheids sein können, der vor ihm selbst angefochten werden kann, da ansonsten seine Unparteilichkeit als Rechtsmittelinstanz in Frage gestellt werden könnte; siehe Extraits d'un avis de droit de l'OFJ du 13 décembre 2004, VPB 69.48, § III.E.1.d.

chen eidgenössischen Gerichte einzelne Konstellationen besondere Aufmerksamkeit bei der Wahrnehmung der Aufsicht bedingen. Wie die gegenwärtig zurückhaltend praktizierte Aufsicht durch das Bundesgericht belegt, resultieren daraus indes – soweit ersichtlich – keine effektiven Probleme. Die Eignung des Bundesgerichts bzw. generell einer gerichtlichen Instanz als Aufsichtsbehörde über die erstinstanzlichen Gerichte des Bundes wird somit aus verfassungsrechtlicher Warte nicht in Frage gestellt.

**b) Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns**

72. Keine Unterschiede ergeben sich sodann mit Bezug auf die Beachtung der in Art. 5 BV verankerten Grundsätze staatlichen Handelns. So bedarf die Zuweisung der Aufsichtskompetenz einer gesetzlichen Grundlage, sie muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 1 und 2 BV). Auch die Anforderungen an die Regelungsstufe und -dichte variieren nicht je nach Aufsichtsinstanz (sondern, wie weiter hinten auszuführen sein wird, vielmehr je nachdem, ob die Organ- oder die Disziplinaufsicht zur Diskussion steht<sup>127</sup>).

**c) Verhältnis zur Oberaufsicht durch die Bundesversammlung**

73. Des Weiteren ist aus verfassungsrechtlicher Warte darauf hinzuweisen, dass Art. 169 Abs. 1 BV die Oberaufsicht des Parlaments über die eidgenössischen Gerichte vorsieht. Dies hat zur Folge, dass bei der Wahrnehmung der Aufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte durch das Bundesgericht (oder eine andere gerichtliche Instanz) ein Rollenverständnis entwickelt werden muss, das Art. 169 Abs. 1 BV Rechnung trägt.
74. Das Bundesgericht berücksichtigt den aufsichtsrechtlichen Kontext dadurch, dass es seine Aufsichtsfunktion primär in den Dienst der parlamentarischen Oberaufsicht stellt.<sup>128</sup> Diese Interpretation der eigenen Funktion ist aus verfassungsrechtlicher Warte nicht zu beanstanden. Nicht ausgeschlossen wäre allerdings auch ein anderes bzw. modifiziertes Rollenverständnis, solange dieses den weiteren verfassungsrechtlichen Vorgaben – namentlich dem Grundsatz der Gewaltentrennung, der richterlichen Unabhängigkeit und der Verwaltungsautonomie der beaufsichtigten Gerichte – ebenfalls Rechnung trägt.

**d) Sicherstellung der Kernfunktion des beaufsichtigenden Gerichts**

75. Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass bei der Zuweisung der Aufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte an eine andere gerichtli-

---

<sup>127</sup> Siehe dazu auch hinten Rz. 159 ff.

<sup>128</sup> Siehe VK BGer, Aufsicht, Rz. 32.

che Instanz sichergestellt werden muss, dass dadurch die Erfüllung der (verfassungsrechtlich normierten<sup>129</sup>) Kernfunktion des beaufsichtigenden Gerichts nicht beeinträchtigt wird. Rechnung zu tragen ist diesem Anliegen insbesondere bei der Umschreibung der Reichweite der zugewiesenen Aufsichtsfunktionen sowie bei der Ressourcenallokation.

### **3. Verfassungsrechtliche Beurteilung eines allfälligen Selbsteintrittsrechts der VK BGer im Rahmen ihrer Aufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte**

76. *Frage A.3.: Wäre die Schaffung eines Selbsteintrittsrechts der VK BGer im Rahmen ihrer Aufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte aus verfassungsrechtlicher Sicht problematisch?*

#### **a) Vorbemerkungen zum Selbsteintrittsrecht**

77. Als Selbsteintritts- oder Evokationsrecht gilt im Kontext des hierarchischen Verwaltungsaufbaus das Recht der übergeordneten Verwaltungseinheiten, «jederzeit einzelne Geschäfte aus dem Zuständigkeitsbereich einer untergeordneten Einheit an sich zu ziehen und darüber selbst zu entscheiden»<sup>130</sup>. Das auf Bundesebene in Art. 47 Abs. 4 und Art. 38 RVOG verankerte Evokationsrecht «erscheint als Sonderfall der Dienstaufsicht, indem die übergeordnete Stelle die Angelegenheit selbst behandelt statt die untergeordnete Einheit zum Entscheid anzuweisen»<sup>131</sup>.

#### **b) Selbsteintrittsrecht im Kontext der Justizaufsicht**

##### **(1) Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage**

78. Während das Selbsteintrittsrecht in der hierarchisch aufgebauten Zentralverwaltung verbreitet ist, wird es im Kontext der Justizaufsicht kaum thematisiert.

79. Wie ausgeführt, ist die gegenwärtig verwirklichte Organaufsicht von der Dienstaufsicht zu unterscheiden.<sup>132</sup> Die Übertragung der Aufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte führt daher nicht zu einer hierarchischen Überordnung des Bundesgerichts, aus der sich zwingend bestimmte Rechtsfolgen ableiten lassen. Ausschlaggebend ist vielmehr die konkrete Ausgestaltung der Aufsicht.<sup>133</sup> Vor diesem Hintergrund wäre es nicht zulässig,

---

<sup>129</sup> Siehe Art. 188 Abs. 1 BV für das Bundesgericht und Art. 191a BV für die weiteren richterlichen Behörden des Bundes.

<sup>130</sup> TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz.155.

<sup>131</sup> TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz.155.

<sup>132</sup> Siehe dazu vorne Rz. 12 f.

<sup>133</sup> So auch KOLLER, BSK BGG, Art. 1 Rz. 92.

ein Selbsteintrittsrecht der VK BGer auf interpretatorischem Weg oder in einem Reglement des Bundesgerichts einzuführen.<sup>134</sup> Vielmehr bedürfte die Schaffung eines Selbsteintrittsrechts einer gesetzlichen Grundlage.<sup>135</sup> Begründen lässt sich dies damit, dass dadurch eine bedeutende Relativierung der Verwaltungsautonomie der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte stattfinden würde, die auf derselben Regulationsstufe wie das generelle Bekenntnis zur Autonomie in organisatorischer Hinsicht zu erfolgen hätte.

80. Zu erwähnen ist immerhin, dass in der verwaltungsrechtlichen Literatur zur Aufsicht über dezentrale Verwaltungsträger zwar ebenfalls eine gesetzliche Grundlage für Aufsichtsinstrumente, die in den Autonomiebereich der Beaufsichtigten eingreifen, gefordert wird. Allerdings wird ein Evokationsrecht in engem Rahmen – wenn eine bestimmte Handlung die Erfüllung der betreffenden öffentlichen Aufgabe in besonderer Weise gefährdet oder eine Entscheidung offensichtlich gesetzeswidrig ist – auch ohne gesetzliche Grundlage als zulässig erachtet.<sup>136</sup> Folgt man dieser Ansicht und überträgt man sie auf die Justizaufsicht, könnte in spezifischen Konstellationen ein Selbsteintrittsrecht der VK BGer auch ohne gesetzliche Grundlage befürwortet werden.<sup>137</sup> Dagegen lässt sich indes ins Feld führen, dass aufgrund der spezifischen Bedeutung der Verwaltungsautonomie der Gerichte, die über einen engen Konnex zur richterlichen Unabhängigkeit verfügt, sowie aufgrund der fehlenden Verantwortlichkeit des beaufsichtigenden Gerichts massgebliche Unterschiede zur Aufsicht über dezentrale Verwaltungsträger bestehen. Diese Unterschiede lassen die Annahme eines Selbsteintrittsrechts ohne gesetzliche Grundlage nicht als adäquat erscheinen.

(2) *Zulässigkeit der gesetzlichen Verankerung eines Selbsteintrittsrechts*

81. Von der Frage, ob (in engem Rahmen) ein Selbsteintritt auch ohne gesetzliche Grundlage zulässig wäre, ist jene zu unterscheiden, ob die Einführung eines Selbsteintrittsrechts der VK BGer auf Gesetzesstufe aus verfassungsrechtlicher Warte problematisch wäre.

---

<sup>134</sup> Siehe auch Extraits d'un avis de droit de l'OFJ du 13 décembre 2004, VPB 69.48, § III.E.2.

<sup>135</sup> So auch KOLLER, BSK BGG, Art. 1 Rz. 100 Fn. 124.

<sup>136</sup> So MOOR/BELLANGER/TANQUEREL, Droit administratif, Volume III, S. 382.

<sup>137</sup> In «krassen Fällen» befürwortet auch TSCHÜMPERLIN, Kommentar PatGG, Art. 3 Rz. 24, «dass die Aufsichtsbehörde als letztes Mittel selbst eine Anordnung trifft, die normalerweise in den Bereich der Selbstverwaltung gehört». Für einen möglichen Anwendungsfall kann exemplarisch auf die Angelegenheit hingewiesen werden, in der die VK BGer dem Bundesverwaltungsgericht angedroht hatte, die Streitfrage betreffend die Auszahlung des Ortszuschlags Stufe 12 für den Arbeitsort Zollikon selbst zu entscheiden, wenn den Aufforderungen der VK keine Folge geleistet wird. Siehe dazu Verfügung der VK BGer vom 22. Oktober 2009, 12T\_3/2009; VK BGer, Aufsicht, Rz. 83.

82. Vorab ist festzuhalten, dass sich aus dem Grundsatz der Gewaltentrennung keine Folgen hinsichtlich der Schaffung eines Selbsteintrittsrechts der VK BGer ableiten lassen. Der Grundsatz der Gewaltentrennung verunmöglicht die Schaffung eines Selbsteintrittsrechts daher nicht.
83. Auch die richterliche Unabhängigkeit steht der Etablierung eines Selbsteintrittsrechts nicht grundsätzlich entgegen, soweit sich Letzteres lediglich auf organisatorische Belange bezieht und die Rechtsprechung unangetastet bleibt.<sup>138</sup>
84. Zwecks Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit ist ein Mindestmass an Autonomie bzw. die Wahrung der Selbstverwaltung i.e.S. geboten.<sup>139</sup> Aus verfassungsrechtlicher Sicht wäre es zwar nicht ausgeschlossen, die Verwaltungsautonomie der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte stärker zu beschränken, als dies heute der Fall ist. Die Frage, ob die Verwaltungsautonomie durch die Schaffung eines Selbsteintrittsrechts der VK BGer in einer Weise limitiert würde, die in Widerspruch zur richterlichen Unabhängigkeit steht, lässt sich indes nicht leicht beantworten, weil – wie erwähnt – bereits bezüglich des verfassungsrechtlich gebotenen Minimums an Autonomie keine Klarheit besteht. Festhalten lässt sich immerhin, dass ein umfassendes und voraussetzungsloses Selbsteintrittsrecht – entsprechend der Rechtslage in der hierarchischen Verwaltungsorganisation – die Selbstorganisation der beaufsichtigten Gerichte massgeblich beschränken würde. Könnte die VK BGer durch Ausübung eines Selbsteintrittsrechts nach Belieben über die interne Geschäfts- und Arbeitsverteilung, das Budget und das Personal befinden, wäre dies mit der richterlichen Unabhängigkeit wohl nicht mehr vereinbar.
85. Eine verfassungskonforme und der richterlichen Unabhängigkeit Rechnung tragende Ausgestaltung eines Selbsteintrittsrechts hätte einerseits dem Zweck der Verwaltungsautonomie und andererseits dem Zweck der Aufsicht Rechnung zu tragen. Mit Blick auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen beiden Anliegen erscheint es als angezeigt, ein allfälliges Selbsteintrittsrecht der VK BGer so auszugestalten, dass es die Verwaltungsautonomie nur so weit beschränkt, als dies für eine «gesetzmässige, zweckmässige und haus-hälterische Aufgabenerfüllung» (Art. 2 Abs. 3 AufRBGer) unerlässlich wäre. Daher wäre dieses von eng umschriebenen Voraussetzungen abhängig zu machen. Zu fordern wäre namentlich, dass das beaufsichtigte Gericht selbst einen rechtswidrigen oder offensichtlich unzweckmässigen Zustand nicht selbst behebt. Zudem wären vor der Ausübung des Selbsteintrittsrechts durch

---

<sup>138</sup> Siehe zur Bedeutung der richterlichen Unabhängigkeit im Aufsichtskontext vorne Rz. 43 ff.

<sup>139</sup> Siehe dazu vorne Rz. 53.

die VK BGer sämtliche milderen Aufsichtsmaßnahmen (namentlich Gespräche, Empfehlungen, Weisungen) auszuschöpfen.

86. Damit würde zwar eine partielle Abkehr von der bisherigen Organaufsicht stattfinden, indem diese in eingeschränkter Masse mit einem Element aus der Dienstaufsicht ergänzt würde. Es bliebe indes sichergestellt, dass die grundlegenden organisatorischen Entscheide weiterhin in erster Linie in der Verantwortung der beaufsichtigten erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte liegen. Die VK BGer dürfte nur dann anstelle der beaufsichtigten Gerichte handeln bzw. entscheiden, wenn offenkundige Probleme ansonsten nicht behoben würden.<sup>140</sup> In diesem beschränkten Bereich wäre die VK BGer somit nicht mehr auf den Willen der beaufsichtigten Gerichte zur Kooperation angewiesen.
87. Aus der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines beschränkten Selbsteintrittsrechts kann indes noch nicht auf dessen Erforderlichkeit geschlossen werden.<sup>141</sup>

#### **4. Aufsicht über das Bundesgericht**

88. *Frage A.4.: Welches ist der verfassungsrechtliche Rahmen der Aufsicht über das Bundesgericht? In welchem Verhältnis steht die Aufsicht über das Bundesgericht zur Gewaltentrennung, zur richterlichen Unabhängigkeit und zur Verwaltungsautonomie des Gerichts? Welche Kompetenzen kommen dabei der VK BGer zu?*

##### **a) Verfassungsrechtlicher Rahmen**

89. Die Bundesverfassung betraut die Bundesversammlung mit der Oberaufsicht über das Bundesgericht (Art. 169 Abs. 1 BV). Weitere Bestimmungen, die sich spezifisch mit der Aufsicht über das Bundesgericht befassen, lassen sich der BV nicht entnehmen.
90. Allerdings verfügen weitere Normen insofern über Bezüge zur Aufsicht, als diesen bei der Ausgestaltung der Aufsicht Rechnung zu tragen ist. Dies gilt zunächst für Art. 188 Abs. 1 BV, wonach das Bundesgericht «die oberste rechtsprechende Behörde des Bundes» ist. Dies hat zur Folge, dass aufgrund der Unterordnung aller anderer Gerichte diese nicht für Aufsichtsfunktionen in Betracht kommen.<sup>142</sup> Sodann verankert Art. 188 Abs. 3 BV die «Selbstverwal-

---

<sup>140</sup> Die hiermit statuierten Voraussetzungen eines Selbsteintrittsrechts ähneln jenen, die in der Literatur für die Ausübung eines Evokationsrechts ohne entsprechende gesetzliche Ermächtigung gegenüber der dezentralen Verwaltung statuiert werden (siehe vorne Rz. 80).

<sup>141</sup> Siehe dazu hinten Rz. 185.

<sup>142</sup> Siehe dazu auch hinten Rz. 210 ff.

tungsgarantie»<sup>143</sup> für das Bundesgericht. Dies bedeutet indes nicht, dass die Justizverwaltung eine «aufsichtsfreie Funktion» wäre.<sup>144</sup> Vielmehr ist der Verwaltungsautonomie bei deren Ausgestaltung Rechnung zu tragen.<sup>145</sup>

91. Des Weiteren zu beachten ist das Legalitätsprinzip, das für bestimmte Aufsichtsbefugnisse, insbesondere (aber nicht nur) solche disziplinarischer Art, eine gesetzliche Grundlage verlangt.<sup>146</sup>
92. Mit Bezug auf eine allfällige Disziplinaraufsicht wäre sodann dem Umstand Rechnung zu tragen, dass Bundesrichterinnen und Bundesrichter den Status von Magistratspersonen innehaben.<sup>147</sup> Zwar ist dieser Status nicht verfassungsrechtlich garantiert. Allerdings würden sich Fragen der Gleichbehandlung (Art. 8 Abs. 1 BV) stellen, wenn lediglich die Bundesrichterinnen und Bundesrichter, nicht aber die weiteren Magistratspersonen (namentlich die Bundesrätinnen und Bundesräte sowie der Bundeskanzler bzw. die Bundeskanzlerin) einer Disziplinaraufsicht unterstellt würden.<sup>148</sup>

**b) *Verhältnis der Aufsicht über das Bundesgericht zur Gewaltentrennung, zur richterlichen Unabhängigkeit und zur Verwaltungsautonomie***

*(1) Gewaltentrennung*

93. Die Gewaltenhemmung wird im Kontext der Aufsicht über das Bundesgericht mittels der (vorliegend nicht weiter thematisierten) Oberaufsicht durch die Bundesversammlung (Art. 169 Abs. 1 BV) realisiert.
94. Erfolgt die Aufsicht innergerichtlich,<sup>149</sup> erfährt die Gewaltentrennung keine Relativierung. Auch soweit die damit betrauten Gremien (namentlich die VK BGer) funktional Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, geht damit keine Durchbrechung des Gewaltenteilungsprinzips einher, da sich die Aufsicht selbst wiederum auf die Justizverwaltung bezieht.<sup>150</sup>

---

<sup>143</sup> So BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 188 Titel vor Rz. 15.

<sup>144</sup> BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 188 Rz. 19.

<sup>145</sup> Siehe dazu hinten Rz. 97 f.

<sup>146</sup> Siehe dazu hinten Rz. 159 ff.

<sup>147</sup> Siehe auch Gutachten des BJ vom 14. August 2003, VPB 68.49 (2004), Ziff. 1.3.1.

<sup>148</sup> Siehe dazu hinten Rz. 209.

<sup>149</sup> Wie erwähnt (siehe Rz. 90), kommt aufgrund der Stellung des Bundesgerichts als oberste rechtsprechende Behörde des Bundes eine Aufsicht durch ein anderes Gericht, das gleichzeitig Vorinstanz des Bundesgerichts ist, nicht in Betracht.

<sup>150</sup> Siehe dazu auch vorne Rz. 40.

*(2) Richterliche Unabhängigkeit*

95. Die Aufsicht über das Bundesgericht muss dergestalt erfolgen, dass die richterliche Unabhängigkeit (Art. 30 Abs. 1 und Art. 191c BV, Art. 2 Abs. 1 BGG) gewahrt bleibt. Eine Überprüfung und Kontrolle der Rechtsprechung im Rahmen der Aufsicht wäre daher nicht zulässig.<sup>151</sup>
96. Derzeit besteht keine Möglichkeit, Disziplinar massnahmen gegenüber den Richterinnen und Richtern des Bundesgerichts zu verhängen. Würde ein Disziplinarrecht etabliert und vorgesehen, dass innergerichtlich disziplinarische Sanktionen ausgesprochen werden können, würde dies unter dem Titel der richterlichen Unabhängigkeit Fragen aufwerfen.<sup>152</sup> Demgegenüber wäre die Zuständigkeit der Bundesversammlung aufgrund der unterschiedlichen Behandlung im Vergleich mit den übrigen Magistratspersonen primär aus der Warte des Rechtsgleichheitsgebots kritisch zu reflektieren.<sup>153</sup>

*(3) Verwaltungsautonomie*

97. Der in Art. 188 Abs. 3 BV gewährleisteten Verwaltungsautonomie des Bundesgerichts ist primär bei der Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht (Art. 169 Abs. 1 BV) Rechnung zu tragen. Wie bereits ausgeführt, ist aufgrund der Gleichrangigkeit dieser Bestimmungen beiden Vorgaben gleichermassen Rechnung zu tragen.<sup>154</sup> Da die Oberaufsicht durch die Bundesversammlung nicht Gegenstand des vorliegenden Rechtsgutachtens bildet, werden deren Umfang und Grenzen nicht weiter thematisiert.<sup>155</sup>
98. Erfolgt die Aufsicht über die Gerichtsverwaltung demgegenüber innergerichtlich, bleibt die Verwaltungsautonomie gewahrt, zumal allfällige Korrekturen gerichtsintern erfolgen. Zu beachten sind dabei allerdings die gesetzlich und reglementarisch festgelegten Zuständigkeiten, die durch eine entsprechende Praxis nicht übersteuert werden dürfen.

*c) Kompetenzen der VK BGer*

99. Die VK BGer setzt sich gemäss Art. 17 Abs. 1 BGG aus dem Präsidenten oder der Präsidentin des Bundesgerichts, dem Vizepräsidenten oder der Vizepräsidentin des Bundesgerichts sowie höchstens drei weiteren Richterinnen und Richtern zusammen (siehe auch Art. 11 BGerR). Sie «trägt die Verantwortung für die Gerichtsverwaltung» (Art. 17 Abs. 2 BGG). Neben spezi-

---

<sup>151</sup> Siehe dazu vorne Rz. 43 ff.

<sup>152</sup> Siehe dazu im Einzelnen hinten Rz. 126.

<sup>153</sup> Siehe dazu vorne Rz. 92 sowie hinten Rz. 209.

<sup>154</sup> Siehe dazu vorne Rz. 58.

<sup>155</sup> Siehe dazu bzw. zum Spannungsverhältnis zwischen der Selbstverwaltung, der richterlichen Unabhängigkeit und der Justizaufsicht SEFEROVIC, BSK BV, Art. 188 Rz. 55 ff.

fisch zugewiesenen Aufgaben (siehe Art. 17 Abs. 4 lit. a–g BGG) wird der VK BGer überdies in einer Auffangklausel die subsidiäre Zuständigkeit für alle nicht explizit geregelten Aufgaben übertragen (Art. 17 Abs. 4 lit. h BGG).<sup>156</sup>

100. Die generell-abstrakte Normierung der gerichtsinternen Aufsicht obliegt demgegenüber dem Gesamtgericht, das gemäss Art. 15 Abs. 1 lit. a BGG «für den Erlass von Reglementen über die Organisation und Verwaltung des Gerichts» zuständig ist.
101. Da die gerichtsinterne Aufsicht keinem anderen Gremium des Bundesgerichts zugewiesen ist, ist diese unter die Generalklausel von Art. 17 Abs. 4 lit. h BGG zu subsumieren.<sup>157</sup> Weder im BGG noch im Reglement für das Bundesgericht finden sich allgemeine Vorgaben hinsichtlich der Ausübung der Aufsicht; Letztere ist vielmehr nur punktuell geregelt. So sieht Art. 12 BGerR vor, dass die VK BGer den Geschäftsbericht zuhanden des Gesamtgerichts vorbereitet. Sodann kommt ihr die Aufgabe zu, in bestimmten Konstellationen gescheiterter interner Schlichtungsbemühungen (für die sie ebenfalls zuständig ist<sup>158</sup>) die Bundesversammlung als Oberaufsichtsbehörde zu informieren (Art. 25 BGerR). Schliesslich obliegt der VK BGer das Spruchkörpercontrolling (Art. 42 Abs. 1 BGerR).
102. Eine weitere Aufsichtskompetenz der VK BGer ist in der Personalverordnung des Bundesgerichts geregelt: Gemäss Art. 84 Abs. 1 PVBGer ist sie «zuständig zur Behandlung der Personalangelegenheiten der Gerichtsschreiber und der dem Generalsekretär direkt unterstellten wissenschaftlichen Mitarbeiter». Diesbezüglich entscheidet sie unter anderem über «die Eröffnung von Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen und Disziplinar massnahmen» (Art. 84 Abs. 1 lit. j PVBGer). Im Rahmen von Administrativuntersuchungen «wird abgeklärt, ob ein Sachverhalt vorliegt, der im öffentlichen Interesse ein Einschreiten von Amtes wegen erfordert» (Art. 60 Abs. 1 PVBGer); sie richten sich nicht gegen spezifische Personen (Art. 60 Abs. 2 PVBGer), sondern nehmen das Gericht als solches bzw. einzelne Einheiten in den Blick. Demgegenüber beziehen sich disziplinarische Untersuchungen (Art. 61 PVBGer) sowie Disziplinar massnahmen (Art. 62 PVBGer) auf bestimmte Personen. Nicht erfasst von diesen Massnahmen sind die Richterinnen und Richter, die als Magistratspersonen explizit vom Geltungsbereich des Bundespersonalgesetzes (und den gestützt darauf erlassenen Verordnungen) ausgenommen sind (Art. 2 Abs. 2 lit. a BPG).<sup>159</sup>

---

<sup>156</sup> URSPRUNG/RIEDI HUNOLD, BSK BGG, Art. 17 Rz. 18 f.

<sup>157</sup> Siehe auch FREY HAESLER, Aufsicht, § 6 Rz. 57 (ohne explizite Zuweisung dieser Aufgabe zu einer Norm im BGG).

<sup>158</sup> Siehe URSPRUNG/RIEDI HUNOLD, BSK BGG, Art. 17 Rz. 19.

<sup>159</sup> KIENER, BSK BGG, Art. 5 Rz. 30.

103. Abschliessend ist festzuhalten, dass der VK BGer die Aufgabe der gerichtsin-  
 ternen Aufsicht zukommt. Während einzelne Aufgaben auf Gesetzes- oder  
 Reglementsstufe spezifisch normiert sind, kann sie sich für andere auf die  
 Generalklausel stützen. Bei deren Ausübung wirkt primär der Zweck der Auf-  
 sicht – die Sicherstellung des ordnungsgemässen Funktionierens der Justiz –  
 begleitend. Zu wahren ist überdies die richterliche Unabhängigkeit. Zu beach-  
 ten ist des Weiteren, dass die Zuständigkeit der VK BGer hinsichtlich Admini-  
 strativ- und Disziplinaruntersuchungen bzw. Disziplinar-massnahmen auf  
 das dem BPG unterstehende Personal beschränkt ist. Aufgrund des Legali-  
 tätsprinzips bedürfte eine Ausdehnung der gerichtsin-ternen Disziplinar-  
 aufsicht einer expliziten gesetzlichen Grundlage.<sup>160</sup> Nach überzeugender Ansicht ist  
 es allerdings zulässig, «ineffizient oder unzureichend arbeitende Gerichtsper-  
 sonen zu ermahnen»<sup>161</sup>. Solche Ermahnungen gegenüber Richterinnen und  
 Richtern stellen keine disziplinarischen Massnahmen dar, sondern nur – aber  
 immerhin – Hinweise auf bestehendes Optimierungspotential.

## 5. Trennung von Organ- und Disziplinaraufsicht

104. *Frage A.5.: Ist aus rechtlicher Sicht sowohl betreffend die erstinstanzlichen  
 eidgenössischen Gerichte wie auch betreffend das Bundesgericht eine Tren-  
 nung von Organ- und Disziplinaraufsicht angezeigt? Welche Vor- und Nach-  
 teile ergeben sich dadurch?*

### a) *Gegenwärtige Rechtslage*

105. Betrachtet man die gegenwärtige Rechtslage mit Blick auf die Frage der  
 Trennung bzw. Verbindung von Organ- und Disziplinaraufsicht,<sup>162</sup> zeigt sich  
 folgendes Bild: Die – im Vergleich zur Organaufsicht – lediglich rudimentär  
 verwirklichte Disziplinaraufsicht über die Richterinnen und Richter der erstin-  
 stanzlichen eidgenössischen Gerichte ist bei der Bundesversammlung als  
 Oberaufsichtsbehörde angesiedelt. Gegenwärtig findet somit mit Bezug auf  
 die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte insofern eine organisatorische  
 Verbindung von Organ- und Disziplinaraufsicht statt, als hierfür dasselbe Or-  
 gan zuständig ist. Die jeweiligen Aufsichtshandlungen bzw. -verfahren erfol-  
 gen indes getrennt, da – wie sich auch den einschlägigen Handlungsgrund-  
 sätzen bei Amtsenthebungen<sup>163</sup> entnehmen lässt – unterschiedliche verfahr-  
 ensrechtliche Anforderungen zu beachten sind. Diese Trennung manifestiert

---

<sup>160</sup> Siehe dazu hinten Rz. 159 ff.

<sup>161</sup> So REICH, BSK BV, Art. 191c Rz. 19; siehe auch BAUMANN, Justizverwaltung, Rz. 32;  
 FONJALLAZ, Garantie, S. 54.

<sup>162</sup> Siehe zu den einschlägigen Rechtsgrundlagen vorne Rz. 16 ff.

<sup>163</sup> Siehe die Hinweise in Fn. 38.

sich im Übrigen auch darin, dass die Oberaufsicht periodisch und mit einem breiteren Fokus ausgeübt wird, während bei der Disziplinaraufsicht gegen ein bestimmtes Mitglied eine Untersuchung eröffnet wird.<sup>164</sup>

106. Die nachstehende rechtliche Beurteilung einer Trennung zwischen Organ- und Disziplinaraufsicht erfolgt – entsprechend der Fragestellung – mit Blick sowohl auf die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte als auch auf das Bundesgericht. Da de lege lata keine Disziplinaraufsicht über die Bundesrichterinnen und -richter existiert, wird diesbezüglich im Folgenden von der Annahme ausgegangen, eine solche würde ebenfalls bestehen.
107. Darauf hinzuweisen ist schliesslich, dass die Disziplinaraufsicht nur mit Bezug auf die Richterinnen und Richter beleuchtet wird, nicht aber hinsichtlich des weiteren, nichtrichterlichen Gerichtspersonals.

**b) *Beurteilung einer Trennung aus rechtlicher Sicht***

*(1) Grundsätzliche Unterschiede zwischen der Organ- und der Disziplinaraufsicht*

108. Zwischen der Organ- und der Disziplinaraufsicht bestehen grundsätzlich Unterschiede. Diese manifestieren sich insbesondere in den damit verfolgten Zwecken, in den Anforderungen an die gesetzliche Grundlage, im Verfahren sowie im Rechtsschutz.<sup>165</sup>
109. Die Organ- und die Disziplinaraufsicht dienen unterschiedlichen Zwecken: Erstere intendiert der Sicherstellung des ordnungsgemässen Funktionierens der Gerichte als Organisationseinheiten, während Letztere ein allfälliges Fehlverhalten einzelner Richterinnen und Richtern ahndet bzw. präventiv wirkt. Im Fokus der Organaufsicht steht damit das beaufsichtigte Gericht als solches, während die Disziplinaraufsicht einzelne Personen in den Blick nimmt.<sup>166</sup> Konsequenz davon bildet, dass die Organaufsicht periodisch stattfindet, während die Disziplinaraufsicht nur zum Tragen kommt, wenn entsprechende Hinweise vorliegen. Gesondert zu betrachten ist vor diesem Hintergrund die Amtsenthebung wegen dauerhafter Amtsunfähigkeit (Art. 10 lit. b VGG, Art. 49 lit. b StBOG, Art. 14 PatGG): Diese verfügt insofern über Parallelen zur Disziplinaraufsicht, als sie sich ebenfalls auf einzelne Personen bezieht, gleichzeitig dient sie aber nicht der Ahndung von vorwerfbarem Fehl-

---

<sup>164</sup> Siehe zum bislang einzigen Anwendungsfall die Medienmitteilung der Gerichtskommission vom 10. Mai 2023.

<sup>165</sup> Auf die aus dem Legalitätsprinzip fließenden Anforderungen wird im Folgenden nicht näher eingegangen, da diese für die Beurteilung der Sinnhaftigkeit einer Trennung von Organ- und Disziplinaraufsicht letztlich nicht relevant sind. Siehe zur Tragweite des Legalitätsprinzips im Aufsichtskontext aber hinten Rz. 159 ff.

<sup>166</sup> Siehe zu den unterschiedlichen Zwecken der Organ- und der Disziplinaraufsicht auch vorne Rz. 12 ff.

verhalten, sondern will ausschliesslich das ordnungsgemässe Funktionieren der Justiz sicherstellen.<sup>167</sup>

110. Was das Verfahren anbelangt, ist darauf hinzuweisen, dass disziplinarische Massnahmen nur nach Durchlaufen eines Verwaltungsverfahrens angeordnet werden können.<sup>168</sup> Den Personen, die im Fokus eines Disziplinarverfahrens stehen, kommen daher die Parteirechte nach Art. 29 BV zu. Namentlich ist ihnen das rechtliche Gehör mit seinen verschiedenen Facetten (Anspruch auf vorgängige Äusserung und Mitwirkung, auf Akteneinsicht, auf Entscheidbegründung sowie auf Vertretung und Verbeiständung) zu gewähren.<sup>169</sup> Demgegenüber finden die Parteirechte im Rahmen der Organaufsicht mangels Individualbezug grundsätzlich keine Anwendung. Dies gilt gemäss bundesverwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung betreffend Administrativuntersuchungen (die sich wie die Organaufsicht nicht gegen bestimmte Personen richten) allerdings dann nicht, wenn bestimmte Personen im Fokus solcher Untersuchungen stehen: Diesfalls könne der abschliessende Bericht «für die von der Untersuchung betroffenen Personen doch erhebliche Auswirkungen haben und deren Rechtsstellung insofern betreffen, als in ihre Persönlichkeitsrechte eingegriffen wird»<sup>170</sup>. Folgt man dieser Rechtsprechung und überträgt man sie auf die Organaufsicht, relativieren sich die kategorischen Unterschiede zwischen der Organ- und der Disziplinaraufsicht in verfahrensrechtlicher Hinsicht jedenfalls in Konstellationen, in denen Erstere bestimmte Personen spezifisch in den Blick nimmt.
111. Hinzuwiesen ist sodann auf die unterschiedlichen Konsequenzen der Organ- und der Disziplinaraufsicht: Erstere mündet vornehmlich in Berichte, Empfehlungen und Weisungen, deren Befolgung nicht erzwingbar ist, während Letztere für die betroffenen Personen mit rechtlichen Konsequenzen verbunden sein kann. Vor diesem Hintergrund bedarf es im Kontext der Organaufsicht keiner Rechtsschutzmöglichkeiten. De lege lata fehlt es auch bezüglich Entscheiden der Vereinigten Bundesversammlung über eine Amtsenthebung an gerichtlichem Rechtsschutz.<sup>171</sup> Vor dem Hintergrund der Rechtsweggarantie von Art. 29a BV sowie mit Blick auf Art. 6 EMRK, Art. 13 EMRK und Art. 2

<sup>167</sup> Siehe dazu vorne Rz. 15.

<sup>168</sup> Siehe TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 937.

<sup>169</sup> Siehe zu den verfassungsrechtlich fundierten Parteirechten der von einem Amtsenthebungsverfahren Betroffenen KIENER, Verfahren der Amtsenthebung, S. 336 ff.; ferner HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 1519; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 937.

<sup>170</sup> BVerfG, Urteil A-7102/2017 vom 27. August 2019, E. 5.9; siehe dazu THURNHERR, Administrativuntersuchungen, Rz. 17 ff.

<sup>171</sup> Gemäss Art. 189 Abs. 4 BV können Akte der Bundesversammlung nur dann beim Bundesgericht angefochten werden, wenn dies gesetzlich vorgesehen ist, was im Kontext der Amtsenthebung nicht der Fall ist.

Ziff. 3 UNO-Pakt II ist dieses Rechtsschutzdefizit kritisch zu betrachten.<sup>172</sup> Die neuere Rechtsprechung des EGMR zu Art. 6 Ziff.1 EMRK verlangt jedenfalls bei verschiedenen disziplinarischen Massnahmen wie beispielsweise Amtsenthebungen, Entlassungen und Suspendierungen den Zugang zu einem unabhängigen Gericht.<sup>173</sup>

(2) *Parallelen und Berührungspunkte*

112. Neben den vorstehend erwähnten Unterschieden bestehen indes auch verschiedene Parallelen und Berührungspunkte zwischen der Organ- und der Disziplinaraufsicht. So können im Rahmen der Organaufsicht Hinweise auf disziplinarrechtliche Themen offenkundig werden und umgekehrt. Dieselben Defizite können sodann gleichzeitig Anlass zu organisatorischen Beanstandungen wie auch zu disziplinarischen Konsequenzen geben. Bestehen konkrete Anzeichen für Probleme innerhalb eines Gerichts (die dem Aufsichtsorgan beispielsweise durch eine Aufsichtsanzeige kommuniziert werden), ist zu Beginn der Abklärungen daher unter Umständen noch unklar, ob dereinst die Organ- oder die Disziplinaraufsicht zum Tragen kommt.

(3) *Rechtliche Beurteilung*

113. Festzuhalten ist zunächst, dass bei der Organ- und der Disziplinaraufsicht die jeweils einschlägigen rechtlichen Anforderungen an das Verfahren zu beachten sind. Dies hat insbesondere zur Konsequenz, dass in Konstellationen, in denen unter Umständen disziplinarische Sanktionen ausgesprochen werden, (anders als bei der Organaufsicht) stets die verfassungsrechtlichen Mindestgarantien prozeduraler Gerechtigkeit (Art. 29 BV) gewährt werden müssen. Dies sowie die Umstände, dass die Organaufsicht periodisch stattfindet, die Disziplinaraufsicht aber nur bei Hinweisen auf entsprechende Defizite und zudem beide Aufsichtsarten auf unterschiedliche Weise abgeschlossen werden (die Organaufsicht durch Berichte bzw. Empfehlungen und Weisungen, die Disziplinaraufsicht demgegenüber durch Verfügungen, den Verzicht auf die Einleitung eines Verfahrens oder dessen Einstellung), haben zur Folge, dass eine konzeptionelle Unterscheidung zwischen den beiden Aufsichtsarten unabdingbar ist.
114. Eine solche konzeptionelle Unterscheidung liesse sich indes auch sicherstellen, wenn die Organ- und Disziplinaraufsicht durch dasselbe Organ und parallel bzw. zeitgleich ausgeführt würden. Aus rechtlicher Warte ist die getrennte

---

<sup>172</sup> Siehe auch KIENER, Verfahren der Amtsenthebung, S. 328 (mit Bezug auf Art. 13 EMRK und Art. 2 Ziff. 3 UNO-Pakt II).

<sup>173</sup> Eingehend dazu REITER, Disziplinarrecht, Rz. 29, mit Hinweisen auf die einschlägige Judikatur.

Durchführung von Organ- und Disziplinaraufsicht daher nicht zwingend. Umgekehrt ist aber auch deren (organisatorische und zeitliche) Verknüpfung nicht unabdingbar.

115. Vor dem Hintergrund, dass aus rechtlicher Warte grundsätzlich beide Optionen offenstehen, wird im Folgenden nach den Vor- und Nachteilen einer Trennung bzw. einer Verbindung von Organ- und Disziplinaraufsicht gefragt.

(4) *Vor- und Nachteile einer Trennung bzw. Zusammenführung von Organ- und Disziplinaraufsicht*

116. Gegen eine Trennung von Organ- und Disziplinaraufsicht spricht, dass zu Beginn einer Aufsichtshandlung unter Umständen noch nicht klar ist, ob allfällige Defizite primär organisatorischer oder disziplinarischer Natur sind.<sup>174</sup> Auch Synergien bei der Abklärung der sachverhaltlichen Grundlagen liessen sich bei einer Zusammenführung von Organ- und Disziplinaraufsicht besser nutzen. Wie das geltende Recht zeigt, resultiert aus diesem Bedürfnis aber nicht zwingend die Notwendigkeit einer organisatorischen Verknüpfung der beiden Aufsichtsarten. Vielmehr kann über einen Austausch zwischen den involvierten Instanzen sichergestellt werden, dass die für die Erfüllung ihrer Aufsichtsaufgaben erforderlichen Informationen zirkulieren.<sup>175</sup> Mechanismen zur Koordination von Organ- und Disziplinaraufsicht können überdies die Gefahr widersprüchlicher Entscheide bannen; ihre Etablierung und Umsetzung wäre indes mit einem gewissen Mehraufwand verbunden.
117. Werden die Organ- und die Disziplinaraufsicht demgegenüber von unterschiedlichen Organen wahrgenommen, dürfte für alle Involvierten deutlicher werden, welches Verfahren stattfindet bzw. welche Parteirechte zu gewähren sind. Entsprechend dürfte das Risiko von Verfahrensfehlern bei einer Trennung tendenziell kleiner sein. Dieser Vorteil ist indes dadurch zu relativieren, dass bereits die zwingend gebotene konzeptionelle Unterscheidung von Organ- und Disziplinaraufsicht<sup>176</sup> die Fehleranfälligkeit minimiert.
118. Zugunsten einer Trennung liesse sich des Weiteren ins Feld führen, dass das Funktionieren der Organaufsicht ein Vertrauensverhältnis zwischen Beaufsichtigten und Beaufsichtigenden und eine gewisse Bereitschaft bezüglich der Transparentmachung organisatorischer Defizite voraussetzt. Dieses Verhältnis könnte gestört werden, wenn solche Defizite aus Furcht vor disziplinarischen Konsequenzen unter Verschluss gehalten werden. Entscheidend dafür, ob diesbezüglich effektiv von einer gewissen Gefahr auszugehen ist, dürfte

---

<sup>174</sup> Siehe dazu vorne Rz. 112.

<sup>175</sup> Siehe dazu vorne Rz. 26.

<sup>176</sup> Siehe dazu vorne Rz. 113.

nicht zuletzt die Reichweite der disziplinarischen Sanktionen sein. Je tiefer die Schwelle der zu sanktionierenden Amtspflichtverletzungen angesetzt wird, desto grösser dürfte die Zurückhaltung sein, proaktiv auf innergerichtliche Defizite hinzuweisen.

119. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die erwähnten Argumente nicht klar für oder gegen eine Trennung von Organ- und Disziplinaraufsicht sprechen. Von ausschlaggebender Bedeutung ist nach vorliegend vertretener Ansicht daher letztlich die Eignung der zur Diskussion stehenden Organe für die Wahrnehmung der Organ- bzw. der Disziplinaraufsicht. Erweisen sich dieselben Organe als zur Organ- und Disziplinaraufsicht geeignet, stellt dies ein gewichtiges Argument für eine Verbindung der beiden Aufsichtsarten dar. Im umgekehrten Fall ist zugunsten einer Trennung zu votieren.
120. Im Hinblick auf die Beantwortung der Frage, ob eine Trennung zwischen der Organ- und der Disziplinaraufsicht angezeigt ist, ist daher zum einen (und für die einzelnen zu beaufsichtigenden Gerichte gesondert) zu klären, welche Instanz am ehesten für ein ordnungsgemässes, korrektes und die Vertraulichkeit währendes Disziplinarverfahren bürgen kann. Zu berücksichtigen ist dabei auch, ob die grundsätzlich geeigneten Organe über die hierfür notwendigen Ressourcen verfügen. Die Antwort auf letztere Frage hängt nicht zuletzt davon ab, ob (wie gemäss geltendem Recht) nur wenige und sehr einschneidende Sanktionen vorgesehen sind oder ob ein ausdifferenzierteres disziplinarisches Sanktionensystem geschaffen werden soll, mit dem zwangsläufig eine grössere Fallbelastung einhergeht. Zu berücksichtigen ist des Weiteren, welche Instanz für den gebotenen Rechtsschutz bürgen kann. Andererseits ist (ebenfalls für die einzelnen zu beaufsichtigenden Gerichte gesondert) zu klären, welcher sinnvollerweise die Organaufsicht übertragen wird.<sup>177</sup>

## **B. Ausgestaltung der Aufsicht**

### **1. Verfassungsrechtliche Grenzen der Ausübung der Aufsicht über die erstinstanzlichen Gerichte in unterschiedlichen Konstellationen**

121. *Frage B.1.: Welche verfassungsrechtlichen Grenzen ergeben sich je nachdem, ob die Aufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte von:*
- a. den erstinstanzlichen Gerichten selbst,*

---

<sup>177</sup> Siehe zu den diesbezüglichen Möglichkeiten die Ausführungen zu Frage B.3. (hinten Rz. 177 ff.).

- b. den jeweils anderen erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichten (gegenseitige Disziplinaraufsicht wie etwa in der Beschwerdephase nach Art. 36 Abs. 2 BPG),
- c. der VK BGer,
- d. einem gerichtsexternen Gremium (z.B. analog der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft oder im Sinne der sog. Justizräte in den Kantonen Freiburg, Genf, Neuenburg, Jura, Tessin und Wallis) ausgeübt wird?

*Welchen Einfluss auf die Ergebnisse hat der Umstand, ob zwischen Organ- und Disziplinaraufsicht strikte unterschieden wird bzw. ob Organ- und Disziplinaraufsicht nicht von derselben Instanz wahrgenommen werden?*

- 122. Wenn nachfolgend die verfassungsrechtlichen Grenzen der Aufsicht thematisiert werden, liegt der Fokus auf den eingangs erörterten Grundsätzen der Gewaltentrennung, der richterlichen Unabhängigkeit sowie der Verwaltungsautonomie.
- 123. Ergänzende Vorgaben resultieren insbesondere aus dem Legalitätsprinzip. Aufgrund der Bindung an das Recht bzw. dem Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage ist jeweils zu klären, ob das geltende Recht einer entsprechenden Aufsichtsausübung entgegenstehen würde bzw. welche Anpassungen erforderlich wären. Da diese Aspekte von Frage B.2. betreffend den gesetzgeberische Handlungsbedarf aufgegriffen werden, werden sie ausschliesslich dort thematisiert.<sup>178</sup>

**a) Aufsicht der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte über sich selbst**

- 124. Nehmen die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte die Aufsicht über sich selbst wahr, resultieren aus dem Grundsatz der Gewaltentrennung keine Grenzen. Zu erwähnen ist immerhin, dass bei einer ausschliesslich gerichtsin-ternen Ausübung der Aufsicht diese nicht in gewaltenhemmender Weise zum Tragen käme. Letzteres wäre umso heikler, als zumindest in organisatorischer Hinsicht Identität von Beaufsichtigenden und Beaufsichtigten bestünde, was dazu führen könnte, dass die Aufsicht weniger streng erfolgt, als wenn sie von aussen wahrgenommen wird.
- 125. Die Verwaltungsautonomie der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte wird durch eine gerichtsinterne Wahrnehmung der Aufsicht ebenfalls nicht tangiert. Entsprechend ergeben sich daraus keine Beschränkungen für die Ausübung der Aufsicht.
- 126. Grenzen der Aufsicht resultieren indes aus der richterlichen Unabhängigkeit (Art. 30 Abs. 1 BV, Art. 191c BV). Zunächst ist zu erwähnen, dass die Recht-

---

<sup>178</sup> Siehe dazu hinten Rz. 159 ff.

sprechung auch bei einer gerichtlichen Aufsichtsausübung von dieser auszunehmen ist.<sup>179</sup>

127. Mit Blick auf die richterliche Unabhängigkeit gesondert zu betrachten ist sodann die (derzeit nicht verwirklichte) gerichtliche Disziplinaraufsicht. Deren Etablierung hätte zur Folge, dass Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte der Disziplinargewalt anderer Richterinnen und Richter desselben Gerichts unterstehen würden. Diesfalls könnte die Situation eintreten, dass Richterinnen und Richter, die dem für das Disziplinarrecht zuständigen Gremium angehören, gleichzeitig mit den dem Disziplinarrecht unterworfenen Richterinnen und Richtern dem Spruchkörper angehören. Dies steht – zumindest dem Anschein nach – in einem gewissen Spannungsverhältnis dazu, dass sich Richterinnen und Richter innerhalb eines Spruchkörpers «mit gleichem Gewicht und frei von Weisungen einbringen können»<sup>180</sup> müssen. Das Bundesgericht erachtet es zwar als unproblematisch, wenn dem Spruchkörper eines Kantonsgerichts auch Mitglieder der unteren Instanz angehören, die vom Kantonsgericht gewählt und dessen disziplinarischer Aufsicht unterstehen.<sup>181</sup> In einem jüngeren Urteil scheint es der richterlichen Unabhängigkeit indes grösseres Gewicht beizumessen, wenn es festhält, dass «formelle Hierarchien innerhalb eines Gerichts unzulässig» seien<sup>182</sup> und ausführt, dass auch «Einflüsse, welche sich aus sogenannten informellen Hierarchien ergeben können, [...] geeignet [seien], die interne richterliche Unabhängigkeit zu gefährden»<sup>183</sup>. In der Folge erachtete es die Einsetzung eines Gerichtsschreibers und einer Gerichtsschreiberin der entscheidenden Kammer als Richter bzw. Richterin in eben dieser Kammer als nicht mit dem Anspruch auf ein unabhängiges Gericht vereinbar.<sup>184</sup> Vor diesem Hintergrund ist die Ausübung von Disziplinargewalt durch Richterinnen und Richter, die demselben Gericht angehören wie die beaufsichtigten Richterinnen und Richter, jedenfalls nicht unproblematisch.
128. Von der Disziplinaraufsicht, die bestimmte Verhaltensweisen mit Sanktionen belegt, sind im Übrigen bloss Ermahnungen im Sinne von Hinweisen auf Optimierungspotenzial (beispielsweise mit Bezug auf die Mitarbeiterführung oder

---

<sup>179</sup> Siehe dazu vorne Rz. 43 ff.

<sup>180</sup> SCHINDLER/SCHULER/WYSS, SG-Kommentar BV, Art. 191c Rz. 14.

<sup>181</sup> BGE 131 I 31, 35 f. E. 2.1.2.2; a.M. SCHINDLER/SCHULER/WYSS, SG-Kommentar BV, Art. 191c Rz. 14.

<sup>182</sup> BGE 149 I 14, 20 E. 5.3.3.

<sup>183</sup> BGE 149 I 14, 20 f. E. 5.3.3. Siehe zur Problematik informeller Hierarchien auch REITER, Gerichtsinterne Organisation, Rz. 162 ff.

<sup>184</sup> BGE 149 I 14, 23 E. 5.4.

die Arbeitsorganisation) zu unterscheiden. Solche gelten als mit der richterlichen Unabhängigkeit vereinbar.<sup>185</sup>

**b) *Gegenseitige Aufsicht der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte***

129. Üben die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte eine gegenseitige Aufsicht aus, ergeben sich aus dem Grundsatz der Gewaltentrennung ebenfalls keine Grenzen. Grund dafür ist, dass die Aufsicht damit justizintern wahrgenommen wird. Nicht anders als bei einer gerichtlichen Aufsicht<sup>186</sup> würde es aber auch hierbei an gewaltenhemmenden Mechanismen fehlen, wenn die Aufsicht ausschliesslich justizintern erfolgen würde. Letztere erfolgt immerhin aus einer Aussenperspektive und daher mit grösserer Distanz als die gerichtliche Aufsicht.
130. Die Verwaltungsautonomie der beaufsichtigten Gerichte wäre auch zu respektieren, wenn die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte eine gegenseitige Organaufsicht ausüben würden. Die Frage, welche Aufsichtsmechanismen und Massnahmen mit der Verwaltungsautonomie vereinbar sind, ist zunächst vom Gesetzgeber zu beantworten, der dabei jedenfalls ein Mindestmass an Autonomie zu gewährleisten hat.<sup>187</sup> Da diesbezüglich keine detaillierte Regelung erforderlich ist,<sup>188</sup> obliegt es zudem den Aufsichtsbehörden, eine Praxis zu entwickeln, die sowohl dem Zweck der Aufsicht als auch der Verwaltungsautonomie Rechnung trägt. Diesbezüglich präsentiert sich die Situation nicht anders, als wenn – wie dies heute der Fall ist – das Bundesgericht mit der Organaufsicht betraut ist.<sup>189</sup>
131. Zwecks Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit (Art. 30 Abs. 1 BV, Art. 191c BV) ist auch bei einer gegenseitigen Aufsicht der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte die Rechtsprechung von der Aufsicht auszunehmen.<sup>190</sup> Einer Disziplinaraufsicht steht die richterliche Unabhängigkeit in diesem Kontext hingegen nicht entgegen. Grund dafür ist, dass die mit der Disziplinaraufsicht betrauten Richterinnen und Richter anderer erstinstanzlicher eidgenössischer Gerichte nicht gemeinsam mit den disziplinarisch Beaufsichtigten Rechtsprechungsaufgaben erfüllen. Mittels einer entsprechenden Ausgestaltung von Verfahren und Rechtsschutz wäre indes sicherzustellen, dass die Disziplinaraufsicht nicht zweckwidrig ausgeübt werden könnte.

---

<sup>185</sup> Siehe dazu auch vorne Rz. 103 mit weiteren Hinweisen.

<sup>186</sup> Siehe dazu vorne Rz. 124.

<sup>187</sup> Siehe zum verfassungsrechtlich gebotenen Minimum an Verwaltungsautonomie vorne Rz. 59.

<sup>188</sup> Siehe dazu hinten Rz. 159 ff.

<sup>189</sup> Siehe dazu hinten Rz. 137 ff.

<sup>190</sup> Siehe dazu auch vorne Rz. 43 ff.

132. Abschliessend ist zu erwähnen, dass die Übertragung entsprechender Aufsichtsaufgaben an die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte die Erfüllung von deren Rechtsprechungsaufgaben nicht gefährden dürfte. Entsprechend wären sie mit dafür hinreichenden Ressourcen auszustatten.

*c) Aufsicht der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte durch die VK BGer*

133. Zunächst ist festzuhalten, dass aufgrund des justizinternen Aufsichtsverhältnisses aus dem Grundsatz der Gewaltentrennung keine Schranken abgeleitet werden können. Hinzuweisen ist allerdings auch hier auf den Umstand, dass bei einer ausschliesslich justizintern ausgeübten Aufsicht diesbezüglich keine gewaltenhemmenden Mechanismen zum Tragen kämen. Immerhin erfolgt die Aufsicht in dieser Konstellation mit grösserer Unabhängigkeit, als wenn sie ausschliesslich gerichtsintern ausgeübt würde.<sup>191</sup>
134. Bezüglich der richterlichen Unabhängigkeit (Art. 30 Abs. 1 BV, Art. 191c BV) ist auch im vorliegenden Kontext zu erwähnen, dass sich die Aufsicht nicht auf die Rechtsprechung beziehen darf.<sup>192</sup> Sie ist vielmehr auf die Geschäftsführung beschränkt; dazu zählen «insbesondere die Gerichtsleitung, die Organisation, die Fallerledigung, das Personal- und Finanzwesen sowie der Datenschutz» (Art. 2 Abs. 1 AufRBGer). Einzelne Urteile der beaufsichtigten Gerichte dürfen daher lediglich im gesetzmässig vorgesehenen Rechtsmittelverfahren und nicht im Rahmen der Aufsicht aufgehoben werden.<sup>193</sup> Art. 2 Abs. 2 AufRBGer trägt dem Rechnung, indem in Präzisierung von Abs. 1 ausdrücklich klargestellt wird, dass die Rechtsprechung von der Aufsicht ausgenommen ist.
135. Zu beachten ist sodann, dass – wie bereits erwähnt<sup>194</sup> – einzelne Aufsichtsinstrumente aufgrund ihrer Nähe zu einzelnen Verfahren zurückhaltend, d.h. nur wenn der Zweck der Aufsicht dies als zwingend erforderlich erscheinen lässt, Anwendung finden können. Dies gilt insbesondere mit Bezug auf Auskunfts- und Einsichtsrechte in laufende Verfahren.
136. Einem durch die VK BGer ausgeübten Disziplinarrecht werden durch die richterliche Unabhängigkeit keine grundsätzlichen Grenzen gesetzt. Grund dafür ist, dass die beaufsichtigenden und die beaufsichtigten Richterinnen und Richter nicht gemeinsam rechtsprechend tätig sind. Auch diesbezüglich wäre indes auf eine Ausgestaltung der einschlägigen Normen zu achten, die ein Missbrauchspotenzial weitgehend ausschliesst.

---

<sup>191</sup> Siehe dazu auch vorne Rz. 124 und 129.

<sup>192</sup> Siehe dazu auch vorne Rz. 43 ff.

<sup>193</sup> BGE 144 II 486, 488 f. E. 3; UEBERSAX, Gerichte, Rz. 12.

<sup>194</sup> Siehe dazu vorne Rz. 46.

137. Als komplexer erweist sich das Verhältnis zwischen der Aufsicht und der Verwaltungsautonomie bzw. die Identifikation der durch Letztere gesetzten Grenzen der Aufsicht. Ursächlich hierfür ist nicht zuletzt, dass keine Klarheit über das verfassungsrechtlich gebotene, aus der richterlichen Unabhängigkeit abzuleitende Minimum an Verwaltungsautonomie besteht.<sup>195</sup>
138. Da der Umfang der Verwaltungsautonomie vor diesem Hintergrund primär das Ergebnis von deren gesetzlicher Regelung bildet, wird nachfolgend in einem ersten Schritt thematisiert, welche Schranken sich aus der gegenwärtigen Autonomiekonzeption für die Aufsicht ergeben. Anschliessend wird diskutiert, ob der Gesetzgeber die Autonomie auch in grösserem Umfang beschränken könnte.
139. Betrachtet man das geltende Recht, zeigt sich, dass das BGG, das VGG, das StBOG und das PatGG die Aufsicht keiner detaillierten Normierung unterziehen.<sup>196</sup> Deren Konturen sind daher in beträchtlichem Masse durch die Praxis zu formen.
140. Einigkeit besteht, wie bereits ausgeführt, zunächst insofern, als die Justizaufsicht als Organaufsicht von der hierarchischen Dienstaufsicht zu unterscheiden ist. Dies hat insbesondere zur Folge, dass die VK BGer als Aufsichtsbehörde keine eigentliche Lenkungs- bzw. Leitungsfunktion über den beaufsichtigten Justizträger ausüben darf. Vor diesem Hintergrund ist mit Blick auf die einzelnen Aufsichtsinstrumente und die Aufsichtsmassnahmen gesondert zu klären, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen sie mit der Verwaltungsautonomie in Einklang gebracht werden können. Was die Massnahmen anbelangt, gelten insbesondere Empfehlungen, Weisungen, Entscheide im Kontext von Aufsichtseingaben und Aufsichtsberichte als zulässig.<sup>197</sup> Sieht man von den Weisungen und Entscheiden ab, sind die erwähnten Massnahmen allesamt nicht verbindlicher Natur. Auch mit Bezug auf die Weisungen und Entscheide fehlen dem Bundesgericht jedoch Zwangsmittel, mit denen diese im Falle der Nichtbefolgung durchgesetzt werden können.<sup>198</sup>
141. In Situationen der Unklarheit bezüglich der Zulässigkeit einzelner Aufsichtsinstrumente bzw. -massnahmen ist einerseits vom Zweck der Aufsicht und andererseits von der Bedeutung der Verwaltungsautonomie auszugehen. Die Aufsicht intendiert «die gesetzmässige, zweckmässige und haushälterische Aufgabenerfüllung der beaufsichtigten Gerichte» (Art. 2 Abs. 3 AufRBGer). Sie

---

<sup>195</sup> Siehe dazu vorne Rz. 59.

<sup>196</sup> Siehe dazu auch vorne Rz. 22.

<sup>197</sup> Siehe dazu KOLLER, BSK BGG, Art. 1 Rz. 99, 103, 109 und 114; VK BGer, Aufsicht, Rz. 62 ff.

<sup>198</sup> TSCHÜMPERLIN, Aufsicht, S. 240.

muss daher so ausgeübt werden, dass diese Zwecke effektiv erfüllt werden können. Gleichzeitig hat sie dem Umstand Rechnung zu tragen, dass nach der gesetzgeberischen Konzeption die organisatorischen Entscheidungen bzw. die Auswahl unter mehreren möglichen gesetzmässigen, zweckmässigen und haushälterischen Lösungen bei den beaufsichtigten Gerichten verbleiben. Vor diesem Hintergrund ist die Aufsicht durch das Bundesgericht über die erstinstanzlichen Gerichte so auszuüben, dass sie ihren Zweck erfüllt, aber gleichzeitig deren Autonomie möglichst gut wahrt.

142. Daraus resultiert in grundsätzlicher Weise, dass es in erster Linie den beaufsichtigten Gerichten zu überlassen ist, gerichtsorganisatorische Entscheide zu treffen und die Aufsichtsinstanzen ihre Wertungen nicht an die Stelle jener der beaufsichtigten Gerichte setzen dürfen. Die VK BGer kann daher nicht etwa mittels Weisungen in die Organisations- und Verwaltungsautonomie eingreifen, solange die ordnungsgemässe und effiziente Ausübung der Rechtsprechungsfunktion der erstinstanzlichen Gerichte nicht gefährdet ist. Werden im Rahmen der Aufsicht Defizite konstatiert, ist es sodann in erster Linie den beaufsichtigten Gerichten zu überlassen, diese zu korrigieren.<sup>199</sup>
143. Rechnung zu tragen ist sodann dem Umstand, dass die drei Adjektive in Art. 2 Abs. 3 AufRBGer unterschiedliche Zwecke der Aufsicht beschreiben. Während die Gesetzmässigkeit der Aufgabenerfüllung als solche nicht verhandelbar ist,<sup>200</sup> kann sich bei der Beurteilung der Zweckmässigkeit und der haushälterischen Aufgabenerfüllung ein gewisser Spielraum eröffnen. Dies spricht dafür, bei der Aufsicht bezüglich der zweckmässigen und haushälterischen Aufgabenerfüllung tendenziell grössere Zurückhaltung zu üben, mildere Massnahmen in Betracht zu ziehen und eher Empfehlungen auszusprechen, während bei festgestellten Rechtswidrigkeiten auch eigentliche Weisungen geboten sein können. Die Art und Weise der Korrektur des Defizits ist dabei den beaufsichtigten Gerichten zu überlassen, wenn mehrere recht- und zweckmässige Optionen bestehen.
144. Nicht angezeigt ist nach vorliegend vertretener Ansicht eine Unterscheidung zwischen der Zulässigkeit von Weisungen und Empfehlungen mit generell-abstrakter und solchen mit individuell-konkreter Struktur.<sup>201</sup> Entscheidend ist

---

<sup>199</sup> Siehe auch KOLLER, BSK BGG, Art. 1 Rz. 104, wonach zunächst dem beaufsichtigten Gericht selbst die Möglichkeit zu geben ist, «die festgestellten Mängel mit ihren eigenen spezifischen Mitteln selbst zu beheben, bevor aufsichtsrechtliche Mittel ergriffen werden» (Hervorhebungen weggelassen).

<sup>200</sup> Zwar ist nicht ausgeschlossen, dass mit Blick auf die Tragweite der einschlägigen Normen unterschiedliche Ansichten bestehen. Der interpretatorische Spielraum dürfte in der Regel aber geringer sein als mit Bezug auf die zweckmässige und haushälterische Aufgabenerfüllung.

<sup>201</sup> Davon scheint die VK BGer, Aufsicht, Rz. 73, auszugehen bzw. so scheint sie die GPK in ihrer Stellungnahme vom 24. Juni 2020 (BBI 2020 9439 ff., 9444) zum Bericht der VK

vielmehr, dass die organisatorischen Entscheide in erster Linie von den Gerichten gefällt werden und im Rahmen der Aufsicht nur reaktiv agiert wird.

145. Dies soll im Folgenden anhand von zwei Beispielen aus der Aufsichtspraxis veranschaulicht werden: Die konkrete Anordnung einer bestimmten Informa-  
tiklösung durch die VK BGer<sup>202</sup> ist nicht zulässig, sofern andere Möglichkeiten bestehen, die ebenfalls zweckmässig und haushälterisch sind. Auch ob sich die Entlassung einer Verwaltungsangestellten aufdrängt oder ob andere (personal-)rechtliche Möglichkeiten angezeigt wären, ist primär vom beaufsichtigten Gericht zu klären.<sup>203</sup> Nicht ausgeschlossen sind demgegenüber Empfehlungen oder Weisungen mit dem Inhalt, ein bestimmtes Problem zu lösen oder eine bestimmte Entscheidungsfindung in die Wege zu leiten. Steht hingegen lediglich eine bestimmte Problemlösung offen,<sup>204</sup> fehlt es mithin an einem Entscheidungsspielraum, kann auch diese angeordnet werden.
146. Mit KOLLER ist zusammenfassend festzuhalten, dass aufgrund der teilweise fehlenden rechtlichen Grundlagen einerseits und wegen der gesetzlich eingeräumten Autonomie der erstinstanzlichen Gerichte des Bundes andererseits die Einwirkungsmöglichkeiten des Bundesgerichts «(relativ) gering» sind.<sup>205</sup> Die Verwaltungsautonomie beschränkt die Aufsicht – im Sinne des Subsidiaritätsprinzips<sup>206</sup> – auf primär reaktive Vorgehensweisen unterschiedlichen Inhalts.<sup>207</sup>
147. Zu betonen ist allerdings, dass es de lege lata nicht zwingend ist, die Aufsicht durch die VK BGer als primär oder ausschliesslich im Dienste der parlamentarischen Oberaufsicht stehend zu interpretieren.<sup>208</sup> Aufgrund der zweistufigen Aufsichtskonzeption über die erstinstanzlichen Gerichte des Bundes ist ein aufeinander abgestimmtes Rollenverständnis der beiden Aufsichtsinstanzen unabdingbar. Der bundesgerichtlichen Aufsicht könnte dabei in stärkerem Masse, als dies gegenwärtig der Fall ist, eine eigenständige Funktion attestiert werden, solange sie die Verwaltungsautonomie der beaufsichtigten erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte wahrt.

---

BGer hinsichtlich des aufsichtsrechtlichen Verfahrens betreffend Vorkommnisse am Bundesstrafgericht vom 5. April 2020 (12T\_2/2020) zu interpretieren.

<sup>202</sup> Siehe dazu auch vorne Rz. 69.

<sup>203</sup> Siehe dazu die Hinweise in Fn. 201.

<sup>204</sup> Exemplarisch hinzuweisen ist auf die Ausrichtung eines bestimmten Ortszuschlags; siehe dazu vorne Fn. 137.

<sup>205</sup> KOLLER, BSK BGG, Art. 1 Rz. 104.

<sup>206</sup> Siehe dazu statt vieler GIANONI, Aufsicht, Rz. 6.

<sup>207</sup> Siehe auch KOLLER, BSK BGG, Art.1 Rz. 101, der in diesem Kontext – durchaus zutreffende – Parallelen zur Aufsicht über ausgelagerte Verwaltungseinheiten zieht.

<sup>208</sup> So das gegenwärtige Verständnis der VK BGer; siehe dazu auch vorne Rz. 24.

148. Von der Ausübung der Aufsicht innerhalb des geltenden rechtlichen Rahmens ist die Frage zu unterscheiden, ob der Gesetzgeber diese so normieren könnte, dass sie Autonomie weiter eingeschränkt wird. Dies ist zulässig, allerdings hat ein verfassungsrechtlich gebotenes Minimum gewahrt zu bleiben.<sup>209</sup> Wie vorne ausgeführt, wäre die gesetzliche Verankerung eines von eng umschriebenen Voraussetzungen abhängig zu machenden Selbsteintrittsrechts nicht ausgeschlossen.<sup>210</sup>
149. Auch im Falle einer Übertragung umfassender Aufsichtstätigkeiten an das Bundesgericht wäre im Übrigen sicherzustellen, dass die ordnungsgemässe Erfüllung von dessen Rechtsprechungsaufgabe nicht gefährdet würde. In Anbetracht der beachtlichen Aufsichtsspanne wären jedenfalls hinreichende Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

**d) *Aufsicht der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte durch ein gerichtsexternes Gremium***

150. Erfolgt die Aufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte durch ein gerichtsexternes Gremium – analog der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft oder im Sinne der sog. Justizräte in den Kantonen Freiburg, Genf, Neuenburg, Jura, Tessin und Wallis – sind aus verfassungsrechtlicher Warte folgende Besonderheiten zu beachten:
151. Inwiefern es sich um eine gewaltenhemmende Massnahme handelt, wenn ein gerichtsexternes Gremium mit der Justizaufsicht betraut wird, hängt letztlich davon ab, inwiefern solche Gremien aufgrund ihrer Zusammensetzung und Wahl effektiv unabhängig von den übrigen Staatsgewalten sind. Die Justizräte kennzeichnen sich zwar durch eine «Verankerung im juristischen Wirkungskreis»<sup>211</sup>, allerdings verfügen sie über eine grössere Distanz zur übrigen Gerichtsbarkeit, indem sie mit Bezug auf die Rechtsprechung nicht in den Instanzenzug eingegliedert sind. Insofern lässt sich ihnen durchaus eine gewisse gewaltenhemmende Wirkung attestieren.
152. Was die Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit (Art. 30 Abs. 1 BV, Art. 191c BV) anbelangt, ist zu betonen, dass auch bei dieser Konzeption die Rechtsprechung von der Aufsicht ausgenommen ist.<sup>212</sup> Im Übrigen wird die Unabhängigkeit durch die Etablierung eines gerichtsexternen Aufsichtsgremi-

---

<sup>209</sup> Siehe dazu vorne Rz. 59.

<sup>210</sup> Siehe dazu vorne Rz. 77 ff.

<sup>211</sup> So SCHINDLER/SCHULER/WYSS, SG-Kommentar BV, Art. 191c Rz. 21. Ausführlich zur Stellung der Justizräte LIENHARD, Oberaufsicht, Rz. 23 ff.; AUER, Staatsrecht Rz. 290 ff.

<sup>212</sup> Siehe dazu vorne Rz. 43 ff.

ums eher gestärkt, weil dieses Gremium weitgehend unabhängig von der Politik agiert.<sup>213</sup>

153. Hinsichtlich der Beachtung der Verwaltungsautonomie stellen sich dieselben Fragen, wie wenn die VK BGer oder ein anderes erstinstanzliches eidgenössisches Gericht die Aufsicht übernimmt.<sup>214</sup>

**e) *Relevanz einer strikten Unterscheidung zwischen Organ- und Disziplinaraufsicht auf die Beurteilung***

154. Die organisatorische Koppelung von Organ- und Disziplinaraufsicht im Sinne der Wahrnehmung von Organ- und Disziplinaraufsicht durch dieselbe Instanz zeitigt grundsätzlich keine Auswirkungen hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Grenzen der Aufsicht.
155. Zwar wirft die Disziplinaraufsicht mit Blick auf die Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit der beaufsichtigten erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte teilweise andere Fragen auf als die Organaufsicht. Diese Fragen stellen sich aber unabhängig davon, ob die Organ- und die Disziplinaraufsicht von derselben oder von unterschiedlichen Instanzen wahrgenommen werden.
156. Auch diese teilweise unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Fragestellungen zeigen im Übrigen, dass eine Differenzierung zwischen der Organ- und der Disziplinaraufsicht auf einer konzeptionellen Ebene unabdingbar ist.<sup>215</sup>

**2. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf bei einer Anpassung des gegenwärtigen Aufsichtsmodells**

157. *Frage B.2.: Welches ist der gesetzgeberische Handlungsbedarf bei einer Anpassung des gegenwärtigen Aufsichtsmodells:*
- a. falls die Organ- und die Disziplinaraufsicht der VK BGer über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte ausgeweitet würde?*
- b. falls die Disziplinaraufsicht der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte über sich selbst ausgeweitet würde?*
- c. falls die Organ- und/oder die Disziplinaraufsicht der VK BGer über das Bundesgericht ausgeweitet würde?*
158. Bevor auf die einzelnen Fragen eingegangen wird, werden nachfolgend zunächst die aus dem Legalitätsprinzip resultierenden Anforderungen an die Regelung der Organ- bzw. der Disziplinaraufsicht beleuchtet.

---

<sup>213</sup> Siehe auch SCHINDLER/SCHULER/WYSS, SG-Kommentar BV, Art. 191c Rz. 21.

<sup>214</sup> Eingehend dazu vorne Rz. 137 ff.

<sup>215</sup> Siehe zu weiteren (namentlich verfahrensrechtlichen) Argumenten für eine konzeptionelle Unterscheidung die Ausführungen zu Frage A.5., vorne Rz. 104 ff.

*a) Anforderungen aus dem Legalitätsprinzip*

159. Das in Art. 5 Abs. 1 BV verankerte Legalitätsprinzip beinhaltet das Erfordernis des Rechtssatzes, das Erfordernis der genügenden Normdichte (bzw. das Bestimmtheitsgebot) sowie das Erfordernis der genügenden Normstufe (bzw. der Gesetzesform).<sup>216</sup> Konkretisiert wird jenes der genügenden Normstufe für den Bund in Art. 164 BV.<sup>217</sup> Die aus dem Legalitätsprinzip fließenden Anforderungen variieren je nach Regelungsgegenstand.
160. So wird für die Organaufsicht gemeinhin keine detaillierte Normierung der Aufsichtsmittel und -instrumente gefordert.<sup>218</sup> Entsprechend können diese auf gesetzlicher Ebene lediglich rudimentär geregelt<sup>219</sup> und auf Verordnungs- bzw. Reglementsstufe sowie in der Aufsichtspraxis weiter konkretisiert werden. Beschränkend wirken dabei vor allem die richterliche Unabhängigkeit (Art. 30 Abs. 1 und Art. 191c BV)<sup>220</sup> sowie die den beaufsichtigten Gerichten eingeräumte Verwaltungsautonomie<sup>221</sup>.
161. Eine detailliertere Normierung der Organaufsicht wäre nicht ausgeschlossen, zumal Bestrebungen, die Aufsicht in eine bestimmte Richtung zu lenken oder konstatierte Rechtsunsicherheiten zu eliminieren, durchaus legitime Argumente zugunsten einer eingehenderen Regelung darstellen.<sup>222</sup> Dabei wäre allerdings sicherzustellen, dass der für die zweckgerichtete Wahrnehmung der Aufsichtsaufgabe erforderliche Spielraum nicht übermässig beschränkt wird. Zudem wäre die richterliche Unabhängigkeit zu wahren und die Verwaltungsautonomie der beaufsichtigten Gerichte zu respektieren.
162. Strengere Anforderungen gelten demgegenüber für die Normierung der Disziplinaraufsicht. Die disziplinarischen Sanktionen sowie die Voraussetzungen von deren Verhängung bedürfen einer expliziten Normierung auf Gesetzesstufe; ihre Festlegung kann daher weder dem Verordnungsgeber noch der Aufsichtspraxis überlassen werden. Die gesetzliche Normierung der Disziplinaraufsicht soll es den davon erfassten Personen ermöglichen, ihr Verhalten

---

<sup>216</sup> Statt vieler SCHINDLER, SG-Kommentar BV, Art. 5 Rz. 34.

<sup>217</sup> SCHINDLER, SG-Kommentar BV, Art. 5 Rz. 42.

<sup>218</sup> Siehe MÜLLER/VOGEL, Rechtsgutachten, S. 5 ff.; SCHULTHESS/WIEDERKEHR, Aufsicht, S. 185 ff.

<sup>219</sup> Dies ist im geltenden Recht denn auch der Fall; siehe Art. 3 Abs. 3 VGG, Art. 34 Abs. 3 StBOG und Art. 3 Abs. 3 PatGG sowie dazu vorne Rz. 22.

<sup>220</sup> Siehe dazu vorne Rz. 43 ff.

<sup>221</sup> Siehe dazu vorne Rz. 57 ff.

<sup>222</sup> So fordern etwa MEYER/TSCHÜMPERLIN, Aufsicht, Rz. 7, das in Art. 10 AufRBGer verankerte Weisungsrecht auf Gesetzesstufe zu heben.

entsprechend auszurichten bzw. die Folgen bestimmter Verhaltensweisen abzuschätzen.<sup>223</sup>

163. Zwar werden bei Personen im Sonderstatusverhältnis<sup>224</sup> (um solche handelt es sich bei Richterinnen und Richtern) gemeinhin tiefere Anforderungen an die Bestimmtheit des Rechtssatzes und die Erfordernis der Gesetzesform gestellt.<sup>225</sup> Während reduzierte Anforderungen an die gesetzliche Grundlage insbesondere in bestimmten Anstaltsverhältnissen durchaus gerechtfertigt sind,<sup>226</sup> ist im vorliegend interessierenden Kontext indes zu beachten, dass die Disziplinaraufsicht in einem Spannungsverhältnis zur richterlichen Unabhängigkeit steht, zumal ein gewisses Missbrauchspotenzial nicht gänzlich ausgeschlossen werden kann.<sup>227</sup> Steht die Etablierung einer Disziplinaraufsicht gegenüber Bundesrichterinnen und Bundesrichtern zur Diskussion, ist überdies zu berücksichtigen, dass diese den Status von Magistratspersonen haben.<sup>228</sup> Daraus resultieren höhere Anforderungen an die Normierung der Disziplinaraufsicht. Eine Regelung auf Gesetzesstufe wäre daher unerlässlich.
164. Zu normieren wären vor diesem Hintergrund die Disziplinarartbestände.<sup>229</sup> Wie bereits heute<sup>230</sup> könnten diese allerdings mit Generalklauseln bzw. unbestimmten Rechtsbegriffen umschrieben werden. Des Weiteren wären die Disziplinarsanktionen zu normieren, wobei den Aufsichtsinstanzen bei deren Auswahl ein gewisser Spielraum zu belassen wäre. Einzelfallgerechte Entscheide bedingen nämlich, dass die einschlägigen Normen so formuliert sind,

---

<sup>223</sup> Siehe zum Ganzen statt vieler HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 1514; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 935.

<sup>224</sup> Siehe zum Sonderstatusverhältnis bzw. zum besonderen Rechtsverhältnis, das vorliegt, «wenn eine Person in einer engeren Rechtsbeziehung zum Staat steht als die übrigen Menschen und sich daraus für sie besondere Pflichten und Einschränkungen der Freiheitsrechte ergeben» HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 450; siehe auch TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 1164 ff.

<sup>225</sup> Siehe HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 452 ff. und 1514.

<sup>226</sup> Dies gilt namentlich dann, wenn sich die Verhaltenspflichten «in voraussehbarer Weise aus dem Zweck des Sonderstatusverhältnisses ergeben» (BGE 139 I 280, 286 f. E. 5.3.1) und die im Falle einer Sanktionierung resultierenden Konsequenzen wenig einschneidend sind.

<sup>227</sup> Siehe dazu vorne Rz. 49.

<sup>228</sup> Siehe zum Konnex zwischen der Position der Bundesrichterinnen und Bundesrichter und den Anforderungen an die gesetzliche Grundlage das Gutachten des BJ vom 14. August 2003, VPB 68.49 (2004), Ziff. 1.4.

<sup>229</sup> Siehe zum Regelungsbedarf auch das Gutachten des BJ vom 14. August 2003, VPB 68.49 (2004), Ziff. 1.4.

<sup>230</sup> Siehe Art. 10 lit. a VGG, Art. 21 lit. a StBOG und Art. 14 lit. a PatGG, welche für die Amtsenthebung eine vorsätzliche oder grobfahrlässige schwere Verletzung von Amtspflichten voraussetzen (dazu auch vorne Rz. 25).

dass sie nicht schematische Ergebnisse vorgeben, sondern die Berücksichtigung aller Facetten einer konkreten Sachverhaltskonstellation erlauben.<sup>231</sup> Bei der Ausübung entsprechenden Ermessens wirken insbesondere die Grundsätze des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) sowie das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) beschränkend.

165. Des Weiteren wären Disziplinarmassnahmen an Fristen zu knüpfen.<sup>232</sup> Soll die Möglichkeit eröffnet werden, private Dritte mit einer Untersuchung zu betrauen, wäre auch hierfür eine gesetzliche Grundlage zu schaffen.<sup>233</sup> Weiterer Regelungsbedarf besteht mit Bezug auf das Verfahren (insbesondere hinsichtlich des rechtlichen Gehörs und allfälligen vorsorglichen Massnahmen) sowie den Rechtsschutz. Mangels expliziter Normierung wären immerhin die Mindestgarantien prozeduraler Gerechtigkeit (Art. 29 BV) sowie die verfassungs- und völkerrechtlich garantierte Rechtsweggarantie (Art. 29a BV sowie Art. 6 EMRK, Art.13 EMRK und Art. 2 Ziff. 3 UNO-Pakt II) zu beachten.<sup>234</sup>

***b) Bei Ausweitung der Organ- und Disziplinaraufsicht der VK BGer über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte***

166. Der gesetzgeberische Handlungsbedarf bei einer Ausweitung der Organ- und Disziplinaraufsicht der VK BGer über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte hängt primär davon ab, welches Ausmass diese Ausweitung annehmen soll.
167. Da der VK BGer de lege lata keinerlei Disziplinaraufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte zukommt,<sup>235</sup> bedürfte deren Etablierung einer gesetzlichen Regelung.<sup>236</sup> Angezeigt wären parallel lautende Bestimmungen im VGG, im StBOG sowie im PatGG. Ergänzend wäre im BGG die Zuständigkeit der VK BGer für die Disziplinaraufsicht zu normieren.

---

<sup>231</sup> Siehe zum Zusammenhang zwischen Ermessen und Einzelfallgerechtigkeit SCHINDLER, Verwaltungsermessen, Rz. 426 ff.

<sup>232</sup> Siehe auch REITER, Disziplinarrecht, Rz. 23.

<sup>233</sup> Siehe zum Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage für die Beauftragung externer Experten mit der Vornahme disziplinarischer Untersuchungen durch die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft Urteil des BVGer A-3612/2019 vom 29. Juli 2019, E. 3 und 4.

<sup>234</sup> Ein Vorbehalt ist diesbezüglich allerdings insofern anzubringen, als diese Garantien aufgrund von Art. 190 BV dann nicht zum Tragen kommen, wenn die einschlägigen Bestimmungen so formuliert sind, dass kein Raum für ihre Beachtung bleibt. Wenn die Bundesversammlung für eine Massnahme zuständig erklärt wird, bräuchte es aufgrund von Art. 189 Abs. 4 BV eine explizite gesetzliche Grundlage, um die Anfechtung zu ermöglichen.

<sup>235</sup> Siehe dazu vorne Rz. 25.

<sup>236</sup> Siehe zu den Anforderungen an die Normierung der Disziplinaraufsicht vorne Rz. 162 ff.

168. Die Frage, welche weiteren, im Rahmen der Organaufsicht auszuübenden Kompetenzen eine ausdrückliche gesetzliche Normierung erfordern würden, lässt sich nicht leichthin beantworten. Da das geltende Recht den erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichten Verwaltungsautonomie einräumt,<sup>237</sup> wären jedenfalls offenkundige Gewichtsverschiebungen zugunsten der VK BGer auf gleicher Normstufe zu regeln. Dies wäre dann der Fall, wenn der VK BGer Aufsichtskompetenzen eingeräumt würden, die ihr heute klarerweise nicht zustehen. Exemplarisch hinzuweisen ist auf die de lege lata nicht bestehende Kompetenz, die Voranschlagsentwürfe der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte einseitig zu ändern<sup>238</sup> oder deren Reglemente zu genehmigen. Zudem wäre – wie vorne ausgeführt<sup>239</sup> – jedenfalls eine explizite gesetzliche Grundlage erforderlich, falls der VK BGer ein Selbsteintrittsrecht zugestanden würde. Neben entsprechenden Normen im VGG, im StBOG und im PatGG wäre auch diesbezüglich die Zuständigkeit der VK BGer im BGG zu verankern.
169. Weniger einschneidende Aufsichtsinstrumente liessen sich demgegenüber grundsätzlich auch auf interpretatorischem Weg auf Reglementsebene oder in der Praxis entwickeln. Zugunsten expliziter Regelungen auch in diesem Graubereich sprechen indes die mangelnde Klarheit bezüglich der Reichweite der Aufsichtskompetenzen bzw. des Verhältnisses zwischen Verwaltungsautonomie und Organaufsicht sowie der Umstand, dass – auch im Laufe der Zeit – diesbezüglich teilweise unterschiedliche Ansichten vertreten wurden.<sup>240</sup> Sollte der Gesetzgeber eine moderate Ausweitung der Organaufsicht befürworten, könnte mittels expliziter gesetzlicher Normierungen Rechtssicherheit und – bei allen involvierten Akteuren – Akzeptanz geschaffen werden.
170. Falls an der gegenwärtigen Zuständigkeit der Bundesversammlung für Amtsenthebungen festgehalten würde,<sup>241</sup> wäre auch die diesbezügliche Koordination zu regeln.

---

<sup>237</sup> Siehe dazu vorne Rz. 55.

<sup>238</sup> MEYER/TSCHÜMPERLIN, Aufsicht, Rz. 7, identifizieren etwa ein Bedürfnis des Bundesgerichts, die Voranschläge der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte «nicht nur begutachten und besprechen, sondern auch konsolidieren zu können» (Hervorhebungen weggelassen).

<sup>239</sup> Siehe dazu vorne Rz. 78 ff.

<sup>240</sup> Siehe zu unterschiedlichen Ansichten in der Literatur die Hinweise in Fn. 82; auf eine sich im Laufe der Zeit gewandelte Aufsichtspraxis weist auch die VK BGer, Aufsicht, Rz. 112 f., hin.

<sup>241</sup> Siehe dazu vorne Rz. 25.

**c) *Bei Ausweitung der Disziplinaraufsicht der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte über sich selbst***

171. Wie erwähnt, bedarf die Schaffung einer Disziplinaraufsicht einer Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn.<sup>242</sup> Sollte eine innergerichtliche Disziplinaraufsicht etabliert werden, wären daher entsprechende Regelungen im VGG, im StBOG und im PatGG erforderlich. Falls an der gegenwärtigen Zuständigkeit der Bundesversammlung für Amtsenthebungen festgehalten wird,<sup>243</sup> wäre auch die diesbezügliche Koordination zu normieren.
172. Neben der Regelung des Verfahrens wäre der Ausgestaltung des gerichtlichen Rechtsschutzes besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Denkbar wäre beispielsweise die Anfechtung bei einem anderen erstinstanzlichen eidgenössischen Gericht (entsprechend Art. 36 Abs. 3 und 4 BPG) mit Weiterzugsmöglichkeit an das Bundesgericht. Nicht ausgeschlossen wäre auch eine einmalige gerichtliche Überprüfung bei einer der vorstehend erwähnten Instanzen.

**d) *Bei Ausweitung der Organ- und/oder der Disziplinaraufsicht der VK BGer über das Bundesgericht***

173. Was die Etablierung einer Disziplinaraufsicht der VK BGer über das Bundesgericht anbelangt, kann auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen werden.<sup>244</sup> Die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage der Disziplinaraufsicht sind identisch, unabhängig davon, ob die Aufsicht gerichts- oder justizintern erfolgt.
174. Sollte parallel dazu auch eine Disziplinaraufsicht der Bundesversammlung etabliert werden, wie sie heute mit Bezug auf die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte besteht,<sup>245</sup> wäre zudem die Koordination zwischen den unterschiedlichen disziplinarischen Zuständigkeiten zu regeln.
175. Was die Organaufsicht betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass sich die VK BGer diesbezüglich heute auf eine subsidiäre Generalzuständigkeit stützen kann (Art. 17 Abs. 4 lit. h BGG<sup>246</sup>). Gesetzlich zu normieren wären im Falle einer Ausweitung der Organaufsicht der VK BGer über das Bundesgericht daher sämtliche Kompetenzen, die bestehende Rechte anderer gerichtlicher Organe (namentlich des Gesamtgerichts nach Art. 15 BGG oder der Präsidentenkonferenz nach Art. 16 BGG) beschneiden würden.

---

<sup>242</sup> Siehe dazu vorne Rz. 162 ff.

<sup>243</sup> Siehe dazu vorne Rz. 25.

<sup>244</sup> Siehe dazu vorne Rz. 162 ff.

<sup>245</sup> Siehe dazu vorne Rz. 25.

<sup>246</sup> Siehe dazu auch vorne Rz. 21 und 99.

### 3. Ideale Gestaltung der Organ- und der Disziplinaraufsicht

176. *Frage B.3.: Wie wäre Ihrer Ansicht nach die ideale Gestaltung der Organ- und der Disziplinaraufsicht über*

- a. die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte;*
- b. das Bundesgericht; und*
- c. die Eidgenössischen Schätzungskommissionen?*

*Welches wären die Vor- und Nachteile Ihres Vorschlags verglichen mit der gegenwärtigen Gestaltung und sehr zurückhaltend gelebten Praxis über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte, das Bundesgericht und die Eidgenössischen Schätzungskommissionen?*

#### *a) Vorbemerkungen*

177. Frage B.3. zielt auf die Erörterung der idealen Gestaltung der Organ- und Disziplinaraufsicht über (a.) die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte, (b.) das Bundesgericht und (c.) die Eidgenössischen Schätzungskommissionen. Angesprochen sind damit verschiedene Themenbereiche: die Reichweite der Organ- und der Disziplinaraufsicht, die Zuständigkeit für die Wahrnehmung der Aufsichtsaufgabe sowie das diesbezügliche Verfahren und der Rechtsschutz.

178. Zwischen der Reichweite der Organ- und der Disziplinaraufsicht einerseits und der diesbezüglichen Zuständigkeit andererseits bestehen Querbezüge, indem die Frage der idealen Zuständigkeit massgeblich vom Umfang der Organ- und der Disziplinaraufsicht abhängt. Ausgangspunkt der nachstehenden Erörterungen bildet daher der Umfang der Organ- und der Disziplinaraufsicht. Gestützt darauf werden anschliessend adäquate Zuständigkeitsallokationen thematisiert.

179. Die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte, das Bundesgericht und die Eidgenössischen Schätzungskommissionen werden nachfolgend gesondert betrachtet. Zu diskutieren ist insbesondere, ob und inwiefern aus verfassungsrechtlicher Warte unterschiedliche Regelungen angezeigt sind. Drängt sich mit Bezug auf eines oder mehrere dieser Organe die Schaffung einer neuen Aufsichtsinstanz auf, spricht dies indes dafür, deren Zuständigkeit auch in anderen Kontexten zu prüfen, um – wo möglich und sinnvoll – Synergien zu schaffen.

180. Nicht thematisiert wird im Folgenden die Aufsicht über Angehörige der jeweiligen Gerichte bzw. Instanzen, die keine richterlichen Funktionen ausüben (Gerichtsschreibende, Kanzleiangestellte). Wenngleich Gerichtsschreibende

denselben Ausstandsregeln unterliegen wie Richterinnen und Richter,<sup>247</sup> stellen sich mit Bezug auf Gefährdungen der richterlichen Unabhängigkeit aus der Warte der Justizaufsicht diesbezüglich keine grundlegenden Probleme.

181. Entsprechend dem Gutachtensauftrag nicht vertieft wird die parlamentarische Oberaufsicht (Art. 169 Abs. 1 BV). Die Rolle der Bundesversammlung bei der Aufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte, das Bundesgericht sowie die Eidgenössischen Schätzungscommissionen wird vielmehr nur aus der Warte der von der Oberaufsicht zu unterscheidenden Organ- oder Disziplinaraufsicht sowie der Koordination unterschiedlicher Aufsichtsmechanismen angesprochen.
182. Festzuhalten ist zudem, dass eine ideale Gestaltung der Organ- und Disziplinaraufsicht nicht nur den einschlägigen verfassungsrechtlichen Vorgaben, sondern auch empirischen Befunden, wie sie in der Aufsichtspraxis zu Tage treten, Rechnung tragen muss. Nur auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass sämtliche effektiven Probleme (und nur diese) adressiert werden. Da die Gutachterin – sieht man von einschlägigen Aufsichtsentscheiden, Pressemitteilungen und Medienberichterstattungen ab – nicht im Bilde ist über allfällige von den gegenwärtigen Aufsichtsinstanzen realiter identifizierten Probleme, liegt der Fokus im Folgenden allerdings auf einer Beurteilung aus verfassungsrechtlicher Warte.
183. Abschliessend ist zu erwähnen, dass nicht für alle Aufsichtskonstellationen sämtliche damit verbundenen rechtlichen Fragen in allen ihren Verästelungen thematisiert werden können. Der Schwerpunkt wird daher auf die Reichweite der Organ- und Disziplinaraufsicht sowie auf die diesbezüglichen Zuständigkeiten gelegt. Im Übrigen beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen teilweise auf die Skizzierung weiterführender Fragen.

## ***b) Über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte***

### *(1) Reichweite der Organ- und der Disziplinaraufsicht*

184. Mit Blick auf die Reichweite der Organ- und Disziplinaraufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte stellt sich zunächst die Frage, ob weiterhin an der Unterscheidung zwischen der justizinternen Aufsicht und der parlamentarischen Oberaufsicht festzuhalten ist. Wenngleich sich mitunter Abgrenzungsfragen stellen, hat sich die Zweiteilung der Organaufsicht im Sinne einer Koppelung der justizinternen mit der gewaltenhemmenden justizexternen Aufsicht bewährt. Grund dafür sind nicht zuletzt die unterschiedlichen Perspektiven der beaufsichtigenden Instanzen auf die erstinstanzlichen

---

<sup>247</sup> Siehe exemplarisch Art. 34 Abs. 1 BGG.

Gerichte des Bundes; während «die Aufsicht des Bundesgerichts systematischer und rechtlicher Natur ist», erfolgt «die Oberaufsicht des Parlaments nach politischen Kriterien».<sup>248</sup>

185. Des Weiteren ist zu klären, ob Anpassungen an der Organaufsicht durch das Bundesgericht angezeigt sind. Entscheidend muss diesbezüglich primär sein, ob aufgrund der gegenwärtig zurückhaltend gelebten Aufsichtspraxis organisatorische Defizite unentdeckt bzw. ungelöst bleiben. Der Gutachterin liegen jedenfalls keine entsprechenden Hinweise vor. Insbesondere ist ihr nicht bekannt, dass in der Vergangenheit Situationen eingetreten wären, in denen zwecks Problembehebung weitergehende Aufsichtskompetenzen wie beispielsweise ein Selbsteintrittsrecht der VK BGer (oder andere derzeit nicht bestehende Aufsichtsmassnahmen wie das Recht, das Budget abzuändern) sinnvoll gewesen wären. Daher ist nach vorliegend vertretener Ansicht darauf zu verzichten, zumal ansonsten ohne effektive Notwendigkeit die Verwaltungsautonomie der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte beschnitten würde. Anders zu entscheiden wäre indes, wenn aufgrund der bisherigen Aufsichtspraxis die Notwendigkeit entsprechender Kompetenzen offenkundig würden.
186. Allenfalls könnte es angezeigt sein, konstatierte Unklarheiten mit Bezug auf die Reichweite der Aufsichtsinstrumente und -massnahmen auf gesetzlicher Ebene zu klären. Auch dies ist indes nur angezeigt, falls in der bisherigen Praxis diesbezüglich effektiv Probleme oder Meinungsverschiedenheiten zwischen den involvierten Akteuren offenkundig geworden sind, welche die Erfüllung des Zwecks der Aufsicht – die Sicherstellung des ordnungsgemässen Funktionierens der Justiz bzw. die gesetzmässige, zweckmässige und haushalterische Aufgabenerfüllung – gefährden. Im Übrigen ist zu betonen, dass die Existenz gewisser Spielräume im Kontext der Justizaufsicht bzw. die damit einhergehende Flexibilität auch dazu dient, eine situations- und problemadäquate Aufsicht zu ermöglichen. Allfällige Differenzen könnten daher auch im gegenseitigen Austausch zwischen den involvierten Akteuren bereinigt werden.
187. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass mit Bezug auf die Organaufsicht keine Anpassungen angezeigt sind, sofern davon ausgegangen werden kann, dass mit der gegenwärtigen Aufsichtsausübung deren Zwecke erfüllt werden.
188. Anders zu beurteilen ist die gegenwärtige Rechtslage mit Blick auf die weitgehend fehlende Disziplinaufsicht. Zu berücksichtigen ist nämlich, dass Vorkommnisse, die geeignet sind, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Justiz zu beschädigen, tendenziell eher auf einer persönlichen und nicht auf einer

---

<sup>248</sup> HÄGGI FURRER/MERKER, BSK BV, Art. 169 Rz. 25.

institutionellen Ebene angesiedelt sind.<sup>249</sup> Wie erwähnt, sieht das geltende Recht – neben der Nichtwiederwahl – lediglich die Amtsenthebung als äusserst schwere Sanktion vor.<sup>250</sup> Ein ausdifferenzierterer Sanktionenkatalog würde es erlauben, bereits auf weniger schwere Defizite zu reagieren.<sup>251</sup> Zu klären wäre, ob sich die Disziplinaratbestände auf Amtspflichten beschränken oder auch gewisse anderweitige Verhaltenspflichten erfassen sollen. Bei der Klärung dieser Frage bietet sich die vergleichende Betrachtung von Berufsregeln in anderen Kontexten an.<sup>252</sup> Der Kreis möglicher Massnahmen umfasst die Verwarnung, den Verweis, die Busse, die befristete Kürzung bzw. Stagnierung des Lohnes, die Versetzung im Amt, die Streichung von Privilegien, die vorübergehende Einstellung im Dienst und die Freistellung.<sup>253</sup> Besondere Aufmerksamkeit ist mit Bezug auf die gesamte Regelung der Sicherstellung der «Balance zwischen Unabhängigkeit und Verantwortung»<sup>254</sup> zu schenken.

189. Wie vorne ausgeführt, bedarf die Etablierung des Disziplinarrechts zwar einer gesetzlichen Grundlage. Letztere kann und soll der für das Disziplinarrecht zuständigen Behörde<sup>255</sup> indes Spielräume für einzelfallgerechte Lösungen belassen. Diese Spielräume sind im konkreten Anwendungsfall unter Berücksichtigung der Grundsätze des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) sowie des Rechtsgleichheitsgebots (Art. 8 Abs. 1 BV) zu konkretisieren.<sup>256</sup>

---

<sup>249</sup> Siehe auch VK BGer, Aufsicht, Rz. 169; REITER, Disziplinarrecht, Rz. 22, wonach der Gesetzgeber davon ausgehen darf, «dass richterliche Disziplinarfehler den reibungslosen Justizbetrieb, der auch das Vertrauen in die Justiz erfordert, gefährdet und Disziplinarmassnahmen grundsätzlich im öffentlichen Interesse liegen».

<sup>250</sup> Siehe dazu vorne Rz. 25.

<sup>251</sup> Siehe auch REITER, Disziplinarrecht, Rz. 23, wonach die gegenwärtige Ausgestaltung des Disziplinarwesens «aus Sicht des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit zu wenig differenziert» erscheint. Auch die GRECO (Group of States against Corruption) des Europarates hat verschiedentlich ein adäquates Disziplinarwesen gefordert. Siehe GRECO, GrecoRC4(2022)23, Vierte Evaluationsrunde, Prävention von Korruption bei Mitgliedern von Parlamenten, Gerichten und Staatsanwaltschaften, Nachtrag zum zweiten Konformitätsbericht, Schweiz, 11. Mai 2023, Rz. 45 ff. (<<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/78269.pdf>>; letztmals besucht am 29. Januar 2024).

<sup>252</sup> Exemplarisch hinzuweisen ist auf die in Art. 25 BPG genannten Massnahmen. Ebenfalls herangezogen werden könnten der in Art. 17 BGFA verankerte Katalog der Disziplinar-massnahmen. Letzterer ist allerdings weniger passgenau, weil die davon erfassten Anwältinnen und Anwälte, anders als die Richterinnen und Richter, nicht ein öffentliches Amt bekleiden bzw. nicht in einem Arbeitsverhältnis zum Gemeinwesen stehen.

<sup>253</sup> Siehe VK BGer, Aufsicht, Rz. 151.

<sup>254</sup> REITER, Disziplinarrecht, Rz. 24.

<sup>255</sup> Siehe dazu hinten Rz. 192 ff.

<sup>256</sup> Siehe dazu auch vorne Rz. 164.

190. Beizubehalten ist zwecks Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte die Amtsenthebung wegen (unverschuldeter) physischer oder psychischer Unfähigkeit, das Richteramt auszuüben (Art. 10 lit. a VGG, Art. 21 lit. b StBOG, Art. 14 lit. b PatGG). Diese ist von den disziplinarischen Sanktionen zu unterscheiden, da sie ausschliesslich dem ordnungsgemässen Funktionieren der Justiz dient.<sup>257</sup>

191. Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass die Gutachterin keine Kenntnis von Vorkommnissen hat, die eine Anpassung der gerichtlichen Aufsicht als geboten erscheinen lassen.

(2) *Zuständigkeit für die Organ- und Disziplinaraufsicht*

192. Was die ideale Zuständigkeit für die Aufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte anbelangt, ist zwischen der Organ- und der Disziplinaraufsicht zu unterscheiden.

(i) *Organaufsicht*

193. Nach vorliegend vertretener Ansicht bewährt sich die Zuständigkeit der VK BGer für die Organaufsicht. Zwar wurden in der Vergangenheit, etwa im Kontext der Aufsicht über das Bundesstrafgericht verschiedene Probleme offenkundig.<sup>258</sup> Gestützt darauf kann der VK BGer die grundsätzliche Eignung zur Organaufsicht indes nicht abgesprochen werden.<sup>259</sup> Auch andere Schwierigkeiten, wie die Gefahr einer übermässigen Beschränkung der Verwaltungsaufonomie,<sup>260</sup> scheinen – nach anfänglichen Problemen bei der Rollenfindung<sup>261</sup> – überwunden zu sein. Da die VK BGer mit vergleichbaren justizorganisatorischen Fragen befasst ist wie die zu beaufsichtigenden erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte, verfügt sie über einschlägiges Spezialwissen, das es ihr erlaubt, allfällige Defizite und mögliche Lösungsansätze frühzeitig zu erkennen. Die Aufsichtszuständigkeit des Bundesgerichts ergänzt daher die Oberaufsicht durch die Bundesversammlung (Art. 169 Abs. 1 BV) und die gerichtlichen Kontrollmechanismen in idealer Weise.

194. Die Schaffung einer mit der Justizaufsicht betrauten Kommission, wie sie in verschiedenen Kantonen der Romandie besteht,<sup>262</sup> wäre zwar ebenfalls ein

---

<sup>257</sup> Siehe dazu vorne Rz. 25.

<sup>258</sup> Siehe dazu im Einzelnen GIANONI, Aufsicht, Rz. 8 ff.

<sup>259</sup> Die personenbezogenen Vorkommnisse in diesem Kontext belegen vielmehr die Notwendigkeit der Etablierung einer ausdifferenzierteren Disziplinaraufsicht. Siehe dazu hinten Rz. 188 ff.

<sup>260</sup> Siehe dazu METZ, Spannungsverhältnis, Rz. 9.

<sup>261</sup> Siehe dazu KOLLER, BSK BGG, Art. 1 Rz. 117a.

<sup>262</sup> Siehe dazu GIANONI, Rz. 34.

gangbarer Weg. Zu berücksichtigen ist indes, dass vorliegend für die Disziplinaraufsicht die Etablierung eines Justizgerichts vorgeschlagen wird.<sup>263</sup> Trotz der Parallelen und Berührungspunkte zwischen der Organ- und der Disziplinaraufsicht<sup>264</sup> bedingen die beiden Aufsichtsarten aufgrund ihres spezifischen Fokus nach vorliegend vertretener Ansicht unterschiedliche Expertisen. Das nachfolgend vorgeschlagene Justizgericht wäre mangels einschlägiger Erfahrung nicht gleichermassen wie die VK BGer geeignet, im Rahmen einer periodischen Prüfung allfällige organisatorische Defizite zu identifizieren. Die Schaffung einer weiteren Kommission mit Spezialistinnen und Spezialisten aus den Bereichen Finanzmanagement, Organisation und Personalführung ist nach vorliegend vertretener Ansicht deshalb suboptimal, weil sie zu einem unübersichtlichen Aufsichtskonstrukt führen würde. Daher wird für die Organaufsicht an der gegenwärtigen Konzeption mit der Aufsicht durch die VK BGer festgehalten.

(ii) *Disziplinaraufsicht*

195. Was die Zuständigkeit für die Disziplinaraufsicht anbelangt, sind folgende Ausgangsfeststellungen zu berücksichtigen: Beim Disziplinarverfahren handelt es sich um ein Verwaltungsverfahren, im Rahmen dessen die Parteirechte zu gewähren sind. Zudem ist hinreichender Rechtsschutz sicherzustellen.<sup>265</sup> Schliesslich ist zu erwähnen, dass Disziplinarverfahren gegenüber Richterinnen und Richter in einem gewissen Spannungsverhältnis zur richterlichen Unabhängigkeit stehen.
196. Theoretisch wäre es denkbar, die Anwendung eines ausdifferenzierten Disziplinarrechts der Gerichtskommission (für die Verfahrensvorbereitung) und der Vereinigten Bundesversammlung (für die Entscheidung) zu überantworten. Verschiedene Argumente sprechen indes gegen eine solche Zuständigkeitsallokation:
197. Erstens hat einem Disziplinarentscheid ein förmliches Verwaltungsverfahren voranzugehen. Als politische Organe sind weder die Gerichtskommission noch die Vereinigte Bundesversammlung prädestiniert für die Führung solcher Verfahren.<sup>266</sup> Zweitens dürfte eine ausdifferenzierte Disziplinaraufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte mutmasslich zu einer

---

<sup>263</sup> Siehe dazu hinten Rz. 200.

<sup>264</sup> Siehe dazu vorne Rz. 112.

<sup>265</sup> Siehe dazu vorne Rz. 110 f.

<sup>266</sup> Für die Zuweisung der Disziplinaraufsicht an ein unpolitisches Organ spricht sich auch REITER, Disziplinaraufsicht, Rz. 32, aus.

gewissen Fallbelastung führen,<sup>267</sup> was es als fraglich erscheinen lässt, ob die Bundesversammlung über die erforderlichen zeitlichen Kapazitäten verfügt. Drittens besteht de lege lata keine Anfechtungsmöglichkeit bei Akten der Bundesversammlung (Art. 189 Abs. 4 BV); eine solche könnte indes spezialgesetzlich geschaffen werden. Viertens sprechen Gründe der Vertraulichkeit für eine andere Zuständigkeit als diejenige der Vereinigten Bundesversammlung bzw. der Gerichtskommission. Zwar könnte auf der Ebene der Gerichtskommission Vertraulichkeit gewährleistet und sichergestellt werden, dass querulatorische Anzeigen nicht weiterverfolgt bzw. Verfahren ohne Publikmachung abgeschlossen werden. Vor der Vereinigten Bundesversammlung lässt sich dies aber nicht mehr sicherstellen.

198. Aufgrund seiner verfahrensrechtlichen Expertise, seines Verständnisses der justiziellen Tätigkeit sowie seiner Stellung als unabhängiges Gericht wäre das Bundesgericht bzw. dessen VK grundsätzlich geeignet, die Disziplinaraufsicht über die anderen erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte zu übernehmen. Zwei Vorbehalte sind diesbezüglich indes anzubringen: Zum einen würde das Bundesgericht dadurch mit einer zusätzlichen Aufgabe belastet. Diese Belastung könnte zwar mit zusätzlichen Ressourcen abgedeckt werden. Zum anderen ist aber zu berücksichtigen, dass durch die Übertragung der Disziplinaraufsicht auf das Bundesgericht das für die Organaufsicht zentrale Vertrauensverhältnis gestört werden könnte. Nicht ausgeschlossen wäre es daher, dass aus Furcht vor disziplinarischen Sanktionen organisatorische Probleme gegenüber dem Bundesgericht unter Verschluss gehalten werden.<sup>268</sup> Schliesslich ist zu erwähnen, dass zumindest ein Teil der Bundesrichterinnen und Bundesrichter zuvor an einem erstinstanzlichen eidgenössischen Gericht tätig war, was die Frage nach einer hinreichenden persönlichen Distanz gegenüber den Beaufsichtigten aufwirft.
199. Andere erstinstanzliche eidgenössische Gerichte kämen zwar grundsätzlich ebenfalls für die Ausübung der Disziplinaraufsicht in Frage. Als Vorteile einer solchen Aufsichtskonzeption liesse sich ins Feld führen, dass die anderen Gerichte bzw. deren Richterinnen und Richter das Justizsystem bzw. die Anforderungen, die an sie gestellt werden, kennen. Diese Gerichte agieren zudem permanent und könnten daher rasch agieren. Gegen eine wechselseitige Aufsicht sprechen indes die damit einhergehende zusätzliche Belastung so-

---

<sup>267</sup> Bislang kam es noch nie zu einer Amtsenthebung eines Richters bzw. einer Richterin. 2023 beschloss die Gerichtskommission in einem Fall, in welchem die VK des Bundesgerichts eine Untersuchung wegen Änderung der Zusammensetzung eines Gerichtskörpers eröffnet hatte, nach Anhörung der betreffenden Person, kein Amtsenthebungsverfahren einzuleiten (siehe Medienmitteilung der Gerichtskommission vom 10. Mai 2023).

<sup>268</sup> Siehe dazu auch vorne Rz. 118.

wie eine gewisse Gefahr, dass die Disziplinaraufsicht aus Solidarität weniger streng ausgeübt würde.<sup>269</sup>

200. Die vorstehenden Ausführungen legen den Schluss nahe, dass die Disziplinaraufsicht idealerweise einem unabhängigen Gericht, das ausserhalb des gerichtlichen Instanzenzugs steht und mit weitgehender Unabhängigkeit ausgestattet ist, übertragen wird.<sup>270</sup> Eine solche Behörde (ähnlich dem Justizgericht des Kantons Aargau und daher im Folgenden als Justizgericht bezeichnet) wäre mit unabhängigen Fachpersonen zu besetzen. Sie würde neben der Fachkenntnis auch Vertraulichkeit sowie die notwendige Distanz zur Politik gewährleisten.
201. Zu klären wäre des Weiteren, wem das Recht zukommen sollte, das für Disziplinarverfahren zuständige Justizgericht anzurufen. Sinnvollerweise würde diese Kompetenz bei den Richterinnen und Richtern des beaufsichtigten Gerichts, bei dessen Organen (namentlich der jeweiligen VK) sowie bei den mit der Organaufsicht betrauten Instanzen liegen. Letztere können über entsprechende Aufsichtsanzeigen auch von einem weiteren Personenkreis auf mögliche Defizite aufmerksam gemacht werden.
202. Die Zuständigkeit zur Verhängung disziplinarischer Sanktionen würde damit in der Zuständigkeit des Justizgerichts liegen. Lediglich die Amtsenthebung als *contrarius actus* wäre zwecks Wahrung der Parallelität mit Bezug auf Wahl und Abberufung<sup>271</sup> weiterhin der Bundesversammlung zu überlassen. Indem dem Justizgericht die Sachverhaltsabklärung übertragen und ein Antragsrecht zugestanden werden würde, wäre auch für eine gewisse Entpolitisierung des Amtsenthebungsverfahrens gesorgt. Parlamentsintern könnte die Gerichtskommission – entsprechend Art. 40a Abs.1 und 3 ParlG<sup>272</sup> – mit der Vorbereitung des Geschäfts zuhanden der Vereinigten Bundesversammlung betraut werden.
203. Zu klären wäre darüber hinaus, ob einer internen Stelle (z.B. der VK) des jeweiligen erstinstanzlichen Gerichts ebenfalls gewisse disziplinarische Kompetenzen zukommen sollten. Davon ist nach vorliegend vertretener Ansicht abzusehen, da aufgrund des daraus resultierenden Hierarchieverhältnisses Gefährdungen der richterlichen Unabhängigkeit nicht ausgeschlossen werden

---

<sup>269</sup> Siehe dazu auch REITER, Disziplinarrecht, Rz. 40, welche die Disziplinaraufsicht durch ordentliche Gerichte mit dem Argument des Korporatismus ablehnt.

<sup>270</sup> Siehe auch REITER, Disziplinarrecht, Rz. 50, die ein Justizgericht gegenüber einem Justizrat bevorzugt.

<sup>271</sup> Siehe auch Gutachten des BJ vom 14. August 2003, VPB 68.49 (2004), § II.1.4; VK BGer, Aufsicht, Rz. 144.

<sup>272</sup> Siehe dazu vorne Rz. 26.

könnten.<sup>273</sup> Abzulehnen ist eine Teilung der Disziplinargewalt im Übrigen auch deshalb, weil zu Beginn eines Verfahrens teilweise noch nicht klar sein dürfte, welche Sanktion dereinst zum Tragen kommt. Zudem würde die Entwicklung einer einheitlichen, stringenten Praxis durch eine Teilung eher erschwert.<sup>274</sup> Den VK der beaufsichtigten Gerichte sollte indes die Möglichkeit eingeräumt werden, das Justizgericht anzurufen. Unbenommen bleiben ihnen zudem Ermahnungen oder Hinweise auf Optimierungspotenzial, denen kein disziplinarischer Charakter zukommt.<sup>275</sup>

204. Klärungsbedarf besteht schliesslich mit Bezug auf die Zuständigkeit für die nichtdisziplinarische Amtsenthebung. Deren Vorbereitung würde idealerweise dem Justizgericht übertragen, zumal es sich hier ebenfalls um eine personenbezogene Aufsicht handelt und bei Einleitung des Verfahrens unter Umständen noch nicht klar ist, ob ein bestimmtes Verhalten individuell vorwerfbar ist oder auf anderen Ursachen gründet. Auch die nicht disziplinarische Amtsenthebung wäre letztlich von der Bundesversammlung vorzunehmen. Die identische Abwicklung von disziplinarischer und nichtdisziplinarischer Amtsenthebung rechtfertigt sich nicht zuletzt deshalb, weil es sich in beiden Konstellationen um personenbezogene Verfahren handelt, die besondere Anforderungen in rechtsstaatlicher Hinsicht nach sich ziehen.<sup>276</sup>

(3) *Vor- und Nachteile im Vergleich zum Status quo*

205. Verglichen mit dem Status quo verfügt der erörterte Vorschlag primär über den Vorteil einer ausdifferenzierteren Disziplinaraufsicht durch ein unpolitisches Gremium. Dadurch könnten potenzielle Eskalationen frühzeitig verhindert und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Justiz gestärkt werden.
206. In organisatorischer Hinsicht ist das vorstehend skizzierte Modell indes insofern aufwändiger, als ein neues Gremium geschaffen werden müsste, das mit entsprechenden Ressourcen auszustatten wäre. Zudem entstünde dadurch ein grösserer Koordinationsaufwand als heute, indem die Kommunikation und gegenseitige Abstimmung zwischen den mit der Organ- und dem mit der Disziplinaraufsicht betrauten Gremien geregelt werden müsste.

---

<sup>273</sup> Siehe dazu vorne Rz. 127.

<sup>274</sup> REITER, Disziplinarrecht, Rz. 31.

<sup>275</sup> Siehe dazu vorne Rz. 103.

<sup>276</sup> Auch REITER, Disziplinarrecht, Rz. 76, befürwortet die Zuständigkeit des für das Disziplinarwesen idealerweise zuständigen Justizgerichts auch für die Amtsenthebung aus nichtdisziplinarischen Gründen.

*c) Über das Bundesgericht*

*(1) Reichweite der Organ- und der Disziplinaraufsicht*

207. Was die Organaufsicht über das Bundesgericht anbelangt, ist nach vorliegend vertretener Aufsicht an der gegenwärtigen Rechtslage mit der Oberaufsicht durch die Bundesversammlung (Art. 169 Abs. 1 BV) und der innergerichtlichen Aufsicht durch die VK BGer festzuhalten. Die Etablierung weiterer (richterlicher) Aufsichtsinstanzen ist aufgrund der spezifischen Stellung des Bundesgerichts als «oberste rechtsprechende Behörde des Bundes» (Art. 188 Abs. 1 BV) ohnehin nicht angezeigt.<sup>277</sup>
208. Die Frage, ob eine Disziplinaraufsicht gegenüber den Bundesrichterinnen und Bundesrichtern zu etablieren wäre, lässt sich nicht leichthin beantworten. Die Aufrechterhaltung des Vertrauens der Öffentlichkeit in die Justiz spricht jedenfalls gleichermassen wie bei den Richterinnen und Richtern der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte für die Etablierung einer solchen.
209. Diesbezüglich besteht indes weiterer Klärungsbedarf: So wäre zu diskutieren, ob und inwiefern die Stellung als Magistratspersonen und die Gleichbehandlung der Bundesrichterinnen und Bundesrichtern mit den weiteren Magistratspersonen (namentlich den Bundesrätinnen und Bundesräten sowie dem Bundeskanzler bzw. der Bundeskanzlerin), die keiner Disziplinargewalt unterliegen, einer disziplinarischen Verantwortung entgegensteht.<sup>278</sup> Würden die Bundesrichterinnen und Bundesrichter von der Disziplinaraufsicht ausgenommen, wäre nach sachlichen Gründen für eine Ungleichbehandlung im Verhältnis zu den Richterinnen und Richtern der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte zu fragen. Argumentiert werden könnte dabei primär mit deren Status als Magistratspersonen.

*(2) Zuständigkeit für die Organ- und Disziplinaraufsicht*

*(i) Organaufsicht*

210. Was die Zuständigkeit für die Organaufsicht über das Bundesgericht anbelangt, drängen sich nach vorliegend vertretener Ansicht keine Anpassungen auf.

---

<sup>277</sup> Siehe zu den aufsichtsrechtlichen Konsequenzen von Art. 188 Abs. 1 BV auch hinten Rz. 211.

<sup>278</sup> Siehe dazu auch vorne Rz. 92.

(ii) *Disziplinaraufsicht*

211. Würde eine Disziplinaraufsicht über Bundesrichterinnen und Bundesrichter in Betracht gezogen, wäre zu klären, auf welche Weise eine verfassungskonforme Zuständigkeitsordnung etabliert werden könnte. Nach vorliegend vertretener Ansicht wäre die Überordnung eines anderen, mit der Disziplinaraufsicht betrauten Gerichts aufgrund der verfassungsrechtlichen Stellung des Bundesgerichts als «oberste rechtsprechende Behörde des Bundes» (Art. 188 Abs. 1 BV) heikel.
212. Keine entsprechenden Probleme bestünden demgegenüber, wenn die Bundesversammlung mit der Disziplinaraufsicht betraut würde. Negativ ins Gewicht fallen würden bei diesem Aufsichtsmodell indes die bereits im Kontext der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte erörterte Politisierung des Disziplinarrechts sowie die damit verbundenen Gefahren für die richterliche Unabhängigkeit.<sup>279</sup>
213. REITER verweist in diesem Kontext auf die Voraussetzungen der Amtsenthebung eines Richters bzw. einer Richterin des EGMR, die verlangen, dass zwei Drittel der Mitglieder der Plenarversammlung nach Gewährung des rechtlichen Gehörs beschliessen, dass ein Richter bzw. eine Richterin die Voraussetzungen für das Amt nicht mehr erfüllt.<sup>280</sup> In Anlehnung an dieses Modell schlägt sie eine Regelung vor, wonach «das Bundesgericht einem externen Justizgericht beispielsweise mit einer Zweidrittelmehrheit eine konkrete Massnahme beantragen und das Justizgericht nicht über diesen Antrag hinausgehen, sondern ihn nur auf Missbrauch überprüfen und unterschreiten könnte»<sup>281</sup>. Zwar würde ein allfälliges Missbrauchsrisiko dadurch weitgehend eliminiert,<sup>282</sup> allerdings würden dadurch gegenseitige Abhängigkeiten zwischen den Richterinnen und Richtern entstehen, die der richterlichen Unabhängigkeit abträglich wären.
214. Bedenkenswert wäre vor diesem Hintergrund ein Modell, in welchem die Sachverhaltsabklärung sowie der Vorschlag einer konkreten disziplinarischen Sanktion dem Justizgericht obläge, der Entscheid hierüber aber von der Vereinigten Bundesversammlung zu treffen wäre, die (entsprechend Art. 40a Abs. 1 und 3 ParlG<sup>283</sup>) auf Antrag der Gerichtskommission entscheidet. Auf diese Weise bliebe die Parallelität mit Bezug auf Wahl und Abberufung ge-

---

<sup>279</sup> Siehe dazu vorne Rz. 197.

<sup>280</sup> Rule 7 der Rules of Court des EGMR vom 22. Januar 2024 (<[https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Rules\\_Court\\_ENG](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Rules_Court_ENG)>; letztmals besucht am 29. Januar 2024).

<sup>281</sup> REITER, Disziplinarrecht, Rz. 51.

<sup>282</sup> So auch REITER, Disziplinarrecht, Rz. 51.

<sup>283</sup> Siehe dazu vorne Rz. 26.

wahrt; zudem würde das Risiko einer Politisierung des Disziplinarrechts eliminiert, ohne dass innerhalb der Richterschaft über disziplinarische Sanktionen befunden werden müsste.

215. Empfohlen wird zudem, dass die Bundesversammlung im selben Verfahren auch über nicht-disziplinarische Amtsenthebungen befindet. Diese bislang nur für die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte vorgesehene Amtsenthebung (Art. 10 lit. b VGG, Art. 21 lit. b StBOG, Art. 14 lit. b PatGG)<sup>284</sup> würde damit auf das Bundesgericht ausgedehnt.

*(3) Vor- und Nachteile im Vergleich zum Status quo*

216. Wie erwähnt, erfolgt vorliegend keine abschliessende Stellungnahme hinsichtlich der Etablierung der Disziplinaraufsicht gegenüber den Bundesrichtern und Bundesrichterinnen. Ursächlich hierfür sind insbesondere die klärungsbedürftigen Konsequenzen von deren Status als Magistratspersonen.<sup>285</sup>
217. Da mit Blick auf Art. 188 Abs. 1 BV eine Aufsichtskonzeption zu entwickeln wäre, die sowohl der Stellung des Bundesgerichts Rechnung trägt, als auch eine Politisierung bzw. Missbrauchsanfälligkeit des Disziplinarrechts verhindert, würde sich eine solche Aufsicht zwangsläufig durch eine gewisse Komplexität charakterisieren. Da hierbei dem Justizgericht, dem sinnvollerweise auch die Zuständigkeit für die Disziplinaraufsicht über die erstinstanzlichen Gerichte des Bundes<sup>286</sup> und die Eidgenössischen Schätzungskommissionen<sup>287</sup> übertragen würde, eine bedeutende Funktion zukäme, liessen sich immerhin Synergien schaffen.

**d) Über die Eidgenössischen Schätzungskommissionen**

*(1) Reichweite der Organ- und Disziplinaraufsicht*

218. Bezüglich der Reichweite der Organaufsicht über die Eidgenössischen Schätzungskommissionen drängen sich nach vorliegend vertretener Ansicht keine Anpassungen auf.<sup>288</sup>
219. Auch in diesem Kontext wäre allerdings eine weitergehende Disziplinaraufsicht mit einem ausgebauten Sanktionenkatalog angezeigt. Diesbezüglich kann auf die Ausführungen zu den erstinstanzlichen eidgenössischen Gerich-

---

<sup>284</sup> Siehe dazu vorne Rz. 25.

<sup>285</sup> Siehe dazu vorne Rz. 208 f.

<sup>286</sup> Siehe dazu vorne Rz. 200 f.

<sup>287</sup> Siehe dazu hinten Rz. 221.

<sup>288</sup> Siehe zur geltenden Rechtslage vorne Rz. 28 f.

ten verwiesen werden, die im vorliegenden Zusammenhang ebenfalls Geltung beanspruchen.<sup>289</sup>

(2) *Zuständigkeit für die Organ- und Disziplinaraufsicht*

(i) *Organaufsicht*

220. Nach vorliegend vertretener Ansicht ist die derzeit bestehende Allokation der Organaufsicht über die Eidgenössischen Schätzungskommissionen beim Bundesverwaltungsgericht sinnvoll.<sup>290</sup>

(ii) *Disziplinaraufsicht*

221. Würde ein Justizgericht mit der Disziplinaraufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte betraut, wäre es sinnvoll, diesem auch die Disziplinaraufsicht über die Richterinnen und Richter der eidgenössischen Schätzungskommissionen zu übertragen. Bezüglich der Gründe kann auf die Ausführungen im Kontext der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte verwiesen werden.<sup>291</sup>

(3) *Vor- und Nachteile im Vergleich zum Status quo*

222. Verglichen mit dem geltenden Recht hätte eine differenziertere Disziplinaraufsicht den Vorteil, dass auch kritikwürdige Verhaltensweisen unterhalb der Schwelle der Amtsenthebung geahndet werden könnten, was letztlich das Vertrauen in die Eidgenössischen Schätzungskommissionen fördern dürfte.

223. Wie im Zusammenhang mit den erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichten ausgeführt,<sup>292</sup> geht mit der Schaffung einer neuen gerichtlichen Behörde indes ein gewisser Mehraufwand einher.

#### **4. Beurteilung des Anpassungsbedarfs im Kontext der Amtsenthebung von Richterinnen und Richtern**

224. *Frage B.4.: Die Vereinigte Bundesversammlung kann einen Richter oder eine Richterin des Bundesverwaltungsgerichts, des Bundesstrafgerichts und des Bundespatentgerichts – nicht aber des Bundesgerichts – des Amtes entheben. Die Gerichtskommission der eidgenössischen Räte (GK) ist zuständig für die Vorbereitung des Verfahrens. Sind je nach Modell der Aufsicht über die*

---

<sup>289</sup> Siehe vorne Rz. 188 ff.

<sup>290</sup> Siehe zur gegenwärtigen Rechtslage vorne Rz. 28 f.

<sup>291</sup> Siehe dazu vorne Rz. 200.

<sup>292</sup> Siehe dazu vorne Rz. 205 f.

*erstinstanzlichen Gerichte und über das Bundesgericht Anpassungen an dieser Regelung angebracht? Wenn ja, welche Anpassungen wären zweckmässig und was wären deren Vor- und Nachteile?*

**a) Modelle der Aufsicht**

225. Wie vorne ausgeführt, wird vorliegend ein Modell präferiert, das die Organaufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte beim Bundesgericht bzw. (in Gestalt der Oberaufsicht) bei der Bundesversammlung belässt. Diese wäre durch eine umfassendere Disziplinaraufsicht zu ergänzen, die idealerweise einem spezifisch dafür geschaffenen Justizgericht zu übertragen wäre. Das Abberufungsrecht würde allerdings weiterhin ausschliesslich der Vereinigten Bundesversammlung zukommen.
226. Daneben sind – wie erwähnt – weitere Modelle denkbar, die vorliegend indes als weniger ideal qualifiziert werden. Zu erwähnen ist insbesondere die Wahrnehmung einer ausgebauten Disziplinaraufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte durch das Bundesgericht. Deren Konsequenzen werden im Folgenden lediglich am Rande thematisiert.

**b) Anpassungsbedarf**

*(1) Anknüpfungspunkte*

227. Ein Anpassungsbedarf kann sich grundsätzlich auf unterschiedliche Aspekte der geltenden Regelung zur Amtsenthebung beziehen: Im Zentrum stehen die spezifischen Zuständigkeiten von Gerichtskommission und Vereinigter Bundesversammlung im Kontext der Amtsenthebung sowie die Reichweite der Amtsenthebungsgründe und deren Verhältnis zur disziplinarischen Aufsicht bzw. zur Organaufsicht. Zu diskutieren wäre im Übrigen, ob je nach Modell der Aufsicht nach wie vor an der periodischen Wiederwahl der Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen Gerichte des Bundes und des Bundesgerichts festzuhalten ist.
228. Die Formulierung von Gutachtensfrage B.4. deutet darauf hin, dass primär die Zuständigkeiten der Gerichtskommission und der Vereinigten Bundesversammlung zu thematisieren sind. Nicht weiter erörtert werden weiterführende Fragen, etwa zum Rechtsschutz oder zu verfahrensrechtlichen Aspekten wie der Reichweite vorsorglicher Massnahmen.

*(2) Reichweite der Amtsenthebungsgründe und deren Verhältnis zur disziplinarischen Aufsicht bzw. zur Organaufsicht*

229. Wird auf einen Ausbau der disziplinarischen Aufsicht verzichtet, sind keine Anpassungen an der Formulierung der Amtsenthebungsgründe angezeigt.

Eine Weiterführung der bisherigen Regelung hätte zur Folge, dass weiterhin vorwerfbares Handeln (vorsätzliche oder grobfahrlässige Verletzung der Amtspflichten) und Gründe unverschuldeter Natur (dauerhafter Verlust der Fähigkeit, das Amt auszuüben)<sup>293</sup> gleichermassen behandelt werden. Rechtfertigen lässt sich dies unter Hinweis darauf, dass sich beide Regelungen auf die einzelnen Richterinnen und Richter beziehen.

230. Würde demgegenüber künftig eine disziplinarische Aufsicht in einem umfassenderen Sinn (mit differenzierter ausgestalteten disziplinarischen Massnahmen) eingeführt, bedürfte es zunächst einer entsprechenden Normierung.<sup>294</sup> Sodann wären die heute in den Amtsenthebungsbestimmungen geregelten disziplinarischen Verfehlungen bzw. deren Rechtsfolgen (vorsätzliche oder grobfahrlässige schwere Amtspflichtverletzung mit der Konsequenz der Amtsenthebung) in die neuen disziplinarrechtlichen Bestimmungen zu integrieren.
231. Dieser Regelungsbedarf bestünde unabhängig von der Frage, welche Instanz mit der Disziplinaraufsicht betraut ist.

(3) *Zuständigkeiten von Gerichtskommission und Vereinigter Bundesversammlung*

232. Des Weiteren ist der Normierungsbedarf bezüglich Zuständigkeit zur Verfahrensvorbereitung und Entscheidungsfindung zu klären. Da Frage B.4. an die Amtsenthebung anknüpft, wird sie im Folgenden mit Blick auf sämtliche Aufsichtsinstrumente erörtert, die sich auf eine individuelle Richterin bzw. einen individuellen Richter beziehen.
233. Wie ausgeführt, würde sinnvollerweise ein Justizgericht mit der Disziplinaraufsicht betraut. Diesem wäre auch die Kompetenz zum Erlass disziplinarischer Sanktionen zu übertragen. Zwei Vorbehalte sind diesbezüglich indes anzubringen:
234. Zum einen sollten Amtsenthebungen (als *contrarius actus* zur Wahl) ausschliesslich durch die Vereinigte Bundesversammlung vorgenommen werden können.<sup>295</sup> Diesbezüglich drängt sich keine Anpassung des geltenden Rechts auf. Allerdings wäre auf Gesetzesstufe (sinnvollerweise in einem neu zu schaffenden Erlass zum Justizgericht) zu normieren, dass das Disziplinarverfahren durch das Justizgericht geführt würde und dieses der Vereinigten Bundesversammlung Antrag stellt. Innerhalb der Legislative könnte weiterhin die Gerichtskommission mit der Vorbereitung der parlamentarischen Entscheidungsfindung betraut sein. Letztere würde allerdings nicht das Amtsenthebungsver-

---

<sup>293</sup> Zur Einordnung der Amtsenthebungsgründe siehe vorne Rz. 15.

<sup>294</sup> Siehe zu den Anforderungen an die gesetzliche Grundlage vorne Rz. 162 ff.

<sup>295</sup> Siehe dazu vorne Rz. 202 und 214.

fahren führen, sondern lediglich den Antrag des Justizgerichts behandeln. Entsprechend wäre Art. 40a Abs. 1 ParlG zu modifizieren.

235. Zum anderen würde die Vereinigte Bundesversammlung über sämtliche disziplinarischen Massnahmen gegenüber Bundesrichterinnen und Bundesrichter befinden.<sup>296</sup> Auch in diesem Kontext würde das Disziplinarverfahren vom Justizgericht geführt, das der Vereinigten Bundesversammlung Antrag stellt. Die Gerichtskommission wäre weiterhin mit der Vorbereitung der parlamentarischen Entscheidungsfindung betraut. Auch diesbezüglich wäre Art. 40a Abs. 1 ParlG anzupassen. Zudem müsste der Vereinigten Bundesversammlung die Zuständigkeit bezüglich disziplinarischer Sanktionierung der Bundesrichterinnen und Bundesrichter (und zwar auch unterhalb der Schwelle der Amtsenthebung) übertragen werden.
236. Würde die disziplinarrechtliche Zuständigkeit bezüglich der Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte demgegenüber dem Bundesgericht übertragen, wäre nach vorliegend vertretener Ansicht die Amtsenthebungscompetenz ebenfalls weiterhin bei der Vereinigten Bundesversammlung zu belassen. Zu normieren wären diesfalls die Schnittstellen zwischen der bundesgerichtlichen und der parlamentarischen Zuständigkeit, wobei sich vergleichbare Fragen wie mit Bezug auf das Zusammenwirken zwischen der Vereinigten Bundesversammlung und einem neu zu schaffenden Justizgericht stellen.<sup>297</sup>
- (4) *Periodische Wiederwahl der Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen Gerichte des Bundes und des Bundesgerichts*
237. Würde das Disziplinarrecht weiter ausgebaut und auch auf die Bundesrichterinnen und Bundesrichter erstreckt, wäre zu diskutieren, ob weiterhin am Erfordernis der periodischen Wiederwahl bzw. an der Wahl auf eine beschränkte Amtsdauer festzuhalten ist.<sup>298</sup> Diese Frage wird vorliegend nicht vertieft, sondern lediglich festgehalten, dass das Bedürfnis nach einer periodischen Klärung der Wählbarkeit zweifellos kleiner würde, wenn allfällige Defizite auf anderem Weg sanktioniert werden könnten.<sup>299</sup>

---

<sup>296</sup> Siehe dazu vorne Rz. 214 f.

<sup>297</sup> Siehe dazu vorne Rz. 233 f.

<sup>298</sup> So fordert beispielsweise BENJAMIN SCHINDLER, Intrigen in der Justiz, Interview, NZZ vom 14. November 2023, ein Verzicht auf die periodische Wiederwahl, wenn eine Disziplinarbehörde geschaffen wird.

<sup>299</sup> Siehe auch REITER, Disziplinarrecht, Rz. 75, wonach die Etablierung eines «richterlichen Disziplinarwesens [...] mit einer Wahl bis zum Erreichen der Altersgrenze im Bereich des ordentlichen Pensionsalters zu kompensieren» wäre.

**c) *Beurteilung der Zweckmässigkeit allfälliger Anpassungen sowie von deren Vor- und Nachteilen***

238. Die Etablierung eines Justizgerichts hätte den Vorteil, dass im gesamten Bereich des Disziplinarrechts die Untersuchungen durch eine Behörde geführt würde, die zudem über Unabhängigkeit verfügt. Abgesehen von Amtsenthebungen sowie disziplinarischen Massnahmen gegenüber Bundesrichterinnen und Bundesrichtern wäre diese auch für die Festlegung der Sanktionen im konkreten Fall zuständig.
239. Als hauptsächliche Nachteile ist auf die Existenz neuer Schnittstellen und dem damit einhergehenden Koordinationsbedarf hinzuweisen. Sodann wäre die Schaffung eines neuen Gremiums mit Kosten verbunden.

## Literaturverzeichnis

Die nachfolgend genannten Publikationen werden mit dem Namen des Autors bzw. der Autorin sowie dem kursiv gesetzten Stichwort bzw. den kursiv gesetzten Stichworten zitiert.

AUER ANDREAS, *Staatsrecht* der schweizerischen Kantone, Bern 2016

BAUMANN SANDRA, Übersicht über die *Justizverwaltung* des Kantons Aargau nach dem revidierten Gerichtsorganisationsgesetz unter besonderer Berücksichtigung des Justizgerichts, in: «Justice – Justiz – Giustizia» 2013/1

BIAGGINI GIOVANNI, *Gewaltenteilung* im Verfassungsstaat, in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener (Hrsg.), *Staatsrecht*, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2021, § 17

BIAGGINI GIOVANNI, *Kommentar BV*, 2. Aufl., Zürich 2017

CALAME THIERRY/HESS-BLUMER ANDRI/STIEGER WERNER (Hrsg.), *Patentgerichtsgesetz* (PatGG), *Kommentar*, Basel 2013 (zit.: AUTOR/-IN, *Kommentar PatGG*)

DAVID SAMUEL, *Surveillance* de la justice par les conseils de la magistrature, in: «Justice – Justiz – Giustizia» 2022/1

EHRENZELLER BERNHARD/EGLI PATRICIA/HETTICH PETER/HONGLER PETER/SCHINDLER BENJAMIN/SCHMID STEFAN G./SCHWEIZER RAINER J. (Hrsg.), *Die Schweizerische Bundesverfassung*, *St. Galler Kommentar*, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen und Zürich/Genf 2023 (zit.: AUTOR/-IN, *SG-Kommentar BV*)

EICHENBERGER KURT, *Justizverwaltung*, in: Aargauischer Juristenverein (Hrsg.), *Festschrift für den aargauischen Juristenverein 1936–1986*, Aarau 1986, S. 31 ff.

EICHENBERGER KURT, Die *Kontrolle* in der rechtsstaatlichen Demokratie der Gegenwart, in: Kurt Eichenberger (Hrsg.), *Der Staat der Gegenwart*, Basel/Frankfurt a.M. 1980, S. 127 ff.

FONJALLAZ JEAN, *Garantie* pour le justiciable d'un tribunal indépendant et impartial et contrôle de l'activité des tribunaux par la haute surveillance exercée par le pouvoir législatif, *AJP* 2011, S. 46 ff.

FREY HAESLER MIRJAM E., *Aufsicht* über die Justiz, Diss. Bern, Basel 2017

GIANONI FILIPPO, Die Aufsicht des Bundesgerichts über die erstinstanzlichen Bundesgerichte, in: «Justice – Justiz – Giustizia» 2020/3

GRAF MARTIN/THELER CORNELIA/VON WYSS MORITZ (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel 2014 (zit. AUTOR/-IN, Kommentar ParlG)

HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN/THURNHERR DANIELA, Schweizerisches *Bundesstaatsrecht*, 10. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2020

HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020

KEEL MADELEINE, Die *Leistungsstrukturen* der Justiz im Bund und in ausgewählten Kantonen – Eine Studie im Spannungsfeld von Führung und verfassungsrechtlichen Prinzipien, Diss. St. Gallen 2014

KIENER REGINA, unter Mitarbeit von Beatrice Durrer, Stephanie Fässler und Melanie Knüsel, *Verfahren der Amtsenthebung* von Richterinnen und Richtern der erstinstanzlichen Gerichte des Bundes, Gutachten im Auftrag der Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung vom 7. November 2007, VPB 2008 Nr. 25, S. 316 ff.

KIENER REGINA, *Richterliche Unabhängigkeit*, Bern 2001

LIENHARD ANDREAS, *Oberaufsicht* über die Gerichte, in: «Justice – Justiz – Giustizia» 2018/1

LIENHARD ANDREAS, Die bernische Gerichtsbarkeit auf dem Weg zur *Selbstverwaltung*, in: Ruth Herzog/Reto Feller (Hrsg.), *Bernische Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart*, 100 Jahre Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Bern 2010, S. 401 ff.

LIENHARD ANDREAS, Staats- und verwaltungsrechtliche *Grundlagen* für das New Public Management in der Schweiz, Analyse – Anforderungen – Impulse, Bern 2005

MARTENET VINCENT/DUBEY JACQUES (Hrsg.), *Constitution fédérale*, Commentaire romand, Basel 2021 (zit.: AUTOR/-IN, Commentaire romand)

METZ MARKUS, Das *Spannungsverhältnis* zwischen Selbstverwaltung und Aufsicht, Gedankensplitter eines «Beaufsichtigten», in: «Justice – Justiz – Giustizia» 2012/3

MEYER LORENZ/TSCHÜMPERLIN PAUL, Die *Aufsicht* des Bundesgerichts, in: «Justice – Justiz – Giustizia» 2012/3

MOOR PIERRE/BELLANGER FRANÇOIS/TANQUEREL THIERRY, *Droit administratif, Volume III: L'organisation des activités administratives. Les biens de l'Etat*, 2. Aufl., Bern 2018

MÜLLER GEORG/VOGEL STEFAN, *Rechtsgutachten* betreffend Aufsicht und Oberaufsicht über verselbständigte Träger von öffentlichen Aufgaben, insbesondere regionale Spitalzentren, in: *Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht*, Jahrbuch 2011, S. 5 ff.

NIGGLI MARCEL ALEXANDER/UEBERSAX PETER/WIPRÄCHTIGER HANS/KNEUBÜHLER LORENZ (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz, Basler Kommentar, 3. Aufl., Basel 2018 (zit.: AUTOR/-IN, BSK BGG)

PELLATON NICOLAS, *La surveillance disciplinaire* des magistrats du pouvoir judiciaire, in: François Bellanger/Thierry Tanquerel (Hrsg.), *Le droit disciplinaire*, Genf/Zürich/Basel 2018, S. 177 ff.

REITER CATHERINE, *Disziplinarrecht* für Richterinnen und Richter: Quo vadis?, in: «Justice – Justiz – Giustizia» 2023/4

REITER CATHERINE, *Gerichtsinterne Organisation: Best Practices*, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2015

SÄGESSER THOMAS, *Die Bundesbehörden*, Bern 2000

SCHINDLER BENJAMIN, *Verwaltungsermessen*, Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz, Zürich/St. Gallen 2010

SCHINDLER BENJAMIN, Wer wacht über die *Wächter* des Rechtsstaates? Das Bundesgericht im Spannungsfeld zwischen Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit, AJP 2003, S. 1017 ff.

SCHULTHESS STEFAN/WIEDERKEHR RENÉ, *Aufsicht* und Legalitätsprinzip, ZBI 110 (2009), S. 181 ff.

THURNHERR DANIELA, Aufsicht über Gerichte durch Gerichte – Die *Aufsichtseingabe* an das Bundesgericht, Anwaltsrevue 2/2023, S. 69 ff.

THURNHERR DANIELA, Rechtliches Gehör in *Administrativuntersuchungen*, sui generis 2020, S. 357 ff.

TSCHANNEN PIERRE/MÜLLER MARKUS/KERN MARKUS, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5. Aufl., Bern 2022

TSCHÜMPERLIN PAUL, Die *Aufsicht* des Bundesgerichts, SJZ 2009, S. 233 ff.

UEBERSAX PETER, *Gerichte* des Bundes, in: Oliver Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Band 3, VI.6 (S. 1757 ff.)

WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID (Hrsg.), *Bundesverfassung*, Basler Kommentar, Basel 2015 (zit.: AUTOR/-IN, BSK BV)

## Materialienverzeichnis

Verwaltungskommission des Bundesgerichts, Aufsicht des Bundesgerichts über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte – gesetzgeberischer Handlungsbedarf, Lausanne, März 2023 (zit.: VK BGer, Aufsicht)

Aufsichtsrechtliches Verfahren betreffend Vorkommnisse am Bundesstrafgericht. Bericht der Verwaltungskommission des Bundesgerichts vom 5. April 2020 (12\_T2/2020), Stellungnahme der Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates und des Ständerates vom 24. Juni 2020, BBI 2020 9439 ff.

Handlungsgrundsätze der Gerichtskommission zum Verfahren der Kommission im Hinblick auf eine Amtsenthebung oder eine Nichtwiederwahl vom 3. März 2011, BBI 2012 1271 ff. (zit.: Handlungsgrundsätze Amtsenthebung)

Extraits d'un avis de droit de l'Office fédéral de la justice du 13 décembre 2004, VPB 69.48 (2005) (zit.: Extraits d'un avis de droit de l'OFJ du 13 décembre 2004)

Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 14. August 2003, VPB 68.49 (2004) (zit.: Gutachten des BJ vom 14. August 2003)

Botschaft über die Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBI 2001 4202 ff. (zit.: Botschaft Totalrevision Bundesrechtspflege)

Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBI 1997 I 1 ff. (zit.: Botschaft neue BV)

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Abs.
a.M.	anderer Meinung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AufRBGer	Reglement des Bundesgerichts betreffend die Aufsicht über das Bundesstrafgericht, das Bundesverwaltungsgericht und das Bundespatentgericht vom 11. September 2006 (SR 173.110.132)
BA	Bundesanwaltschaft
BGE	Entscheidungen des Bundesgerichts, Amtliche Sammlung
BGerR	Reglement für das Bundesgericht vom 20. November 2006 (SR 173.110.131)
BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz) vom 17. Juni 2005 (SR 173.110)
BGer	Bundesgericht
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1)
BSK	Basler Kommentar
bspw.	beispielsweise
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
E.	Erwägung
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (SR 101)
EntG	Bundesgesetz über die Enteignung vom 20. Juni 1930 (SR 711)

f./ff.	folgende
Fn.	Fussnote
GK	Gerichtskommission
GPK	Geschäftsprüfungskommission(en)
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
N.	Note
ParlG	Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz) vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10)
PatGG	Bundesgesetz über das Bundespatentgericht (Patentgerichtsgesetz) vom 20. März 2009 (SR 173.41)
PVBGer	Personalverordnung des Bundesgerichts vom 27. August 2001 (SR 172.220.114)
Rz.	Randziffer
S.	Seite
sog.	sogenannt
SR	Systematische Rechtssammlung
StBOG	Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz) vom 19. März 2010 (SR 173.71)
UNO-Pakt II	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 103.2)
VGG	Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz) vom 17. Juni 2005 (SR 173.32)
vgl.	vergleiche
VGR	Geschäftsreglement für das Bundesverwaltungsgericht vom 17. April 2008 (SR 173.320.1)
VK BGer	Verwaltungskommission des Bundesgerichts