



Die Aufsicht des Bundesgerichts



Kommentar

Patentgerichtsgesetz (PatGG)

Herausgeber

Thierry Calame
Andri Hess-Blumer
Werner Stieger

Art. 3

1. Kapitel: Stellung

Art. 3

Aufsicht	<p>¹ Das Bundesgericht übt die administrative Aufsicht über die Geschäftsführung des Bundespatentgerichts aus.</p> <p>² Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht aus.</p> <p>³ Das Bundespatentgericht unterbreitet dem Bundesgericht jährlich seinen Entwurf für den Voranschlag sowie seine Rechnung und seinen Geschäftsbericht zuhanden der Bundesversammlung.</p>
Surveillance	<p>¹ Le Tribunal fédéral exerce la surveillance administrative sur la gestion du Tribunal fédéral des brevets.</p> <p>² L'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance.</p> <p>³ Le Tribunal fédéral des brevets soumet chaque année au Tribunal fédéral son projet de budget, ses comptes et son rapport de gestion à l'intention de l'Assemblée fédérale.</p>
Vigilanza	<p>¹ Il Tribunale federale esercita la vigilanza amministrativa sulla gestione del Tribunale federale dei brevetti.</p> <p>² L'Assemblea federale esercita l'alta vigilanza.</p> <p>³ Il Tribunale federale dei brevetti sottopone ogni anno al Tribunale federale, a destinazione dell'Assemblea federale, il suo progetto di preventivo nonché il suo consuntivo e il suo rapporto di gestione.</p>
Supervision	<p>¹ The Federal Supreme Court exercises supervision over the administration of the Federal Patent Court.</p> <p>² The Federal Assembly exercises ultimate supervision over the Federal Patent Court.</p> <p>³ The Federal Patent Court shall submit to the Federal Supreme Court its annual draft budget, annual accounts and annual report for the attention of the Federal Assembly.</p>

Inhaltsübersicht

	Note
I. Allgemeines	1
II. Die Aufsicht des Bundesgerichts (Abs. 1)	10
1. Begriffsdefinition	10
2. Gegenstand	14
3. Zweck der Aufsicht	16
4. Verhältnis der Aufsicht zur Verwaltungsautonomie	21
5. Aufsichtsbehörde	25
6. Instrumente	27
a) Geschäftsbericht (Art. 3 Abs. 3 PatGG; Art. 4 AufRBGer)	27
b) Aussprachen und Kontrollen (Art. 5 AufRBGer)	30
c) Finanzaufsicht (Art. 6 AufRBGer)	33
d) Untersuchungen (Art. 7 AufRBGer)	39
e) Mitteilungen an die Oberaufsichtsbehörde (Art. 8 AufRBGer)	42
f) Aufsichtseingaben (Art. 9 AufRBGer)	44
g) Weisungen (Art. 10 AufRBGer)	56
h) Zusammenarbeit der Dienste (Art. 11 AufRBGer)	60
i) Berichterstattung (Art. 12 AufRBGer)	67
j) Informationsrechte (Art. 5 und 7 AufRBGer)	68

	Note
7. Grenzen der administrativen Aufsicht	72
8. Abgrenzung zur Oberaufsicht	74
III. Die Oberaufsicht der Bundesversammlung (Abs. 2)	80
1. Begriffsdefinition, Gegenstand	80
2. Instrumente	84
a) Im Allgemeinen	84
b) Nicht Weisungen	86
c) Nichtwiederwahl und Amtsenthebung	87
d) Informationsrechte	89
e) Allgemeine parlamentarische Instrumente	92
f) Parlamentarische Untersuchungskommission	93
3. Beschwerden an die Oberaufsichtsbehörde	94
IV. Voranschlag, Rechnung, Geschäftsbericht (Abs. 3)	95
1. Geschäftsbericht	95
2. Voranschlag und Staatsrechnung (Abs. 3)	101
3. Vertretungsbefugnisse des Bundesgerichts	108

Literatur

AESCHLIMANN ARTHUR, Aspekte der Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte, in: Parlament 2009 Nr. 1, 4 ff.; BERICHT der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 28. Juni 2002, Parlamentarische Oberaufsicht über die Gerichte, BBl 2002 7625 (zit. Bericht GPK Oberaufsicht); BERICHT der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 11.3.2002, Zur Tragweite der Parlamentarischen Oberaufsicht über die die Gerichte – Positionen in der Rechtslehre, BBl 2002 7690 (zit. Bericht Tragweite Oberaufsicht); BIAGGINI GIOVANNI, Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte im Bereich der Strafverfolgung aus verfassungsmässiger Sicht, Rechtsgutachten vom 5.6.2008, <<http://www.parlament.ch.html>> unter Geschäftsprüfungskommissionen, Untersuchung der GPK-N zu den Strafverfolgungsbehörden des Bundes/Nachfolgeuntersuchung: Dokumente O. Holenweger; GUTACHTEN vom 13.12.2004 des Bundesamtes für Justiz, Surveillance du Tribunal fédéral et du Tribunal administratif fédéral par le Tribunal fédéral, in VPB 69/2005 Nr. 48 (zit. GUTACHTEN BJ 2004); GUTACHTEN vom 12.7.2007 des Bundesamtes für Justiz, Compétences budgétaires des tribunaux (nicht veröffentlicht; zit. GUTACHTEN BJ 2007); KIENER REGINA, Verfahren der Amtsenthebung von Richterinnen und Richtern der erstinstanzlichen Gerichte des Bundes, VPB 2008.25, S. 316 ff. (zit. KIENER, Amtsenthebung); DIES., Verfahren der Erneuerungswahl von Richterinnen und Richtern des Bundes, VPB 2008.26 S. 350 ff. (zit. KIENER, Erneuerungswahl); KLOPFER RAINER, Management in der Justiz – Richterbild im Wandel, in: Justice – Justiz – Giustizia 2007/2; KÖLZ ALFRED/HÄNER ISABELLE, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998; LIENHARD ANDREAS, Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Bern 2005 (zit. LIENHARD, Grundlagen); DERS., Oberaufsicht und Justizmanagement, in: Justice – Justiz – Justizia 2009/1 (zit. LIENHARD, Oberaufsicht); DERS., Controllingverfahren des Bundesgerichts, in: Justice – Justiz – Justizia 2007/2 (zit. LIENHARD, Controllingverfahren); MÜLLER GEORG, Die Aufsicht über die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten im Kanton Zürich, ZBl 110(2009), S. 473; SCHWEIZER RAINER J., Rechtsfragen der Justizverwaltung am Beispiel der Schweizerischen Asylrekurskommission, AJP 2001, S. 661 ff.; DERS., Gerichtsmanagement am Bundesgericht, Stand und Entwicklungstendenzen, in: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Justiz – Ein Balanceakt zwischen Effizienz und Rechtsstaatlichkeit, Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften, Bd. 44 (2003), S. 77 ff. (zit. TSCHÜMPERLIN, Gerichtsmanagement); DERS., Akteneinsichtsrechte vor und am Bundesgericht, <<http://www.bger.ch.html>> unter Publikationen (zit. TSCHÜMPERLIN, Akteneinsichtsrechte).

I. Allgemeines

- 1 Im Rahmen der Totalrevision der Bundesrechtspflege ist die Aufsicht des Bundesgerichts erst gegen Schluss des *Gesetzgebungsprozesses* in die jeweiligen Gesetze eingefügt worden. Das Bundesstrafgericht unterstand vom 1.4.2004 bis 31.12.2006 sogar nur der Oberaufsicht des Parlaments, bis im Rahmen der Gesetzgebung über das Bundesgericht die Aufsicht des obersten schweizerischen Gerichts über die erstinstanzlichen zivilen Gerichte des Bundes auch ins Gesetz über das Bundesstrafgericht eingefügt wurde.¹ Die Verwaltung mochte die Aufsicht so spät im Gesetzgebungsprozess jedoch nicht mehr auf die anderen Vorschriften abstimmen. Die gesetzliche Regelung ist daher lückenhaft und nicht ganz frei von Widersprüchen. Namentlich die Grenzziehung zur Verwaltungsautonomie der erstinstanzlichen Gerichte und das Verhältnis zwischen Aufsicht und Oberaufsicht sind vom Gesetzgeber nicht geklärt worden und daher durch die Ausführungsvorschriften des Bundesgerichts² sowie dessen Praxis und jene der Oberaufsichtsbehörde zu bestimmen. Dies gilt auch in Bezug auf das Bundespatentgericht.
- 2 Hauptaufgabe und Daseinsberechtigung der Gerichte ist die *Rechtsprechung*. Die Rechtsprechung unterer Gerichte wird im *Instanzenzug* über die gesetzlich vorgesehenen Rechtsmittel überprüft. Diese fachliche Überprüfung der Rechtsprechung durch obere Gerichte gehört zum unverzichtbaren Instrumentarium eines jeden modernen Justizsystems.
- 3 Eine ergänzende *fachliche Aufsicht* der Aufsichtsbehörde mit der Möglichkeit, bei qualifizierten Mängeln *von Amtes wegen* aktiv einschreiten zu können, ist für die Justizaufsicht schweizerischer Ausprägung untypisch, obschon sie geeignet ist, minimale Verfahrensgarantien sowie die Rechtssicherheit und ein funktionierendes Justizsystem zu stärken. Durch eine aktive fachliche Aufsicht könnte in krassen Fällen wenigstens ein minimaler Standard durchgesetzt werden, auch wenn die Aufsichtsbehörde in der Regel auf eine Anzeige von irgend einer Seite, eine Feststellung in einem parallelen Verfahren, eine Untersuchung oder sonst einen Hinweis angewiesen ist, um den qualifizierten Mangel zu erkennen. De lege ferenda wäre für rechtsstaatlich unhaltbare Verfahren daher zu erwägen, eine *aktive*, auch die Rechtsprechung umfassende Aufsichtskompetenz ins gerichtsorganisatorische Instrumentarium aufzunehmen.³ Heute fehlt es auf eidgenössischer Ebene und in den meisten Kantonen an einer solchen Aufsichtskompetenz: Die fachliche Aufsicht über die Rechtsprechung ist von einer institutionellen Passivität geprägt. Das obere Gericht wartet darauf, als Rechtsmittelbehörde im Instanzenzug von einer Verfahrenspartei angerufen zu werden. Es kann einen Entscheid oder ein Verfahren einer unteren Instanz für noch so fehlerhaft finden. Die Hände sind ihm gebunden, bis eine der Parteien die Initiative ergreift und ein Rechtsmittel einlegt. Ist die Justizaufsicht derart zurückgebunden und

1 Art. 3 des Strafgerichtsgesetzes (SGG), AS 2003 2133, in der Fassung vom 17.6.2005, in Kraft seit 1.1.2007; ab 1.1.2011: Art. 34 Strafbehördenorganisationsgesetz (StBOG), BBl 2010 2031; Einzelheiten zur Entstehungsgeschichte der Aufsicht des Bundesgerichts über das BStGer und das BVGer s. bei BSK BGG-KOLLER, Art. 1 N 62 ff. sowie bei TSCHÜMPERLIN, Aufsicht, S. 234 II.

2 GUTACHTEN BJ 2004 570 f. und 579, GUTACHTEN BJ 2007 Ziff. 2.

3 Vgl. dazu die Regelung im Kanton *Bern*. Gemäss Art. 19 des Einführungsgesetzes zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung (EG ZSJ, Bernische Systematische Gesetzessammlung BSG 271.1) kann das Obergericht von Amtes wegen ein Verfahren kassieren, das derart an qualifizierten Verfahrensmängeln leidet, dass die richtige Beurteilung unmöglich oder wesentlich erschwert wird, oder wenn die untere Gerichtsbehörde sachlich offensichtlich nicht zuständig war. Denkbar wäre eine solche Kompetenz auch etwa für den Fall, dass längst aufgehobene Bestimmungen angewendet oder absurde, vom Gesetz nicht vorgesehene Anordnungen getroffen worden sind, wobei immer absolute Evidenz vorauszusetzen ist (vgl. dazu KIENER, Unabhängigkeit, S. 301–303). Zum aktiven Instrumentarium von Justizaufsichtsbehörden zählen ferner allgemeine Vorgaben im Rechtsprechungsbereich durch Kreisschreiben und Leistungsvereinbarungen (zu Leistungsvereinbarungen s. auch N 78).

im Rechtsprechungsbereich vollständig von der Disposition der Verfahrensparteien abhängig, so liegt ein grundlegender Wesensunterschied zur fachlichen Aufsicht von Administrativbehörden über die ihnen unterstellten unteren Behörden vor.

Im Unterschied zum kantonalen Standard, der in der Regel eine allgemeine Aufsicht des obersten kantonalen Gerichts vorsieht, ist die Aufsicht des Bundesgerichts über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte explizit auf die *Administration* beschränkt. Die Rechtsprechung ist damit von der Aufsicht ausgeschlossen. Sie kann höchstens inzident Prüfungsgegenstand der Aufsicht sein, soweit darin administrative Aspekte mitschwingen. **4**

Gerichte sind nicht per se kontrollfrei.⁴ Die gerichtliche Selbstverwaltung will allein die *Organunabhängigkeit* der Justiz im staatlichen Gewaltenteilungsgefüge sicherstellen. Die Selbstverwaltung schliesst weder eine sachgerechte administrative Kontrolle durch obere Gerichtsbehörden noch die parlamentarische Oberaufsicht aus. Die Geschäftsprüfungskommissionen haben in ihrer Stellungnahme zum Entwurf des Aufsichtsreglements das Bundesgericht im administrativen Bereich ausdrücklich zu einer aktiven Aufsicht ermuntert.⁵ Einer *Führungskompetenz* der Höchstgerichte steht nichts entgegen.⁶ **5**

Die Oberaufsicht des Parlaments über die Gerichte wird als *Inter-Organ*kontrolle bezeichnet und die Aufsicht eines hierarchisch übergeordneten Gerichts über unterinstanzliche Gerichtsbehörden als *Intra-Organ*kontrolle.⁷ Aus diesen Begriffen lassen sich jedoch keine konkreten Merkmale für die Oberaufsicht bzw. die innerjustizielle Aufsicht ableiten. Darauf wird im Folgenden daher nicht näher eingegangen. **6**

Das Gleiche gilt für die Frage, inwieweit die administrative Aufsicht des Bundesgerichts eine Unterordnung des beaufsichtigten Gerichts zur Folge hat. Eine Unter- bzw. Überordnung ist dem Aufsichtsverhältnis inhärent, weil dieses *hierarchisch* angelegt ist. Doch auch daraus können keine konkreten Aufsichtsbefugnisse abgeleitet werden.⁸ **7**

Die Regeln für die administrative Aufsicht des Bundesgerichts sind für alle erstinstanzlichen zivilen Gerichte des Bundes gleich. Art. 3 PatGG für das BPatGer stimmt wörtlich mit Art. 3 VGG für das BVGer und Art. 34 StBOG für das BStGer überein. Ebenso sieht Art. 1 Abs. 2 BGG unterschiedslos die Aufsicht des Bundesgerichts über diese drei Gerichte vor. Für die Aufsicht und die Oberaufsicht über das BPatGer kann mithin auf die Grundsätze zurückgegriffen werden, die für das BStGer und das BVGer entwickelt worden sind. Das Bundesgericht hat denn auch von Anfang an festgehalten, dass das BPatGer aufsichtsmässig als *selbständiges Gericht* gleich behandelt wird wie die beiden anderen eidgenössischen Gerichte. Dass das BVGer gemäss Art. 5 PatGG infrastrukturmässig weitgehend an das BVGer angebunden ist, ändert daran nichts.⁹ **8**

Dass im BGG im Unterschied zu den Gesetzestexten der erstinstanzlichen Gerichte für alle beaufsichtigten Gerichte das Wort «administrativ» fehlt, ändert im Übrigen am Gehalt **9**

4 LIENHARD, Grundlagen, S. 191 ff.; vgl. auch KLOPFER, namentlich die Darstellung der Führungsbereiche am Beispiel der Zürcher Gerichte in Ziff. 2.2.

5 Jahresbericht 2006 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte, BBl 2007 3146 f.

6 KIENER, Unabhängigkeit, S. 294.

7 KIENER, Unabhängigkeit, S. 296.

8 Vgl. dazu das Gutachten BJ 2004, namentlich III.D, das die Frage der hierarchischen Beziehung letztlich offen lässt. Kritisch auch BSK BGG-KOLLER, Art. 1 N92 und 117.

9 Beschluss der Verwaltungskommission vom 5.9.2011; erste Aufsichtssitzung mit dem BPatGer vom 23.9.2011. Vgl. dazu N 38.

der Aufsichtsbestimmung des BGG nichts. Denn die Aufsicht über die Geschäftsführung des beaufsichtigten Gerichts ist notwendigerweise administrativer Art.

II. Die Aufsicht des Bundesgerichts (Abs. 1)

1. Begriffsdefinition

- 10** Aufsicht ist ihrem Wesen nach *Kontrolle*. Es soll festgestellt werden, ob eine Handlung oder ein Zustand mit der zu erfüllenden Aufgabe übereinstimmen, um daraus Folgerungen abzuleiten.¹⁰ Die Aufsicht ist ein Hilfsmittel in der Hand der Aufsichtsbehörde, das ermöglicht, das Erreichen bestimmter Zwecke der beaufsichtigten Gerichte mitzugestalten und zu steuern.
- 11** Die Aufsicht des Bundesgerichts besteht in einer nachträglichen oder mitschreitenden Überwachung administrativer und betrieblicher Abläufe durch Fachkollegen.¹¹ Die besonderen fachlichen Kenntnisse des Bundesgerichts kennzeichnen die Art und Weise der Aufsicht. Im Vordergrund steht die *Fachebene*.
- 12** Bei der Justizaufsicht ist zwischen Dienstaufsicht und Organaufsicht zu unterscheiden. Die *Dienstaufsicht* ist auf die einzelnen Richterinnen und Richter ausgerichtet. Sie prüft die ordnungsgemässe Pflichterfüllung, dienstliches wie ausserdienstliches Verhalten. Die Dienstaufsicht kann zur *Disziplinaraufsicht* gesteigert werden. Die *Organaufsicht* ist dagegen als allgemeine Justizaufsicht auf das Funktionieren der Gerichte insgesamt ausgerichtet. Sie soll den ordnungsgemässen Gang der Rechtspflege sicherstellen.¹²
- 13** Die Justizaufsicht der eidgenössischen Gerichte muss *ohne Disziplinargewalt* auskommen¹³; dafür wäre eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage nötig. Dieses Merkmal einer Dienstaufsicht fehlt somit. Für eine Organaufsicht spricht sodann, dass dem Bundesgericht grundsätzlich *Selbsteintrittsrechte fehlen*. Die Aufsichtsbehörde kann nicht anstelle der Organe des BPatGer entscheiden, sondern muss sich im Normalfall mit Feststellungen, Anweisungen an das beaufsichtigte Gericht und Meldungen an die Oberaufsichtsbehörde begnügen. Die Aufsicht des Bundesgerichts über das BPatGer beinhaltet mit anderen Worten keine direkten Linienfunktionen, wie sie innerhalb hierarchisch gegliederter Verwaltungseinheiten typisch sind. Die eidgenössischen Gerichte sind vielmehr selbständig. Dem Aufsichtstypus der Organaufsicht entspricht schliesslich auch das Selbstverständnis der bundesgerichtlichen Aufsicht, die von der *Subsidiarität* ausgeht und primär sicherstellen will, dass die beaufsichtigten Gerichte ihre Verwaltungs- und Führungsaufgaben in umfassender Weise wahrnehmen. In Einzelfällen kann die administrative Aufsicht des Bundesgerichts allerdings über eine blosser Organaufsicht hinausgehen.¹⁴

¹⁰ BSK BGG-KOLLER, Art. 1 N 69. Vgl. auch die Geschäftsprüfungskommissionen in ihrer Stellungnahme vom 29.3.2006 zum Entwurf des Aufsichtsreglements des Bundesgerichts, das ihnen in Nachachtung von Art. 151 Abs. 1 i.V.m. Art. 162 Abs. 1 ParlG unterbreitet worden ist. Darin ermunterten sie das Bundesgericht, mit den erstinstanzlichen Gerichten nicht nur Aussprachen im Sinne der Oberaufsicht, sondern auch *Kontrollen*, zum Beispiel in Form eines regelmässigen *Reportingsystems*, durchzuführen: Jahresbericht GPK 2006, BBl 2007 3146.

¹¹ BSK BGG-KOLLER, Art. 1 N 91.

¹² KIENER, Unabhängigkeit, S. 297.

¹³ 12T_1/2011, E. 2.

¹⁴ Siehe N 24.

2. *Gegenstand*

Gegenstand der administrativen Aufsicht des Bundesgerichts ist der äussere Geschäftsgang, die ordnungsgemässe Geschäftsführung, das gute Funktionieren der Gerichte und die korrekte Wahrnehmung der Rechtsprechungsaufgaben. Im Zentrum der Aufsicht steht die Gerichtsverwaltung. Das ist diejenige staatliche Tätigkeit, die weder Rechtsetzung noch Rechtspflege darstellt und zum Zwecke ausgeübt wird, die sachlichen und personellen Voraussetzungen zu schaffen, damit die Rechtsprechung ausgeübt werden kann.¹⁵ Der Aufsicht unterstehen dementsprechend gemäss Art. 2 Abs. 1 AufRBGer alle Bereiche der Geschäftsführung, insbesondere die Gerichtsleitung, die Organisation, die Fallerledigung, das Personal- und Finanzwesen. Von der administrativen Aufsicht erfasst werden die Führung und Archivierung der Prozessakten, die Verschleppung von Fällen, der Umgang des Gerichts mit Parteien, den Medien und der Öffentlichkeit, die interne Aufgabenverteilung inkl. die Gesetzmässigkeit der Aufgabenverteilung zwischen den Leitungsorganen, Arbeitszeit und Telearbeit und allgemein die ordnungswidrige Art der Ausführung. Der Katalog der der Aufsicht unterliegenden administrativen und organisatorischen Fragestellungen ist breit gefächert und kann kaum abschliessend aufgezählt werden.¹⁶

Die *Rechtsprechung* ist von der Aufsicht ausgenommen. Dies ergibt sich schon als Umkehrschluss aus der administrativen Aufsicht. Art. 2 Abs. 2 AufRBGer hält dies überdies explizit fest. Soweit administrative Aspekte mitschwingen, kann die Rechtsprechung jedoch inzident ebenfalls Prüfungsgegenstand sein. Die Aufsichtsbehörde kann bei einer unzulänglichen Organisation der Rechtsprechung tätig werden.¹⁷ Sie prüft namentlich unter diesem Gesichtspunkt, ob der *Zugang* zur Rechtsprechung in gleicher Weise gewährleistet ist oder ob eine *Rechtsverweigerung* oder eine *Rechtsverzögerung* vorliegt.¹⁸ Ebenso kann die *Einheitlichkeit* der Rechtsprechung Prüfungsgegenstand sein.¹⁹ Dieser leitet allerdings zur fachlichen Aufsicht über. Die Einheitlichkeit der Rechtsprechung kann im Rahmen der administrativen Aufsicht nur in krassen Fällen Thema sein, namentlich wenn sich die uneinheitliche Rechtsanwendung auf die Zahl der Beschwerdefälle auswirkt, sich darin Mängel in der internen Organisation offenbaren, die es im Interesse der Justiz zu beseitigen gilt, oder wenn die Glaubwürdigkeit der Justiz betroffen ist. Unzulässigerweise in die dem BPatGer vorbehaltene Rechtsprechung eingegriffen würde dagegen, wenn die Aufsichtsbehörde auch die Verletzung wesentlicher Verfahrensgrundsätze prüfte, ohne dass diese einen allgemeinen organisatorischen Mangel offenbart.²⁰

15 KURT EICHENBERGER, Justizverwaltung, in: Festschrift für den aargauischen Juristenverein 1936–1986, Aarau 1986, S. 32 ff., 35.

16 Vgl. beispielsweise die Aufzählung bei KIENER, Unabhängigkeit, S. 298 f. Für Praxisbeispiele aus Aufsichtsanzeigen s. N 49–52. Zu eng definiert den Gegenstand BSK BGG-KOLLER, N 87 f., der alle richterlichen Handlungen, welche die Rechtsfindung vorbereiten, inklusive Aktenverkehr, und auch die Informationsverwaltung und die Publizität der Justiz von der Aufsicht ausschliessen will. Damit blendet er die administrative und organisatorische Seite solcher Handlungen aus.

17 BGE 135 II 426 E. 4.2

18 Siehe dazu N 49–51.

19 BSK BGG-KOLLER, Art. 1 N 89; KIENER, Unabhängigkeit, S. 299. Zu Recht prüft die Verwaltungskommission des BVGer als administratives Leitungsorgan die Einheitlichkeit der Rechtsprechung auch innergerichtlich, soweit die Effizienz des Gerichts betroffen ist: Stellungnahme vom 23.12.2008 des BVGer an das BGer im Aufsichtsfall 12T_4/2008; offengelassen in BGE 135 II 426 E. 4.2. Siehe dazu auch N 52.

20 Sollte die Oberaufsichtsbehörde die frühere – nach hier vertretener Auffassung unzulässige – Praxis wieder aufnehmen, die Verletzung fundamentaler *Verfahrensgrundsätze* zu prüfen (Bericht Tragweite Oberaufsicht 7706), so müsste auch das Bundesgericht seine Kognition entsprechend erweitern. Die der Oberaufsicht vorgelagerte innerjustizielle Aufsicht muss in jedem Fall gleich weit reichen wie die Interorgankontrolle, für die aus staatsrechtlichen Gründen betreffend die Ad-

3. Zweck der Aufsicht

- 16** Zweck der administrativen Aufsicht ist, für eine gesetzmässige, zweckmässige und haushälterische Aufgabenerfüllung zu sorgen (Art. 2 Abs. 3 AufRBGer).
- 17** Eine haushälterische und zweckmässige Aufgabenerfüllung kann *organisatorische Standards* der Gerichte erfordern oder nahelegen.²¹ Solche Standards können mit einer administrativen Aufsicht besser weiterentwickelt und vereinheitlicht werden, als dies bei einer blossen Zusammenarbeit der Fall wäre. Zweck der Aufsicht ist also auch, die Fachebene und vergleichbare Standards zwischen den Gerichten zu fördern.
- 18** Die Aufsicht erleichtert es sodann, die Interessen der Gerichte gegenüber der Öffentlichkeit und gegenüber den anderen Staatsgewalten zu *bündeln*. Die Gerichte müssen ein geordnetes Bild der Justiz vermitteln. Dies stärkt die Justiz insgesamt, ihre *Glaubwürdigkeit* und ihre Autonomie gegenüber den anderen Staatsgewalten und Interessenverbänden. Dabei handelt es sich um ein übergeordnetes Ziel; ein kohärentes Auftreten der Justiz liegt im Interesse aller Gerichte und auch der anderen Staatsgewalten.
- 19** Die Aufsicht steht nach dem Verständnis des Bundesgerichts im Dienste der parlamentarischen *Oberaufsicht*²². Die Aufsicht unterstützt und *verdichtet* die Oberaufsicht. Die Erkenntnisse des Bundesgerichts aus seiner Aufsichtstätigkeit werden der Oberaufsichtsbehörde in geeigneter Weise zur Verfügung gestellt. Ohne die Aufsicht des Bundesgerichts wäre die Oberaufsichtsbehörde gar nicht in der Lage, gewisse Probleme zu erkennen. Die aufgabenbedingte Nähe der Gerichte zueinander und die ständige Begleitung der beaufsichtigten Gerichte in administrativen Fragen erlauben es, die Probleme früher und gezielter zu erkennen als mit der parlamentarischen Oberaufsicht.
- 20** Die Aufsicht des Bundesgerichts *ergänzt* die *politische Oberaufsicht* des Parlaments durch die administrative *Aufsicht* einer *Fachbehörde* und schliesst damit eine Lücke. Nebst allgemeinen Erfahrungswerten über die Justizorganisation und das Justizmanagement verfügt das Bundesgericht auch über Erkenntnisse aus den Rechtsmittelverfahren, die in die Aufsichtstätigkeit einfließen können, und über Erfahrungswerte zur Prozessdauer, zur Gerichtsorganisation und zum Gerichtsmanagement im Allgemeinen. Das Parlament ersucht das Bundesgericht daher regelmässig auch bei Geschäften, die in seine Zuständigkeit fallen, um Stellungnahme.²³

ministration im Allgemeinen (unter Vorbehalt der gesetzlichen parlamentarischen Instrumente) und erst recht in Bezug auf die Rechtsprechung (Art. 191c BV) weitergehende Schranken gelten als für die Intraorgankontrolle. Fehlen gerichtliche Anfechtungsmöglichkeiten, so darf die Aufsicht bzw. Oberaufsicht ohne entsprechende gesetzliche Aufsichtskompetenz keine rechtsstaatliche Ersatzfunktion wahrnehmen. Die materielle Behandlung der zugrundeliegenden Gerichtsverfahren ist und bleibt den Aufsichtsbehörden (insoweit) verwehrt: KIENER, Unabhängigkeit 302 f. Ablehnend gegenüber einer parlamentarischen Prüfung von fundamentalen Verfahrensregeln auch WURZBURGER, in: Comm. LTF, Art. 3 N 11. Zur aktiven Aufsichtskompetenz im Rechtsprechungsbereich s. im Übrigen N 3 und FN 3.

²¹ Vgl. dazu N 33.

²² Brief des Bundesgerichts vom 4.11.2004 an die Rechtskommission des Ständerates.

²³ Zum Beispiel zur Frage der Zahl der Richterstellen am BVGer, die in der Richterverordnung (SR 173.321) festgelegt wird: Stellungnahmen des Bundesgerichts vom 12.9.2008, vom 22.12.2011 und vom 14.9.2009 zur vorübergehenden Erhöhung der Richterzahl wegen der UBS-Fälle oder zur Frage der Löhne der erstinstanzlichen Richter: Stellungnahme des Bundesgerichts vom 13.10.2009.

4. Verhältnis der Aufsicht zur Verwaltungsautonomie

Der Bundesgesetzgeber hat sich für selbständige Gerichte entschieden und gesteht ihnen die Verwaltungsautonomie zu.²⁴ Die administrative Aufsicht des Bundesgerichts schränkt die *Verwaltungsautonomie* des BPatGer jedoch notwendigerweise ein. Eine absolut aufgefasste Verwaltungsautonomie würde jegliche Aufsicht verunmöglichen. Mangels einer klaren gesetzlichen Trennlinie werden Umfang und Tragweite der Aufsicht im Prinzip vom Bundesgericht als Aufsichtsbehörde bestimmt. Wie das Bundesgericht seine Aufsicht ausübt, ist wiederum Gegenstand der parlamentarischen Oberaufsicht.²⁵ Durch sie kann das Parlament das Aufsichtsverhalten des Bundesgerichts beeinflussen. In der Praxis richtet das Bundesgericht sein Aufsichtsverhalten massgeblich auf die Ansichten und Wünsche der Oberaufsichtsbehörde aus, um ein kohärentes Zusammenwirken von Oberaufsicht und Aufsicht zu ermöglichen.

21

Das Bundesgericht ist als Aufsichtsbehörde zum *Handeln verpflichtet*, wenn wesentliche Zwecke nicht erfüllt werden oder erheblich gefährdet sind. Es muss tätig werden, wann immer die rechtlichen oder tatsächlichen Verhältnisse dazu Anlass geben.²⁶ Ob dies der Fall ist, hat es nach pflichtgemäsem, nicht nach freiem Ermessen zu entscheiden.

22

Weder Aufsicht noch Selbstverwaltung sind absolut oder Selbstzweck. Beide sind daran zu messen, ob eine gesetzmässige, zweckmässige und haushälterische *Aufgabenerfüllung erreicht* wird. Es ist unter den jeweiligen konkreten Umständen zu prüfen, welches Instrument und welche Massnahmen die Aufgabenerfüllung erlauben und sicherstellen. Stehen mehrere Möglichkeiten zur Auswahl, ist jene Massnahme zu wählen, welche die Verwaltungsautonomie des BPatGer am wenigsten tangiert, aber die Zweckerfüllung doch sicherstellt.

23

Erfüllt das erstinstanzliche Gericht die Aufgabe selbst, so fehlt es an den Voraussetzungen für ein Eingreifen der Aufsichtsbehörde. Diese darf ihr Ermessen nicht über jenes des beaufsichtigten Gerichts stellen, sondern hat das Recht zur Selbstverwaltung zu beachten. Fehlt der Gerichtsleitung des beaufsichtigten Gerichts dagegen die Kraft oder der Wille, in einem wesentlichen Geschäft die nötigen Vorkehren zu treffen, so ist die Aufsichtsbehörde berufen, in geeigneter Weise Abhilfe zu schaffen. In krassen Fällen kann dies dazu führen, dass die Aufsichtsbehörde als letztes Mittel selbst eine Anordnung trifft, die normalerweise in den Bereich der Selbstverwaltung gehört, zum Beispiel eine Anordnung an ein einzelnes Mitglied erlässt oder direkt eine organisatorische Massnahme für das Ge-

24

24 Ganz anders zum Teil die grossen Kantone, die erkannt haben, dass die Ressourcen auch bei den Gerichten effizienter genutzt werden können, wenn sie teilweise zentral gesteuert werden. So untersteht im Kanton Zürich die gesamte Justizverwaltung dem Obergericht, soweit sie nicht anderen Behörden vorbehalten ist (§ 42 Abs. 1 Gerichtsverfassungsgesetz; GVG, Zürcher Gesetzesammlung 211.1). Das Obergericht erlässt die erforderlichen Verordnungen und Anweisungen, in deren Rahmen die ihm angegliederten oder unterstellten Gerichte, Kommissionen und Amtsstellen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderliche Justizverwaltung selbständig besorgen (§ 42 Abs. 2 GVG). Vorbehalten ist den Bezirksgerichten beispielsweise die Anstellung des juristischen und administrativen Personals; das Obergericht bestimmt die Anzahl der Stellen (§ 29 GVG). Eine noch weitergehende Zentralisierung kennt der Kanton Waadt, welcher dem Obergericht auch die Organisation der Justizbehörden, die Wahl der unterinstanzlichen Richter und die Anstellung der Mitarbeiter zuweist: «Le tribunal cantonal dirige l'ordre judiciaire avec l'assistance du secrétaire général. Il nomme les magistrats et exerce sur eux le pouvoir disciplinaire. Il est l'autorité d'engagement des collaborateurs de l'ordre judiciaire. Il fixe l'organisation des autorités et offices judiciaires, sous réserve des compétences du Conseil d'Etat». (Art. 8 Abs. 1–3, Loi d'organisation judiciaire; législation vaudoise 173.01).

25 Gutachten BJ 2007 Ziff. 2; Gutachten BJ 2004 571 und 579. Vgl. N 1.

26 BSK BGG-KOLLER, Art. 1 N 95.

richt trifft. In solchen Fällen kann und muss im Sinne einer geordneten und gut funktionierenden Justiz die *Selbstverwaltung weichen*. Diese gibt dem beaufsichtigten Gericht keine Legitimation, um eine Dysfunktion oder einen gesetzeswidrigen Zustand aufrechtzuerhalten.²⁷ Die Aufsichtsbehörde kann sich hierbei absichern, indem sie sich im Voraus die Rückendeckung der Oberaufsichtsbehörde holt und so die Koordination zwischen Aufsichts- und Oberaufsichtsbehörde sicherstellt.

5. Aufsichtsbehörde

- 25 Art. 3 Abs. 1 BPatGer und Art. 1 Abs. 2 BGG weisen die Aufsicht dem Bundesgericht zu. Art. 17 Abs. 4 lit. g BGG erklärt für die Aufsicht über das Bundesstrafgericht und das Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich die *Verwaltungskommission* des Bundesgerichts als zuständige Behörde. Dies gilt auch für das BPatGer. Dass Art. 17 Abs. 4 lit. g BGG mit dem PatGG nicht nachgeführt worden ist, ist ein gesetzgeberisches Versehen.
- 26 Die Verwaltungskommission des Bundesgerichts wird in ihrer Aufsichtstätigkeit gemäss Art. 1 Abs. 1 AufRBGer vom *Generalsekretariat* unterstützt. Der Generalsekretär nimmt an den Sitzungen der Aufsichtsbehörde mit beratender Stimme teil. Das Generalsekretariat hat eine reine Hilfsfunktion. Es kann im Aufsichtsbereich nicht selbständig tätig werden. Ausserdem kann die Verwaltungskommission nach Art. 1 Abs. 2 AufRBGer Vorarbeiten und Untersuchungen einem anderen *Mitglied* des Bundesgerichts übertragen.

6. Instrumente

a) Geschäftsbericht (Art. 3 Abs. 3 PatGG; Art. 4 AufRBGer)

- 27 Das BPatGer unterbreitet gemäss Art. 3 Abs. 3 PatGG dem Bundesgericht zuhanden der Bundesversammlung jährlich seinen Geschäftsbericht. Art. 4 Abs. 1 AufRBGer wiederholt, dass die eidgenössischen Gerichte ihren Geschäftsbericht beim Bundesgericht einreichen.²⁸ Das BPatGer fasst demnach seinen eigenen Geschäftsbericht. Er dient seiner *Rechenschaftsablage*. Das BPatGer trägt dafür selbst die Verantwortung. Das Bundesgericht kann ihn nicht ändern; es kann nur in seinem eigenen Geschäftsbericht seinerseits auf die Geschäftstätigkeit des BPatGer eingehen.
- 28 Aufgrund der generellen Kompetenzzuweisung von Art. 20 Abs. 3 lit b PatGG ist der Geschäftsbericht von der Gerichtsleitung des BPatGer zu verabschieden. Bei den anderen eidgenössischen Gerichten ist hierfür das Gesamtgericht zuständig. Dieser Unterschied ist durch die besondere Struktur des BPatGer mit nebenamtlichen Fachrichtern bedingt.
- 29 Der Geschäftsbericht gibt gemäss Art. 4 Abs. 2 AufRBGer Auskunft über die Bildung der Spruchkörper, Art und Umfang der Fallerledigungen und weitere aufsichtsrelevante Themen. Die Bestimmung ist lückenhaft. Das Bundesgericht hat die *Berichtspunkte* im Konzept über die Gestaltung der Geschäftsberichte präzisiert. Der Geschäftsbericht enthält demnach Angaben über die Zusammensetzung und Organisation des Gerichts, die Geschäftslast, die Gerichtsverwaltung, die eigene Aufsichtstätigkeit, die Zusammenarbeit mit anderen Behörden, die Beziehungen mit externen Institutionen. Eine eigene Rubrik

²⁷ So hat das Bundesgericht im Aufsichtsverfahren 12T_3/2009 auf Anzeige der Eidgenössischen Finanzkontrolle hin das BVGer aufgefordert, den Ortszuschlag am Arbeitsort Zollikofen den geltenden Bestimmungen anzupassen, mit der Androhung, dass das Bundesgericht als Aufsichtsbehörde sonst selbst den Entscheid fällen werde.

²⁸ Das Aufsichtsreglement des Bundesgerichts ist auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des PatGG formal nachgeführt worden.

ist den Hinweisen an den *Gesetzgeber* gewidmet. Solche Hinweise sind für die horizontale Zusammenarbeit zwischen der legislativen und der judikativen Staatsgewalt zielführender als die unter der Herrschaft des OG für das Bundesgericht übliche Zusammenfassung der publizierten Entscheide. Um die Aussagekraft der Justizstatistiken für die Öffentlichkeit zu vereinheitlichen, hat das Bundesgericht die Statistiken des Geschäftsberichts genau definiert.²⁹ Für die Länge des Allgemeinen Teils bestehen Bandbreiten, um eine ähnliche Aussagedichte zu erreichen. Nicht auszuschliessen ist, dass das Bundesgericht gewisse Vorgaben für das kleinere BPatGer vereinfachen wird.

b) Aussprachen und Kontrollen (Art. 5 AufRBGer)

Das Bundesgericht führt periodisch *Aussprachen* über den Gang der Geschäfte und gemeinsam interessierende Fragen durch. Das offene Gespräch zwischen Fachkollegen ist eine wichtige Grundlage für das Aufsichtsverhältnis. Dieses ist zwar institutionell hierarchisch geprägt. Ein kollegialer Umgang zwischen Aufsichtsbehörde und beaufsichtigtem Gericht fördert jedoch das Vertrauensverhältnis und beeinflusst den Informationsfluss positiv. **30**

Kontrollen sind in bestimmten Situationen notwendig; periodische Wiederholungen können nützlich sein. Kontrollen liegen auch im Interesse der beaufsichtigten Behörde selbst, weil sie diese über den Zustand eines bestimmten Bereichs aus der Sicht einer aussenstehenden Behörde informieren, zu Korrekturen Anlass geben und den zuständigen Organen helfen, ihre Verantwortung wahrzunehmen. Denkbar sind auch Querschnittskontrollen über alle eidgenössischen Gerichte, inklusive Bundesgericht. **31**

Die Gerichte haben gemäss Art. 5 Abs. 2 AufRBGer die nötigen *Auskünfte* zu geben. Gemäss Abs. 3 teilen sie dem Bundesgericht alle aufsichtsrelevanten Vorgänge mit. Insoweit besteht auch für das BPatGer eine Bringschuld. Die Aufsichtsbehörde muss nicht von sich aus alles selbst merken. Sie darf sich darauf verlassen, dass sie über die aufsichtsrelevanten Vorgänge aktiv informiert wird. Im Übrigen siehe bei den Informationsrechten.³⁰ **32**

c) Finanzaufsicht (Art. 6 AufRBGer)

Die Finanzaufsicht ist ein typisches Feld der administrativen Aufsicht. Das Finanzhaushaltsgesetz³¹ und die Finanzhaushaltsverordnung³² gelten wie die allgemeinen technischen Weisungen der Finanzverwaltung auch für die eidgenössischen Gerichte. Die wesentlichen Bereiche sind damit abgedeckt. Das Bundesgericht kann ergänzende *technische Weisungen* erlassen³³, namentlich um gerichtsspezifische Finanzfragen einheitlich zu regeln. Es hat dies beispielsweise auf Einladung der Finanzkommissionen hin mit der Empfehlung zur Darstellung der Zusatzdokumentationen zu Voranschlag und Rechnung **33**

29 Gegenwärtig das Konzept 2009 für die Gestaltung der Geschäftsberichte von Bundesgericht, Bundesverwaltungsgericht und Bundesstrafgericht vom 11.9.2009.

30 N 68 ff.

31 Art. 2 lit. b Finanzhaushaltsgesetz (FHG, SR 611.0).

32 Die Finanzhaushaltsverordnung (FHV, SR 611.01) findet gemäss Art. 1 Abs. 1 FHV auf die eidgenössischen Gerichte sinngemässe Anwendung und behält in Art. 1 Abs. 2 deren Sonderstellung vor. Dabei geht es primär um das in Art. 142 Abs. 2 und 3 Parlamentsgesetz verankerte Recht der Gerichte, Voranschlag und Rechnung vom Bundesrat unverändert in seinen Entwurf für den Voranschlag und in die Rechnung des Bundes aufnehmen und vom Bundesgericht in den Kommissionen und den Räten vertreten zu lassen (vgl. dazu auch Art. 162 Abs. 2 ParlG). Die FHV enthält ausserdem einige Sonderbestimmungen für die Gerichte wie betreffend das Inkasso.

33 So auch Gutachten BJ 2007 Ziff. 2 am Ende.

getan.³⁴ Das Bundesgericht kann überdies die Kontenpläne der Gerichte koordinieren, so dass ihr Finanzgebaren transparent und vergleichbar wird.

- 34 Art. 6 AufRBGer sieht eine mehrjährige gemeinsame *Finanzplanung* vor. Diese dient dem Zweck, den künftigen gesamten Finanzbedarf der eidgenössischen Justizbehörden zu ermitteln. Konkret geschieht dies durch die Finanzplanung gemäss Art. 19 FHG und Art. 4 ff. FHV.
- 35 Das Bundesgericht kann *Rechnung* und *Voranschlag* nur prüfen. Es kann diese nach der gegenwärtigen, einvernehmlichen Praxis weder genehmigen noch ändern. Es kann sie jedoch mit dem BPatGer erörtern und der Oberaufsichtsbehörde Bemerkungen und Empfehlungen unterbreiten.³⁵ Die aufsichtsrechtliche Stellung des Bundesgerichts würde gestärkt, wenn es die Kompetenz hätte, die Voranschläge der eidgenössischen Gerichte zu konsolidieren, d.h. bei Bedarf korrigierend in die Voranschläge der erstinstanzlichen Gerichte einzugreifen.³⁶ Technische Fragen werden in der Regel zwischen den Diensten der Gerichte geklärt. Die Kontrolle, dass der Voranschlag eingehalten wird, ist unbestrittenermassen Bestandteil der bundesgerichtlichen Aufsicht³⁷.
- 36 Das *Verfahren* zur Genehmigung von Voranschlag und Rechnung im Parlament ist mittlerweile gefestigt. Die Geschäftsprüfungskommissionen und die Finanzkommissionen haben eine *Koordination* beschlossen und diese nach einem Jahr Erfahrung vereinfacht.³⁸
- 37 Die *finanzielle Aufsicht* ist vor allem auf die Ziele der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit ausgerichtet. Art. 2 Abs. 3 AufRBGer stützt sich auf Art. 12 Abs. 4 FHG, das für den ganzen Kernbereich des Bundes gilt. Danach ist der Haushalt sparsam zu führen, und die Mittel sind wirksam und wirtschaftlich einzusetzen. Die Aufsichtsbehörde ist somit von Gesetzes wegen verpflichtet, darauf hin zu wirken, dass mit den Steuermitteln haushälterisch umgegangen wird.
- 38 In *Personalangelegenheiten* untersteht das BPatGer der unter Gewaltenteilungsaspekten fragwürdigen PVGer.³⁹ Der Bundesrat auferlegt dem BPatGer darin Mitteilungs- und Koordinationspflichten. Soweit das BPatGer eigenes Personal anstellt, hat es die Stelleneinrichtungen gemäss Art. 7 Abs. 1 PVGer mit dem Bundesgericht zu koordinieren, um die Kohä-

34 Darstellung der Zusatzdokumentationen der eidgenössischen Gerichte. Empfehlung vom 24.3.2010. Die Empfehlung regelt namentlich die Berechnung der IT-Arbeitsplatzkosten, für die noch kein Bundesstandard besteht.

35 Gutachten BJ 2007 Ziff. 1; Gutachten BJ 2004 573. Die gesetzlichen Bestimmungen sind allerdings wenig klar. Mit der erwähnten Grenzziehung zwischen Verwaltungsautonomie und administrativer Aufsicht hat sich das Bundesgericht namentlich mit Bezug auf den Voranschlag für eine zurückhaltende Aufsicht entschieden. Zur Oberaufsicht in Finanzfragen s. N 79 und 101 ff.).

36 Geschäftsbericht des Bundesgerichts 2007, S. 20.

37 Gutachten BJ 2007 Ziff. 4.

38 Jahresbericht GPK 2009, BBI 2010 2728. Modifikation des Modells vom November 2011 gemäss Bericht und Antrag der Arbeitsgruppe «Oberaufsicht über die Gerichte» der Geschäftsprüfungskommissionen und der Finanzkommissionen. Einzelheiten s. bei der Oberaufsicht, N 99.

39 Verordnung des Bundesrates über die Arbeitsverhältnisse des Personals des Bundesstrafgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundespatentgerichts; SR 172.220.117. Die Verordnung beinhaltet eine Durchbrechung des Gewaltenteilungsprinzips. Nach Auffassung des Bundesgerichts sollte diese behoben werden. Nach dem Grundsatz der Selbstverwaltung sind die Ausführungsbestimmungen zum Bundespersonalgesetz (BPG) von der dritten Staatsgewalt selbständig zu regeln. Dazu müssten entweder Art. 3 Abs. 3 und Art. 37 Abs. 2 BPG geändert werden, oder der Bundesrat müsste seine Ausführungskompetenz in Anwendung von Art. 37 Abs. 3 BPG in Bezug auf die erstinstanzlichen Gerichte an das Bundesgericht delegieren (nach der vom Parlament beschlossenen, noch nicht in Kraft getretenen Änderung von Art. 37 BPG Delegation der Rechtsetzungskompetenz an das Bundesgericht allenfalls gestützt auf Art. 3 Abs. 3 BPG). Vgl. dazu den Geschäftsbericht des Bundesgerichts 2007, S. 20.

renz der Stelleneinreihungen innerhalb der eidgenössischen Gerichte zu wahren. Beim Aufbau des BVGer intervenierte die Finanzdelegation mit der Forderung, dass das BPatGer gestützt auf Art. 5 PatGG verwaltungsmässig keine autonome Einheit mit Verfahren in der Verwaltungsführung und Stelleneinreihungen schaffe, die sich von denjenigen des BVGer unterscheiden. Das Bundesgericht legte daraufhin als Aufsichtsbehörde sowie im Einverständnis mit dem BPatGer und dem BVGer die Grundsätze der Zusammenarbeit in Personalangelegenheiten fest: Das BPatGer kann die nötige Anzahl *Gerichtsschreiber* selbst anstellen. Ein Gerichtsschreiber nimmt auch das Sekretariat der Leitungsorgane des Bundespatentgerichts und jene Aufgaben wahr, die institutionell nicht an das BVGer delegiert werden können. Dieser Gerichtsschreiber ist jedoch nicht Generalsekretär, weil das PatGG diese Funktion im Unterschied zu den Organisationsgesetzen der anderen Gerichte nicht vorsieht und es an einem Teil des gesetzlich festgelegten Pflichtenhefts fehlt. Dieser Gerichtsschreiber führt die bewährte, traditionelle Amtsbezeichnung «Erster Gerichtsschreiber». Seine Einreihung entspricht dem Einreihungssystem des Bundesverwaltungsgerichts. Das *Kanzleipersonal* wird als Hilfspersonal im Sinne von Art. 5 Abs. 2 PatGG vom Bundesverwaltungsgericht angestellt, das die Arbeitgeberfunktion wahrnimmt. Die arbeitsmässige Zuordnung an das BVGer und dessen Mitwirkungsrechte bei der Auswahl und Qualifikation werden vertraglich geregelt. Im Übrigen bezieht das BVGer die administrativen Hilfsarbeiten und die infrastrukturellen Ressourcen vom BVGer.⁴⁰

d) Untersuchungen (Art. 7 AufRBGer)

Untersuchungen einzelner administrativer Bereiche können auf Anzeige hin oder von Amtes wegen erfolgen. Sie finden statt, wenn *Probleme* auftreten oder sich abzeichnen.⁴¹ Denkbar sind auch vergleichende Untersuchungen bei allen eidgenössischen Gerichten mit dem Ziel, einen Standard für die eidgenössischen Gerichte zu definieren, auf den ein bestimmtes administratives Verhalten ausgerichtet wird.⁴²

Art. 7 Abs. 2 AufRBGer hält die *Auskunftspflicht* des BPatGer fest. Einzelheiten siehe bei den Informationsrechten⁴³. 40

Das *Ergebnis* der Untersuchung wird gemäss Art. 7 Abs. 3 AufRBGer in einem Bericht festgehalten. Das untersuchte Gericht und allfällig betroffene Personen haben das Recht, zum Bericht Stellung zu nehmen. Die Aufsichtsbehörde hat die Stellungnahmen nach pflichtgemäsem Ermessen zu berücksichtigen. 41

e) Mitteilungen an die Oberaufsichtsbehörde (Art. 8 AufRBGer)

Dem Parlament stehen als Oberaufsichtsbehörde wesentliche administrative Steuerungsinstrumente zu⁴⁴. Das Bundesgericht kann die Oberaufsichtsbehörde aktiv unterstützen, indem es diese über seine Feststellungen *informiert*. Es kann provisorische Erkenntnisse gemäss Art. 8 Abs. 1 AufRBGer – aus eigenem Antrieb oder auf Aufforderung der 42

40 Brief der Finanzdelegation an das Bundesgericht vom 24.8.2011, Aufsichtssitzung mit dem BPatGer vom 23.9.2011, Antwort des BGer an die Finanzdelegation vom 31.10.2011. Die Personalzuständigkeit wird gegenwärtig überprüft, weil das BPatGer wegen Platzproblemen vorerst nicht wie geplant ins Gerichtsgebäude des BVGer einzieht, sondern anderswo in St. Gallen untergebracht ist. Durch die räumliche Trennung entfallen teilweise die möglichen Synergien.

41 So hat das Bundesgericht von sich aus die tatsächliche Kompetenzausscheidung zwischen den Leitungsorganen des BVGer untersucht, als Zweifel an der Gesetzmässigkeit aufgetaucht sind. Die Untersuchung ergab jedoch keinen Anlass zu einem Einschreiten der Aufsichtsbehörde (Brief des BGer vom 19.3.2009).

42 Vgl. N 17.

43 N 68 ff.

44 N 84 ff.

Oberaufsichtsbehörde hin – durch eine *Voruntersuchung* erhärten. Solche Vorabklärungen können sinnvoll sein, da auf eine Mitteilung in der Regel zu verzichten ist, wenn der Verdacht entkräftet wird. Auf diese Weise kann ein unnötiger Reputationsschaden vermieden werden. Das Verfahren richtet sich gemäss Art. 13 AufRBGer nach dem VwVG.

- 43 Art. 8 Abs. 2 AufRBGer erwähnt einen Hauptfall für eine Mitteilung im Zuständigkeitsbereich der Bundesversammlung: Wenn die Amtsenthebung eines Gerichtsmitglieds in Betracht kommen könnte, so gelangt das Bundesgericht an die Bundesversammlung. In welcher Form, lässt die Bestimmung offen. In der Regel wird Schriftlichkeit notwendig sein. Eine mündliche Information ist jedoch nicht ausgeschlossen; sie kann namentlich in einem frühen Stadium angezeigt sein. Ein Bericht des Bundesgerichts dürfte für die Gerichtskommission von besonderem Interesse sein⁴⁵ und die Sachverhaltsermittlung erleichtern.

*f) Aufsichtseingaben*⁴⁶ (Art. 9 AufRBGer)

- 44 Aufsichtseingaben sind ein *wirksames Mittel* zur Wahrnehmung der Aufsicht. Durch sie wird die Aufsichtsbehörde auf ein mögliches Problem aufmerksam gemacht. Aufsichtseingaben sind zahlenmässig nicht sehr häufig, werden aber doch regelmässig erhoben. Sie haben dem Bundesgericht erlaubt, dem Verfahren bereits in den ersten Jahren sichere Konturen zu geben.
- 45 Das *Verfahren* richtet sich nach dem VwVG. Gemäss Art. 71 Abs. 1 VwVG kann jedermann jederzeit der Aufsichtsbehörde Tatsachen anzeigen, die im öffentlichen Interesse ein Einschreiten von Amtes wegen erfordern. Das Aufsichtsverfahren ist jedoch kein Ersatz für gesetzlich nicht vorgesehene Rechtsmittel. Aufsichtsanzeigen, die sich in einer appellatorischen Kritik am beanstandeten Urteil erschöpfen, wird keine Folge gegeben⁴⁷. Soweit ein Anlass besteht, von Amtes wegen tätig zu werden, bestehen andererseits keine besonderen Anforderungen an die Substantiierung der Aufsichtsanzeige.
- 46 Der Anzeiger hat *keine Parteirechte*.⁴⁸ Er nimmt am Verfahren nicht teil. Dieses wird behördenintern abgewickelt. Der Anzeiger besitzt keinen Anspruch auf materielle Prüfung und Erledigung.⁴⁹ Das Bundesgericht stellt ihm jedoch eine Eingangsbestätigung und eine Kopie des Aufsichtsentscheides zu. Mangels Parteistellung kann dem Anzeiger auch *keine unentgeltliche Rechtspflege* gewährt werden⁵⁰.
- 47 Das Aufsichtsverfahren kann die *Vollstreckung* des beanstandeten Urteils nicht hemmen. Begehren um Vollzugsanweisungen sind daher ebenso unzulässig wie Begehren um *auf-schiebende Wirkung*⁵¹.
- 48 Bei *mutwilliger* Einreichung einer Aufsichtsanzeige muss der Anzeiger oder sein Rechtsvertreter mit Kostenaufgabe für das bundesgerichtliche Aufsichtsverfahren rechnen.⁵²
- 49 Soweit eine Beschwerde ans Bundesgericht ausgeschlossen ist, behandelt das Bundesgericht im Aufsichtsverfahren auch Anzeigen wegen *Rechtsverweigerung* und *Rechtsverzögerung*. Wie lange eine Gerichtsbehörde untätig bleiben darf, ist nicht nur eine Rechtsfrage; ob der äussere Gang eines Verfahrens einem ordentlichen Geschäftsablauf

45 KIENER, Amtsenthebung, S. 334.

46 Vgl. dazu auch die Darstellung bei TSCHÜMPERLIN, Aufsicht, S. 241 f.

47 12T_6/2007.

48 Art. 71 Abs. 2 VwVG und ebenso Art. 9 Abs. 2 AufRBGer.

49 BGE 121 I 42 E. 2a.

50 12T_5/2007.

51 12T_5/2009.

52 Art. 63 VwVG; Art. 10 der Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren, SR 172.041.0; 12T_5/2007.

entspricht, ist ebenso eine administrative Frage. Die Aufsichtstätigkeit im Bereich der Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung ist von besonderer Tragweite. Im gesamten Ausschlussbereich, der nicht mittels Rechtsmittel ans Bundesgericht weiterziehbar ist, kann im Aufsichtsverfahren wenigstens geprüft werden, ob überhaupt Recht gesprochen wird und ob dies innert angemessener Frist geschieht. Dies ist rechtsstaatlich unverzichtbar.

Ob ein Verfahren einem *ordentlichen Geschäftsgang* entspricht, beurteilt die Aufsichtsbehörde nach den gleichen Grundsätzen, welche die Rechtsprechung im Rechtsmittelverfahren entwickelt hat.⁵³ Als besondere Spielart der Rechtsverweigerung bildet Gegenstand der administrativen Aufsicht auch die Frage, ob der *Zugang zum Gericht* in rechtsgleicher Weise gewährleistet ist⁵⁴, genau gleich, wie die Obergerichtsbehörde ihrerseits darüber wacht, dass jeder Bürger in gleicher Weise Zugang zum obersten Gericht erhält.⁵⁵ Unter diesem Aspekt wird namentlich geprüft, ob ein Nichteintretensentscheid einer Rechtsverweigerung gleichkommt, die auf organisatorische Mängel bzw. einen Mangel im Geschäftsgang hinweist, zum Beispiel, indem für Kostenvorschüsse so kurze Zahlungsfristen angesetzt werden, dass der Zugang zum Gericht de facto ausgeschlossen ist.⁵⁶ Eine aufsichtsrelevante Rechtsverweigerung kann auch vorliegen, wenn die Fristansetzung des Gerichts die Grundsätze eines fairen Verfahrens verletzt, weil die Partei über die Höhe des Kostenvorschusses, die Zahlungsfrist und die Folgen der Nichtleistung nicht in angemessener Weise aufmerksam gemacht worden ist.⁵⁷ Ist eine allfällige Rechtsverweigerung dagegen nicht auf einen organisatorischen oder administrativen Mangel zurückzuführen und hat sie auch keine Dysfunktion der Justiz zur Folge, so gibt die Aufsichtsbehörde der Aufsichtsanzeige keine Folge.⁵⁸ Insoweit unterscheidet sich die aufsichtsrechtliche Prüfung der Rechtsverweigerung von der Rechtsprechung im Rechtsmittelzug, wo eine falsche Rechtsanwendung für eine Gutheissung der Beschwerde genügt.

Der Asylbereich hat dem Bundesgericht Gelegenheit gegeben, unter dem Aspekt der Rechtsverzögerung die Aufsichtspraxis zur zulässigen *Verfahrensdauer* festzulegen. Das Bundesgericht hat erkannt, dass aufgrund der Vielzahl der Verfahren, welche die Behörden gleichzeitig zu behandeln haben, gewisse Zeiten, während deren ein Verfahren ruht, normal sind. Solche Phasen müssten aber auf nachvollziehbaren Gründen beruhen und dürften eine den Umständen des Falles angemessene Dauer nicht überschreiten. Konkret hat das Bundesgericht ein Verfahren, das ohne objektiven Grund während 21 Monaten nicht aktiv weitergeführt worden ist, oder einzelne inaktive Perioden im Instruktionsverfahren von einem Jahr, gefolgt von einer weiteren inaktiven Periode von sieben Monaten,

53 BGE 136 II 380 E. 2; s. auch die drei ersten Aufsichtsverfahren wegen überlanger Dauer von Asylverfahren, 12T_1/2007, 12T_2/2007, 12T_3/2007 sowie 12T_3/2011; ferner 12T_3/2010 E. 3: Rechtsverweigerung schon deshalb verneint, weil ausserhalb eines konkreten Verfahrens kein Anspruch auf ein Tätigwerden des Gerichts besteht.

54 BGE 136 II 380 E. 2.

55 Bericht GPK Oberaufsicht 7632; Bericht Tragweite Oberaufsicht 7706.

56 BGE 136 II 380 E. 3: verneint bei Zahlungsfristen von zehn Tagen oder etwas mehr im Asylverfahren.

57 BGE 133 V 402 E. 3.3. f.; nicht amtlich publizierte E. 3.2–3.4 des Entscheids 12T_4/2010.

58 Letztlich aus diesem Grunde hat das Bundesgericht in zwei Gerichtsstandskonflikten die Aufsichtsanzeigen gegen Nichteintretensentscheide des Bundesstrafgerichts nicht an die Hand genommen (12T_4 und 5/2011). Denn mit den Nichteintretensentscheiden des BSGer blieb es einfach bei der bisherigen Zuständigkeit, über die nach dem Willen des Gesetzgebers rasch zu entscheiden ist; eine Dysfunktion der Justiz war in diesem entscheidenden Sinne ausgeschlossen. In den Erwägungen der beiden Aufsichtsentscheide wird dazu allerdings lediglich ausgeführt, was unter «unverzüglich» im Sinne von Art. 40 Abs. 2 StPO zu verstehen sei und welche formellen Anforderungen an das Gerichtsstandsersuchen zu stellen seien, seien typische Fragen der Rechtsanwendung, die der administrativen Aufsicht des Bundesgerichts entzogen seien (E. 3.2 bzw. 3.3).

oder inaktive Perioden von zehn oder siebeneinhalb Monaten, um im Ausland Erkundigungen einzuholen, als unzulässig lange bezeichnet, wenn nicht besondere Umstände vorliegen.⁵⁹ Es wird zu prüfen sein, wie diese Praxis, die im Massengeschäft entwickelt worden ist, auf die Tätigkeit des BPatGer anzuwenden ist, soweit es überhaupt zu Verfahrensverzögerungen kommen sollte.

- 52 In BGE 135 II 426 hat das Bundesgericht festgestellt, dass auch die unzulängliche Organisation oder Durchführung der *Koordination* der *Rechtsprechung* in seine aufsichtsrechtliche Kompetenz fällt, namentlich die Frage, ob die Rechtsprechung gemäss Geschäftsreglement durchgeführt wird und zweckmässig organisiert ist. Inwieweit die Einheitlichkeit der Rechtsprechung als solche Prüfungsgegenstand sein kann, wurde offengelassen.⁶⁰ Gegenstand von Aufsichtsanzeigen können ferner bestimmte Fragen der *Spruchkörperbildung*⁶¹, der Umgang der beaufsichtigten Instanzen mit den *Parteien*⁶², die schikanöse Ansetzung von *Fristen*⁶³, die *Information* gegenüber Parteien, Medien und Dritten⁶⁴, die Höhe von *Ortszulagen*⁶⁵, die *Aufsichtstätigkeit* der beaufsichtigten Instanzen⁶⁶, die *Dossierführung* und die *Transparenz der Entscheidungsfindung*⁶⁷ sein, nicht aber die Verwendung akademischer Titel in den Urteilen und in der Korrespondenz der Gerichte.⁶⁸ Nicht geprüft werden kann im Aufsichtsverfahren auch die Frage, ob einem Betroffenen im beanstandeten Verfahren Parteistellung einzuräumen ist, soweit dies eine Frage des materiellen Rechts ist⁶⁹.
- 53 Der *Focus* der bundesgerichtlichen Prüfung liegt bei Aufsichtsverfahren immer auf dem ordentlichen Geschäftsgang. Es geht darum zu prüfen, ob der Geschäftsgang generell den Anforderungen entspricht. Dies ist zwar anhand der beanstandeten konkreten Fälle zu beleuchten. Legt das beaufsichtigte Gericht im Aufsichtsverfahren glaubwürdig dar, dass es sich beim konkreten Fall um einen Ausrutscher handelt, oder dass das Problem erkannt und die nötigen organisatorischen oder administrativen Massnahmen getroffen worden sind, so hat die Aufsichtsbehörde in der Regel keinen Anlass zum Einschreiten.⁷⁰ Ein Spezialfall bilden die *Rechtsverweigerung* und die *Rechtsverzögerung*. Diese können auch im Einzelfall zu einer Gutheissung der Aufsichtsbeschwerde führen, selbst wenn das Gericht alle möglichen Massnahmen für einen ordentlichen Geschäftsgang getroffen hat, ihm aber beispielsweise die Ressourcen fehlen, um die Fälle innert nützlicher Frist zu behandeln.⁷¹ Dies ist die Folge der vom EGMR zu Art. 6 EMRK und vom Bundesgericht zu Art. 29 BV geprägten konsequenten Rechtsprechung zur *Rechtsverweigerung* und *Rechtsverzögerung*. Für die Rechtsuchenden ist es unerheblich, auf welche Gründe eine übermässige Verfahrensdauer zurückzuführen ist; entscheidend ist ausschliesslich, dass die Behörde nicht oder nicht fristgerecht handelt.⁷²

59 Zusammenfassung der Aufsichtspraxis in 12T_3/2011 E. 2.1; s. auch E. 2.5.

60 Vgl. zum Gegenstand der bundesgerichtlichen Aufsicht N 14 f.

61 12T_4/2007.

62 12T_1/2008 E. 3.2, 12T_2/2008, 12T_3/2008.

63 12T_1/2008.

64 12T_2/2010 E. 4.

65 12T_3/2009.

66 12T_3/2012 E. 1.2.

67 12T_4/2009.

68 12T_3/2010. Nach dem Grundsatz: De minimis non curat praetor. Fragen einer gesetzmässigen, zweckmässigen und haushälterischen Aufgabenerfüllung stellen sich in diesem Zusammenhang nicht.

69 12T_2/2010 E. 3.

70 12T_3/2009 betr. Ortszuschlag; 12T_4/2008 E. 3 betreffend ausgeglichene Fallzuteilung; Verfügung vom 12.1.2010 im Verfahren 12T_4/2009 betreffend Dossierführung und Archivierungsreglement.

71 BGE 130 I 312 E. 5; 125 V 188 E. 2a; 12T_1/2007 E. 3; 12T_2/2007 E. 3; 12T_3/2007 E. 3.

72 BGE 125 V 188 E. 2a; 12T_3/2011 E. 1.2.

Bei Rechtsverzögerung lädt die Aufsichtsbehörde das Gericht ein, den Fall *prioritär* zu behandeln bzw. das Verfahren beförderlich abzuschliessen und zügig einen Entscheid zu fällen. Im Falle der Rechtsverweigerung kann unter bestimmten Umständen nur mit *Aufhebung* des beanstandeten Urteils der rechtsstaatliche Minimalstandard hergestellt werden. Ist das Gericht beispielsweise wegen Nichtbezahlens des Kostenvorschusses auf eine Beschwerde nicht eingetreten und hat es eine so kurze Frist für dessen Bezahlung angesetzt, dass dies auf eine Rechtsverweigerung hinausläuft, so kann der Zugang zum Gericht nur mit einer Aufhebung des Nichteintretensentscheids gewährleistet werden. Solche Fälle weisen organisatorische Mängel im Geschäftsgang auf, die das Justizsystem aushebeln und daher nicht hingenommen werden können. Einen materiellen Entscheid in der Sache könnte das Bundesgericht als Aufsichtsbehörde allerdings nicht fällen. Es muss sich auf die Kassation des Entscheids beschränken und die Sache zu neuer Entscheidung an das untere Gericht zurückweisen. Über einen solchen Fall musste das Bundesgericht bisher allerdings noch nicht befinden.⁷³

Art. 9 Abs. 3 AufRBGer behält das Verfahren bei Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung gegen anfechtbare Entscheide gemäss Art. 94 BGG vor. Die Bestimmung hat keine eigenständige Bedeutung. Sie wiederholt nur, dass Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung im ordentlichen Beschwerdeverfahren vorgebracht werden müssen, soweit ein solches zulässig ist. Das Aufsichtsverfahren kommt nur *subsidiär* zum Zuge⁷⁴.

g) Weisungen (Art. 10 AufRBGer)

Weisungen beinhalten eine Anordnung zu einem bestimmten Verhalten oder Unterlassen. Sie sind ein wichtiges Instrument jeder Aufsichtsbehörde und gehören auch zum Instrumentarium der bundesgerichtlichen Aufsicht⁷⁵. Die parlamentarische Oberaufsicht hat es

⁷³ Zur grundsätzlichen Zulässigkeit der aufsichtsrechtlichen *Aufhebung* von *Gerichtsurteilen* s. KÖLZ/HÄNER, N 454 mit überzeugender Begründung für das Verwaltungsrecht in Bezug auf kantonale Gerichtsurteile und mit Hinweisen auf die Praxis. Ebenso kann auf Bundesebene die Aufsicht nicht allein dadurch ausgeschlossen werden, dass der bundesrechtswidrige Akt von einem Gericht ausgeht. Eine aufsichtsrechtliche Aufhebung von Gerichtsurteilen muss in bestimmten Konstellationen zulässig sein, wenn das qualifizierte öffentliche Interesse im Raume steht, ob überhaupt Recht gesprochen wird. Die richterliche Unabhängigkeit kann nur im horizontalen Verhältnis – zwischen den Staatsgewalten – absolute Geltung beanspruchen. Das Bundesgericht hatte diese Frage im Verfahren der administrativen Aufsicht bisher allerdings nicht zu entscheiden: Im Entscheid 12T_4/2010 ist eine kurze Frist zur Bezahlung des Kostenvorschusses von 10 Tagen oder etwas mehr verbunden mit der Verweigerung einer Nachfrist im Asylverfahren nicht als Rechtsverweigerung beurteilt worden. Die Frage einer Aufhebung stellte sich daher nicht. In BGE 135 II 426 hat das Bundesgericht trotz vollständig widersprüchlichen Urteilen auf eine Aufhebung verzichtet, weil das BVGer den Koordinationsmangel in der Organisation der Rechtsprechung für künftige Fälle mittlerweile behoben hatte. Dass im konkreten Anwendungsfall auf die Aufhebung des Urteils verzichtet worden ist, kann durchaus in Frage gestellt werden, wobei jedoch zu berücksichtigen ist, dass sich am Endergebnis nichts geändert hätte. In der Sache ging es um die Gewährung des rechtlichen Gehörs; im parallelen Fall, in welchem dieses gewährt worden war, ist die Beschwerde ebenfalls abgewiesen worden. Richtig ist jedenfalls, dass der gesetzliche Rahmen der bundesgerichtlichen Aufsicht die Aufhebung eines Urteils nur in engen Grenzen zulässt, d.h. die Rechtsverweigerung muss auf eine besonders schwerwiegende administrative bzw. organisatorische Fehlleistung zurückzuführen sein. Auf diesen gesetzlichen Rahmen weist zu Recht auch WURZBURGER hin (Comm LTF, Art. 1 N 32), wobei nicht ganz klar ist, ob er die aufsichtsrechtliche Aufhebung eines Urteils durch das Bundesgericht als Aufsichtsbehörde gänzlich ausschliessen will. Zur Zulässigkeit der Aufhebung von Verfügungen durch die Aufsichtsbehörde im Allgemeinen und zu den Voraussetzungen (Durchsetzung des objektiven Rechts, Vertrauensschutz, Interessenabwägung) vgl. BGE 137 I 69.

⁷⁴ 12T_2/2009.

⁷⁵ Art. 10 AufRBGer; Gutachten BJ 2007, Ziff. 2; Gutachten BJ 2004, 569 C. Für eine zu defensive

anlässlich der Genehmigung des bundesgerichtlichen Aufsichtsreglements ausdrücklich begrüsst, dass das Bundesgericht die Aufsichtstätigkeit in Form von Weisungen konkretisiert, solange das Bundesgericht die Verwaltungsautonomie und die Unabhängigkeit der Rechtsprechung der erstinstanzlichen Gerichte wahrt.⁷⁶

- 57 *Grenzen* werden der Weisungsbefugnis durch die Verwaltungsautonomie und die Unabhängigkeit der Rechtsprechung des BPatGer gesetzt.⁷⁷
- 58 Von Weisungen zu einem bestimmten Tun oder Unterlassen ist die Frage von Selbsteintrittsrechten zu unterscheiden.⁷⁸
- 59 Anstelle einer Weisung kann die Aufsichtsbehörde die weniger verbindliche Form einer *Empfehlung* wählen. Dies kann namentlich dort angezeigt sein, wo für die Regelung keine klare gesetzliche Grundlage besteht oder eine solche dem Ermessen der Aufsichtsbehörde anheimgestellt ist. Empfehlungen haben den Vorteil, dass sie vom beaufsichtigten Gericht, das auf seine Verwaltungsautonomie bedacht ist, in der Regel bereitwilliger angenommen werden. Sie sind somit geeignet, die Kooperation und Koordination zwischen den Gerichten zu fördern.

h) Zusammenarbeit der Dienste (Art. 11 AufRBGer)

- 60 Gemäss Art. 11 Abs. 1 AufRBGer kontrolliert die Aufsichtsbehörde, dass die Dienste der eidgenössischen Gerichte in *administrativen Belangen* zusammenarbeiten, namentlich in den Bereichen Informatik, Statistik, Benchmarking, Gerichtsverwaltung und Personalmanagement. Die Bestimmung beinhaltet zwei Aussagen: Die Gerichte sind erstens gehalten, in administrativen Fragen zusammenzuarbeiten. Zweitens kontrolliert die Verwaltungskommission des Bundesgerichts als Aufsichtsbehörde, dass diese Zusammenarbeit tatsächlich stattfindet.
- 61 Die Zusammenarbeit des BPatGer mit den anderen eidgenössischen Gerichten steht unter einem besonderen Vorzeichen: Das BPatGer bezieht die *Infrastruktur* sowie die administrativen Hilfsarbeiten gemäss Art. 5 PatGG vom *Bundesverwaltungsgericht*. Die Zusammenarbeit findet also in allererster Linie zwischen diesen beiden Gerichten statt. Dies gilt namentlich für die Nutzung jener Synergien (Art. 11 Abs. 1 AufRBGer), auf die der Steuerzahler Anspruch hat, um unnötige Ausgaben zu vermeiden.
- 62 Ob über das primäre Verhältnis zwischen BPatGer und BVGer hinaus eine Zusammenarbeit mit den *anderen Gerichten* notwendig und sinnvoll ist, muss für jeden Bereich separat beantwortet werden. Die Zusammenarbeit erschöpft sich nicht im Sicherstellen des täglichen Betriebs, auf den Art. 5 PatGG primär gemünzt ist. Sie dient weiteren Zwecken. Sie ist namentlich in jenen Bereichen sinnvoll, in denen das Auftreten der eidgenössischen Gerichte nach aussen harmonisiert und gebündelt werden soll. Beispielsweise geht es darum, die Öffentlichkeit und die Oberaufsichtsbehörde nach einheitlichen Standards zu informieren, die Vergleichbarkeit der Daten für die Öffentlichkeit und die Oberaufsichtsbehörde sicherzustellen oder die Bewilligung von Nebenbeschäftigungen zu harmonisieren,

Interpretation des Weisungsrechts: BSK BGG-KOLLER, Art. 1 N 94 und 114. Nach dem weiten Verständnis des Oberaufsicht – welches hier und auch von der parlamentarischen Oberaufsichtsbehörde selbst abgelehnt wird – stünden generelle Weisungen zur besseren organisatorischen Bewältigung sogar der Oberaufsichtsbehörde zu: LIENHARD, Oberaufsicht, RZ 11. Auf jeden Fall sind sie für die administrative innerjustizielle Aufsichtsbehörde zulässig.

76 Jahresbericht GPK 2006, BBl 2007 3146.

77 Zur Verwaltungsautonomie s. N 21 ff. und N 72 f., zum Vorbehalt der Rechtsprechung N 15 und N 49 ff.

78 Vgl. dazu N 13 und zu den Ausnahmen N 24, ferner N 73.

soweit die Rechtsgrundlagen nicht verschieden sind. Bei solchen Fragen ist dem BPatGer die gleiche Stellung wie den anderen eidgenössischen Gerichten einzuräumen. Das BPatGer ist ein eigenständiges Gericht, das seine Interessen selbst vertritt. Seine Unabhängigkeit ist trotz der infrastrukturellen Anbindung an das BVGer zu wahren.⁷⁹

Zwei Sonderbereiche verdienen ein besonderes Augenmerk:

- Bei der *Informatik* ist zu prüfen, ob diese im Infrastrukturpaket des Bundesverwaltungsgerichts inbegriffen ist. Grundsätzlich ist diese Frage zu bejahen, da die Informatik ein typischer Infrastrukturbereich ist, der zudem nur mit einigem Aufwand sinnvoll unterhalten werden kann. Für ein kleines Gericht dürfte sich dieser kaum lohnen. Das Parlament hat in der Informatikfrage allerdings einen besonderen Entscheid getroffen. Es hat nach einem aufwändigen Verfahren die erheblichen Mehrkosten bewilligt, die bei einer Trennung der Informatik von BVGer und BGer entstehen. Damit hat das Parlament in der Informatik die Verwaltungsautonomie der Gerichte höher gewichtet als den sparsamen Einsatz der Mittel, auch wenn die Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen im gleichen Beschluss ausdrücklich auch die Nutzung von Synergien ange mahnt haben.⁸⁰ Für das BPatGer gilt insoweit grundsätzlich das Gleiche. Durch die besondere Vorschrift von Art. 5 PatGG wird diese Freiheit jedoch eingeschränkt.
- Gemäss Art. 11 Abs. 3 AufRBGer vertritt das Bundesgericht die eidgenössischen Gerichte in der *Human-Ressources-Konferenz* des Bundes. Diese Bestimmung ist Ausdruck der Federführung des Bundesgerichts in administrativen Koordinationsfragen zwischen den eidgenössischen Gerichten. Sie steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zu Art. 2 Abs. 2 der Verordnung des Bundesrates über die Arbeitsverhältnisse des Personals des Bundesstrafgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundespatentgerichts⁸¹, wonach die eidgenössischen Gerichte an der Human-Ressources-Konferenz durch einen gemeinsam bestimmten Vertreter teilnehmen. Für einen solchen Eingriff des Bundesrates in die administrative Zuständigkeit der dritten Staatsgewalt ist keine Legitimation ersichtlich. Das Bundesgericht hat die Frage innerhalb der Justiz mit Art. 11 Abs. 3 AufRBGer daher einseitig geregelt.

63

Die Zusammenarbeit als solche ist immer *freiwillig* und gründet auf der Überzeugung der Beteiligten, ihre Aufgaben dadurch besser und effizienter erledigen zu können. Dies gilt für die Wahl der Bereiche, in denen zusammengearbeitet wird, aber auch für den Umfang und die Intensität. Die Zusammenarbeit findet primär direkt zwischen den Diensten der Gerichte statt. Die Leitlinien werden auf Stufe der Verwaltungskommissionen zwischen insoweit gleichberechtigten Partnern festgelegt.

64

Kontrollgegenstand der bundesgerichtlichen Aufsicht gemäss Art. 11 Abs. 1 AufRBGer ist die Frage, ob die Zusammenarbeit genügend ist, um die Synergien zwischen den Gerichten soweit auszuschöpfen, dass ein haushälterischer Umgang mit den Steuermitteln und ein einheitliches Auftreten der eidgenössischen Gerichte sichergestellt ist. Für diese Kontrolle ist die Verwaltungskommission des Bundesgerichts zuständig. Soweit sie für das Festlegen der Leitlinien auch direkt an der Zusammenarbeit beteiligt ist, kommt ihr eine *Doppelrolle* zu. Sie ist einerseits Partner und andererseits Kontrollorgan. Diese Doppelrolle erfordert Fingerspitzengefühl, damit die Zusammenarbeit als solche nicht durch die Aufsichtsfunktion beeinträchtigt wird. Entschliesst sich die Verwaltungskommission zum

65

⁷⁹ Gemäss Botschaft PatGG (S. 471) wird darauf besonders zu achten sein.

⁸⁰ Brief der Finanzkommissionen und Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte vom 16.5.2008 an das Bundesgericht, das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesstrafgericht in Sachen Informatik: Nur auszugsweise dargestellt im Jahresbericht GPK 2008, BBl 2009 2612 f.

⁸¹ PVGer; SR 172.220.117.

Eingreifen, beispielsweise mit einer Weisung oder Empfehlung, so wird die partnerschaftliche Ebene der Zusammenarbeit verlassen und auf die hierarchische Aufsichtsbeziehung gewechselt. Hierin liegt die Schwierigkeit der Bestimmung. Inwieweit Art. 11 AufRBGer darüber hinaus Sprengpotential haben soll⁸², ist nicht auszumachen.

- 66 *Informationsquellen* für das Prüfen der Zusammenarbeit bilden die Rückmeldungen der beaufsichtigten Gerichte, der Bericht des Generalsekretärs des Bundesgerichts gemäss Art. 11 Abs. 2 AufRBGer, aber auch Feststellungen von anderen Behörden oder von Ausstehenden.

i) *Berichterstattung (Art. 12 AufRBGer)*

- 67 Das Bundesgericht orientiert die Öffentlichkeit im Geschäftsbericht in allgemeiner Weise über seine Aufsichtstätigkeit. Die Oberaufsichtsbehörde erhält gestützt auf das Controlling-Konzept⁸³ ausserdem einen ausführlichen Bericht zur Aufsichtstätigkeit über besondere Prüfungen und Vorkommnisse.

j) *Informationsrechte (Art. 5 und 7 AufRBGer)*

- 68 Das BPatGer hat dem Bundesgericht gemäss Art. 5 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 2 AufRBGer die notwendigen Auskünfte zu geben. Das Auskunftsrecht ist immer *zweckorientiert*, auch wenn die Präzisierung der Notwendigkeit in Art. 7 Abs. 2 AufRBGer fehlt. Das BPatGer hat alle Auskünfte zu geben, damit die Aufsichtsbehörde ihre Aufsichtsaufgabe wahrnehmen kann.

- 69 Die Informationsrechte beziehen sich der Aufgabe gemäss auf alle *Verwaltungsvorgänge*. Die Aufsichtsbehörde kann insoweit auch Einsicht in *Verfahrensdossiers* nehmen, um administrative und organisatorische Fragen zu prüfen, die sich im Zusammenhang mit der Rechtsprechung stellen. Als innerjustizielle Aufsichtsbehörde können dem Bundesgericht keine Geheimhaltungsinteressen entgegengehalten werden. Ohne die Möglichkeit dieser Einsichtnahme könnte die Aufsichtsbehörde ihre Aufgabe oft gar nicht wahrnehmen. Ein Bericht des beaufsichtigten Gerichts wäre ungenügend. Die direkte Aufsichtsbehörde muss sich – im Unterschied zur weiter entfernten Oberaufsichtsbehörde – selbst vergewissern können, ob ihr alle relevanten Tatsachen vorliegen. Der rechtsgleiche Zugang zum Gericht, Rechtsverweigerungen und Rechtsverzögerungen sowie andere mit der Rechtsprechung zusammenhängende administrative und organisatorische Fragen wie die Koordination und die Einheitlichkeit der Rechtsprechung können nur durch Konsultation der fraglichen Prozessdossiers hinreichend geprüft werden.⁸⁴

- 70 Der ständige *Informationsfluss* wird durch das Konzept über die regelmässigen Aufsichtsgeschäfte gesteuert, das nach den ersten Erfahrungen im Jahre 2009 im Einvernehmen mit den damals bestehenden erstinstanzlichen Gerichten vereinfacht worden ist.⁸⁵

82 BSK BGG-KOLLER, Art. 1 N 115. Das Bundesgericht hat in einer kritischen Phase versucht, das Einhalten der für die Informatik-Zusammenarbeit geschlossenen Verträge über eine superprovisorische Weisung einzufordern. Auf parlamentarischen Druck hin hat es diese widerrufen. Der Vorgang beleuchtet einerseits die heikle Schnittstelle zwischen Zusammenarbeit und Aufsicht und zeigt andererseits die Wechselbeziehungen zwischen administrativer Aufsicht des Bundesgerichts und der Oberaufsicht der Bundesversammlung auf.

83 Siehe FN 103.

84 Ob die Einsichtnahme erforderlich ist, um den Zweck der Untersuchung zu erfüllen, entscheidet die Aufsichtsbehörde. Etwas zu restriktiv: BSK BGG-KOLLER, Art. 1 N 112, der Einsichtsrechte in laufende Verfahren nur unter dem Vorbehalt bejaht, dass der Zweck der Untersuchung dies zwingend erfordert.

85 Konzept Aufsicht vom 11.9.2009. Das Konzept sieht zwei ordentliche Aufsichtssitzungen vor. Im

Die Aufsicht des Bundesgerichts ist näher und intensiver als die parlamentarische Oberaufsicht. Dem Bundesgericht stehen daher mindestens so umfassende Informationsrechte zu wie den parlamentarischen Aufsichtskommissionen gemäss *Parlamentsgesetz*. Ansonsten bestünde kein adäquates Verhältnis von Aufsicht und Oberaufsicht. In einem logischen Staatsaufbau kann die politische Aufsicht nicht weitergehen als die innerjustizielle Aufsicht. 71

7. Grenzen der administrativen Aufsicht

Die administrative Aufsicht findet ihre wesentliche Schranke in der *Verwaltungsautonomie*. Die Aufsicht darf nicht selbst zur Lenkung der beaufsichtigten Gerichte ansetzen. Im Bundesmodell ist die Führung des eigenen Gerichts dessen ureigene Aufgabe. Infolge des grundsätzlich fehlenden Rechts zum Selbsteintritt⁸⁶ bzw. fehlender direkter Vollstreckungsmöglichkeiten kann das Bundesgericht seine aufsichtsrechtlichen Anordnungen rechtlich nicht unbedingt durchsetzen. Die Aufsichtsbehörde ist darauf angewiesen, dass das BPatGer keine Obstruktion betreibt, sondern die Anordnungen der Aufsichtsbehörde befolgt. Es handelt sich um eine typische *lex imperfecta*. Hier zeigt sich, dass die Aufsicht des Bundesgerichts auf Kooperation und Koordination⁸⁷ angelegt ist. In einem geordneten Staatswesen darf indessen erwartet werden, dass der Weisungsempfänger die Anordnungen der zuständigen Behörde befolgt. 72

Das Bundesgericht muss die *Rechtssetzungskompetenzen* des beaufsichtigten Gerichts beachten. Durch die Aufsicht über die Geschäftsführung kann es aber auch Einfluss auf Geschäfte nehmen, die in dessen Reglementen festgelegt werden. Dies gilt beispielsweise für die Geschäftsverteilung zwischen den Abteilungen.⁸⁸ Ein Selbsteintrittsrecht besteht grundsätzlich nicht. Das BPatGer muss die entsprechenden Bestimmungen unter Beachtung der aufsichtsrechtlichen Vorgaben im Normalfall selbst erlassen. 73

8. Abgrenzung zur Oberaufsicht

Im *Prüfungsgegenstand* bestehen keine grossen Unterschiede. Aufsicht und Oberaufsicht sind in diesem Punkt in weiten Teilen deckungsgleich. In den Randgebieten, die zur Rechtsprechung überleiten, ist das Bundesgericht als Justizbehörde allerdings besser zur Aufsicht legitimiert als die parlamentarische Oberaufsichtsbehörde. Es darf sich dieser Prüfungsgegenstände eher annehmen. Dies gilt namentlich für die Prüfung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung, deren Koordination innerhalb des Gerichts oder bei der Frage einer Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung. 74

Die Geschäftsprüfungskommissionen lehnen es aus präjudiziellen Gründen ab, in internen Konflikten eine Schiedsrichterrolle oder eine Mediations- bzw. *Vermittlerfunktion* zu übernehmen.⁸⁹ Können bedeutende Konflikte gerichtsintern nicht mehr gelöst werden, ist es Aufgabe des Bundesgerichts als Aufsichtsbehörde zu vermitteln, bzw. die Vermittlung 75

Frühjahr werden Rechnung, Voranschlag und Geschäftsbericht besprochen. Eine zweite Sitzung im Herbst ist allgemeinen aufsichtsrelevanten Fragen gewidmet. Hinzu kommen das Personalreporting anfangs Jahr zum vergangenen Jahr und ein gerafftes Reporting zum Geschäftsgang Mitte Jahr.

86 Siehe namentlich N 13 und zu den Ausnahmen N 24.

87 BSK BGG-KOLLER, Art. 1 N 103.

88 GUTACHTEN BJ 2004 574.

89 Jahresbericht GPK 2004, BBI 2005 1915 f. in Bezug auf das damalige Eidgenössische Versicherungsgericht.

zu organisieren. Ziel ist, im Interesse der Rechtsuchenden und der Justiz eine reibungslose Funktionsweise des Gerichts zu gewährleisten.

- 76 Die Aufsicht des Bundesgerichts ist im Vergleich zur Oberaufsicht enger gefasst und *systematisiert*. Sie ist zudem anders ausgerichtet. Beim Bundesgericht steht die *Fachebene* im Vordergrund, während bei der parlamentarischen Oberaufsicht eine politische Kontrolle stattfindet.
- 77 *Doppelspurigkeiten* zwischen der Oberaufsicht des Parlaments und der administrativen Aufsicht durch das Bundesgericht sind zu vermeiden. Das Bundesgericht hat hierzu schon im Gesetzgebungsprozess klargestellt, dass es die administrative Aufsicht (auch) als Dienstleistung zugunsten des Parlaments versteht. Soweit sich das Parlament einer Aufgabe selbst annehme, werde das Bundesgericht nicht tätig werden. Die Aufsicht des Bundesgerichts über die erstinstanzlichen Gerichte ändere am Primat der Politik nichts⁹⁰. Dieses Prinzip ist in Art. 1 Abs. 3 AufRBGer ausdrücklich normiert. In der Praxis hält sich das Bundesgericht strikte daran.⁹¹ In Übereinstimmung damit nimmt das Bundesgericht von den parlamentarischen Kommissionen *aufsichtsrechtliche Aufträge* entgegen.⁹² Auf diese Weise lassen sich unerwünschte Überschneidungen vermeiden sowie Oberaufsicht und Aufsicht sinnvoll koordinieren.
- 78 Administrative, organisatorische und personalmässige *Vorgaben* sind nur unbedenklich, wenn sie von einer Justizbehörde ausgehen, welche die Entscheidungen des unteren Gerichts im Instanzenzug teilweise zu überprüfen hat. Die Einflussnahme auf der administrativen Ebene ist unter dieser Voraussetzung eine Reflexwirkung der Rechtskontrolle: Die Korrekturmöglichkeit des oberen Gerichts beschränkt sich nicht auf die Rechtsprechung als solche, sondern kann auch die nötigen administrativen Bereiche miteinbeziehen, welche die Rechtsprechung erst ermöglichen. Eine innerjustizielle Aufsichtsbehörde kann gestützt auf Erfahrungszahlen ohne Weiteres Kernindikatoren zur Leistungserbringung festlegen und Fallzahlen pro Einheit vereinbaren oder vorgeben. Bei besonderer Veranlassung kann sie auch konkrete Vorgaben zum Geschäftsgang machen, namentlich Prioritäten unter den Rechtsgebieten oder die Priorisierung bestimmter Fälle korrigieren oder in die administrativen Abläufe im Rechtsprechungsbereich eingreifen. Solche *New-Public-Management-Elemente* entfallen bei der parlamentarischen Oberaufsicht. Es gilt die Gefahr zu bannen, dass eine andere Staatsgewalt einen über das Unerlässliche der Oberaufsicht hinausgehenden Einfluss auf die Rechtsprechungstätigkeit nimmt, selbst wenn dieser nur den äusseren Gang der Geschäfte betrifft.⁹³ Denn die wesentlichen administrativen Fragen, für die sich eine Oberaufsichtsbehörde überhaupt interessieren kann, sind untrennbar mit der Qualität bzw. Quantität der Rechtsprechung verbunden. Für Fragen der materiellen und personellen Intensität der Fallbehandlung, der organisatorischen Abwicklung der Fälle – dem sog. Case-flow-Management – sowie bezüglich Informationsverwaltung und Publizität der Justiz gilt daher der Verwaltungsvorbehalt der

90 Brief des Bundesgerichts vom 4. 11. 2004 an die Rechtskommission des Ständerates; bestätigt in der Eingabe vom 19. 12. 2007 an die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, Ziff. 3.3; BSK BGG-KOLLER, Art. 1 N 116. Vgl. hierzu N 19 f.

91 Vgl. z.B. die Stellungnahme des Bundesgerichts vom 13. 6. 2008 an die Geschäftsprüfungsdelegation im Fall Tinner.

92 Z.B. in den Fällen Holenweger und Tinner. Ebenso nimmt das Bundesgericht gegenüber der parlamentarischen Kommission zu allgemeinen administrativen Fragen der erstinstanzlichen Gerichte wie der Erhöhung der Zahl der Richterstellen oder betreffend das Lohnsystem der erstinstanzlichen Richter und Richterinnen Stellung. Vgl. dazu TSCHÜMPERLIN, Aufsicht, S. 238 f., und den Geschäftsbericht des Bundesgerichts 2009, S. 13.

93 Vgl. dazu TSCHÜMPERLIN, Gerichtsmanagement, 104 ff.; DERS., Aufsicht, S. 237.

Justiz, das Reservat der Eigenverantwortung der Gerichte gegenüber den anderen Staatsgewalten.⁹⁴

Das Parlament nimmt entsprechend seiner Budgethoheit über das Personalbudget und die übrigen *Finanzmittel* einen – wenn auch indirekten – Einfluss auf die Qualität und die Quantität der Urteile. Ebenso kann es zur Oberaufsicht gehören, offenkundige Mängel in der *Wirtschaftlichkeit* (Verhältnis zwischen notwendigen und tatsächlichen Kosten), in der *Effizienz* (Verhältnis zwischen Mitteleinsatz und Ergebnis) sowie in der *Effektivität* (Verhältnis der zu erbringenden zur erbrachten Leistung) festzustellen. Teilweise schimmert hier jedoch bereits wieder die heikle Abgrenzung zur Rechtsprechungstätigkeit durch. Wenn die Offenkundigkeit der Mängel daran gemessen wird, ob der Mitteleinsatz im Verhältnis zur erwarteten Qualität und/oder Quantität der Urteile hoch bzw. zu hoch ist, wird notgedrungen der den Gerichten vorbehaltene Rechtsprechungsbereich mitgemessen. Am besten grenzt sich die Oberaufsicht von der Aufsicht daher mit einer gewissen *Distanznahme* ab. Die Oberaufsicht beschränkt sich auf die wesentlichen Aspekte eines guten Funktionierens der Justiz⁹⁵.

III. Die Oberaufsicht der Bundesversammlung (Abs. 2)

1. Begriffsdefinition, Gegenstand

Die Oberaufsicht der Bundesversammlung über das BPatGer ist in Art. 169 Abs. 1 BV verfassungsrechtlich und in Art. 3 Abs. 2 PatGG auf Gesetzesstufe verankert. Die Oberaufsicht wacht nach der *üblichen Definition* über den rechtmässigen äusseren Geschäftsgang, die Justizverwaltung und den Zugang zur Justiz, wozu auch Vorwürfen der formellen Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung nachgegangen wird.⁹⁶ Zum Prüfungsbereich der Oberaufsicht gehört auch, ob die Verfahrensdauer im Allgemeinen den rechtsstaatlichen Erwartungen entspricht. Soweit das Parlament in der Vergangenheit im Rahmen von Aufsichtsbeschwerden im konkreten Einzelfall behauptete Rechtsverweigerungen und Rechtsverzögerungen des Bundesgerichts behandelt hat, wird nach Auffassung des Bundesgerichts allerdings die Grauzone erreicht, die zur Rechtsprechung und damit zum garantierten Unabhängigkeitsbereich überleitet.⁹⁷

Die Oberaufsicht kann sich nach der üblichen Umschreibung auch auf einzelne *Verwaltungsbereiche* erstrecken wie die Organisation im Allgemeinen, das Personalwesen, die Informatik, die Kundenorientierung. Die Oberaufsicht kann sich überdies in allgemeiner Weise informieren lassen, wie die *Rechtsprechungsfunktion* wahrgenommen wird, sie kann vom Inhalt abgeschlossener Verfahren Kenntnis nehmen und mit den Gerichtsbehörden die Tendenzen der Rechtsprechung erörtern. Letzteres ist zugleich Bestandteil der Erfolgs- und Wirksamkeitskontrolle der eigenen Gesetzgebungstätigkeit.⁹⁸

Diese Konzeption der Oberaufsicht ist für das Verhältnis zwischen Parlament als erster Staatsgewalt und dem Bundesgericht als oberster Justizbehörde bzw. Spitze der dritten Staatsgewalt entwickelt worden. Eine administrative Aufsicht ist in dieser Konzeption nicht vorgesehen: Gegenüber dem Bundesgericht gibt es nur die Oberaufsicht des Parlaments und nur diese kann es in Bezug auf das Bundesgericht geben. Für die erstinstanz-

94 SCHWEIZER, S. 664.

95 Siehe dazu N 82.

96 Bericht GPK Oberaufsicht, S. 7630.

97 Bericht des BGer über seine Amtstätigkeit im Jahre 2002, S. 4.

98 Bericht Oberaufsicht GPK 7630–7633, 7635 f.; Bericht Tragweite Oberaufsicht 7690 ff.; TSCHÜMPERLIN, Aufsicht, S. 235; WURZBURGER, in: Comm. LTF, Art. 3 N 13; vgl. auch den ausführlichen Katalog bei LIENHARD, Oberaufsicht N 11 ff. sowie AESCHLIMANN, S. 4 ff.

lichen Gerichte des Bundes liegen die Dinge anders. Mit der administrativen Aufsicht wird die oberste Justizbehörde zwischen die Obergerichtsbehörde und die erstinstanzlichen Gerichte geschoben. Die Obergerichtsbehörde nähert sich insoweit ihrer ordentlichen Ausprägung an, die eine wirksame Aufsicht voraussetzt.⁹⁹ Ihr Akzent wird gegenüber den erstinstanzlichen Gerichten im Vergleich zum Bundesgericht verschoben. Das Parlament hat gemäss der Botschaft in erster Linie zu kontrollieren, wie das Bundesgericht seine Aufsicht ausübt und ob es die Autonomie und die richterliche Unabhängigkeit des BPatGer wahr¹⁰⁰. Die Obergerichtsbehörde vergewissert sich, dass die *Aufsicht* und die *gerichtsinterne Aufsicht* über die Geschäftsführung funktionieren und die nötigen Kontrollinstrumente vorhanden sind. Im Übrigen können Verwaltung, Organisation und das gute Funktionieren der Rechtspflege aus einer gewissen Distanz betrachtet werden. Die Obergerichtsbehörde durch das Parlament ist staatspolitisch indiziert und daher allgemein grosszügig und *weitmaschig*.¹⁰¹

- 83 Der Begriff «Controlling» passt dementsprechend nicht zur Obergerichtsbehörde. Man würde ihn eher der Aufsicht zuordnen. Das Gesetz verwendet ihn weder im Zusammenhang mit der Aufsicht noch der Obergerichtsbehörde über die Gerichte. Art. 2 der Verordnung der Bundesversammlung vom 30.9.2011 über die Richterstellen am Bundesgericht¹⁰² sieht hingegen vor, dass das Bundesgericht ein «Controlling» führt, das dem Parlament als Grundlage für die Obergerichtsbehörde und für die Festlegung der Zahl der Richterinnen und Richter dient. Dieser gesetzliche Auftrag ist mit dem «Konzept Controlling Bundesgericht zuhanden der GPK» umgesetzt worden.¹⁰³ Der Inhalt des Controllings und der Umfang der regelmässigen Auskunftspflichten des Bundesgerichts gegenüber der Obergerichtsbehörde sind darin verbindlich festgelegt. Weil die Obergerichtsbehörde über die erstinstanzlichen Gerichte einige Parallelen zur Obergerichtsbehörde über das Bundesgericht aufweist und das Parlament auch die Richterzahlen der erstinstanzlichen Gerichte festzulegen hat, kann das Konzept in seinen Grundlinien analog für das BPatGer herangezogen werden. Unterschiede in der Intensität liegen allerdings nahe. Die erste Aufmerksamkeit wird die Obergerichtsbehörde dem Bundesgericht als dem obersten Gericht widmen, dem die administrative Aufsicht über die unteren Gerichte zukommt. Gegenüber den unteren Gerichten kann sich das Parlament mit weniger Zahlenmaterial begnügen und dafür die Beurteilung des Bundesgerichts als administrativer Aufsichtsbefugnis mitberücksichtigen.

99 BSK BGG-KOLLER, Art. 3 N 13: Die Obergerichtsbehörde tritt nicht an die Stelle der Aufsicht, sondern setzt eine wirksame Kontrolle voraus.

100 Botschaft PatGG, S. 470.

101 BSK BGG-KOLLER, Art. 1 N 91. Vgl. dazu N 76.

102 SR 173.110.1. Die Verordnung ist im Unterschied zur ersten Verordnung vom 23.6.2006 zeitlich nicht mehr beschränkt.

103 Controlling-Konzept vom 5.3.2007 zuhanden der GPK, veröffentlicht in der Richterzeitung: Justice – Justiz – Giustizia» 2007/2. Das Controlling-Konzept ist dreistufig aufgebaut. Es regelt, welches Zahlenmaterial das Bundesgericht im *Geschäftsbericht* öffentlich zugänglich machen muss (erster Bereich). Es enthält sodann zahlreiche Statistiken und Berichte des Bundesgerichts für die *Obergerichtsbehörde*, um ihr einen detaillierten Einblick zu ermöglichen (zweiter Bereich). Schliesslich regelt es auch verbindlich, welche *internen Führungsstatistiken* es im Minimum vorsehen muss (dritter Bereich). Mit letzterem kontrolliert das Parlament, dass die interne Führung des Gerichts hinreichend ausgestaltet ist. Vgl. dazu LIENHARD, Controllingverfahren, Ziff. 5, der das Konzept als «Beispiel für ein wohlverstandenes kooperatives Gewaltenteilungsverständnis zwischen Legislative und Judikative» würdigt und ihm einen «hohen Reifegrad» zubilligt. Der Beitrag legt die verfassungsrechtlichen Grundlagen und Folgerungen für ein Gerichtscontrolling sowie das Spannungsverhältnis zwischen richterlicher Unabhängigkeit und Verwaltungsautonomie einerseits und den obergerichtsrechtlichen Befugnissen andererseits dar.

2. Instrumente

a) Im Allgemeinen

Mittel der parlamentarischen Oberaufsicht sind die Prüfung des Geschäftsberichts, die Genehmigung der Finanzmittel, die Einsichtnahme in Controllingdaten der Gerichte, allgemein die Nachkontrolle, wie die Geschäftslast bewältigt wird und im Weiteren rechtsetzende Akte, Bestimmen der Zahl und Wahl der Richter und Richterinnen sowie Information, Untersuchungen und gegebenenfalls das Behandeln von (Ober)Aufsichtsbeschwerden. **84**

Die von den Geschäftsprüfungskommissionen ausgeübte parlamentarische Oberaufsicht ist von einer gewissen Distanz zu den Institutionen geprägt. Die Oberaufsichtsbehörde hat keine Mittel, die beaufsichtigten Behörden zum Handeln zu zwingen, Entscheide – ob die Rechtsprechung oder die Administration betreffend – aufzuheben oder zu ändern und anstelle dieser Behörden einen Entscheid zu treffen (Art. 26 Abs. 4 ParlG). Die Oberaufsicht wird vielmehr in Form von *Kritik* und *Empfehlungen* wahrgenommen, deren Umsetzung in der Kompetenz der Empfehlungsadressaten liegt. Die GPK muss durch ihre Argumente überzeugen; ihre Mittel sind politischer Natur.¹⁰⁴ Sie gehören der oberen staatlichen Ebene an. Die Empfehlungen begründen jedoch eine Art politische Begründungspflicht.¹⁰⁵ Obschon sie nicht direkt verbindlich sind, wirken sie erheblich auf die Gerichte ein. Die Gerichte können sich solchen Empfehlungen nur in gut begründeten Fällen widersetzen, ohne politischen Schaden zu nehmen. **85**

b) Nicht Weisungen

Weisungen gehören nicht zum Handlungskatalog der parlamentarischen Oberaufsichtsbehörde.¹⁰⁶ Dies gilt auch nach dem Selbstverständnis der GPK. Schon aus diesem Grunde geht die Auffassung des «weiten Begriffsverständnisses» zu weit, der Oberaufsichtsbehörde stünden generelle *Weisungen* zur rechtsgleichen Anwendung von Gesetzen zu.¹⁰⁷ Damit wird die Grenze zum notwendigen Vorbehaltsbereich der Gerichte überschritten. Selbst für eine direkte administrative innerjustizielle Aufsichtsbehörde können Weisungen betreffend Einheitlichkeit der Rechtsprechung nur in engen Grenzen zulässig sein.¹⁰⁸ **86**

c) Nichtwiederwahl und Amtsenthebung

Die Nichtwiederwahl (vgl. Art. 13 Abs. 1 PatGG) und die Amtsenthebung (Art. 14 PatGG) von Richtern und Richterinnen fallen ausschliesslich in die Zuständigkeit der Bundesversammlung. Die für die Vorbereitung zuständige Gerichtskommission wird von Amtes wegen aufgrund eigener Wahrnehmungen tätig (Art. 44 Abs. 1 lit. c ParlG), aufgrund von Informationen der GPK oder der Finanzdelegation (Art. 40a Abs. 6 ParlG) oder auf Anzeige Dritter hin. Die Bundesversammlung kann überdies das Bundesgericht **87**

104 Jahresbericht 2008 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte, Ziff. 2.1.3 letzter Absatz, BBl 2009 2588; Jahresbericht 2009, BBl 2010 2686 f. Dieser Charakter der Oberaufsicht gilt allgemein. Das Oberaufsichtsrecht dient dazu, die Verantwortlichkeit von Regierung, Verwaltung und Justiz geltend zu machen. Sie hat grundsätzlich nur politische, keine rechtlichen Folgen. Vgl. MÜLLER, S. 479.

105 Vgl. BSK BGG-KOLLER, Art. 3 N 37.

106 BSK BGG-KOLLER, Art. 1 N 78.

107 Vgl. LIENHARD, Oberaufsicht, RZ 11. Zu den verschiedenen Positionen in der Rechtslehre zur Tragweite der Oberaufsicht über die Justiz s. den Bericht Tragweite Oberaufsicht, namentlich Ziff. 3, BBl 2002 7700 ff.

108 Siehe dazu N 15.

als Aufsichtsbehörde um Auskünfte oder Abklärungen ersuchen (Art. 8 Abs. 1 AufRB-Ger). Von sich aus kann das Bundesgericht der Bundesversammlung einschlägige Feststellungen mitteilen, die es im Rahmen seiner Amts- und Aufsichtstätigkeit wahrgenommen hat, und damit ein Verfahren anregen (Art. 8 Abs. 2 AufRBGer). Entscheidungs- oder Vorentscheidungsbefugnisse kommen ihm nicht zu.

- 88** *Amtsenthebung* und *Nichtwiederwahl* sind starke Instrumente in der Hand der Oberaufsichtsbehörde, um das Gericht bei Bedarf vorzeitig personell erneuern zu können. Wenn Amtsenthebung oder Nichtwiederwahl wegen Verletzung der Amtspflichten erfolgen, nähern sich diese einem Disziplinarverfahren an. Es handelt sich jedoch um Verfahren sui generis.¹⁰⁹ Dass solche Verfahren selten bleiben dürften, beeinträchtigt ihre Wirksamkeit nicht. Allein die Möglichkeit wirkt disziplinierend. Aus staatspolitischer Sicht und für die Glaubwürdigkeit der Justiz ist es entscheidend, dass sie selten vorkommen. Im Übrigen s. den Kommentar bei Art. 13 und 14 PatGG.

d) Informationsrechte

- 89** Den parlamentarischen Oberaufsichtskommissionen stehen gestützt auf das Parlamentsgesetz weitgehende Informationsrechte zu. Die *Geschäftsprüfungsdelegation* und die *Finanzdelegation* haben Zugang zu allen Informationen; ihnen können keine Geheimhaltungsinteressen entgegengehalten werden (Art. 169 Abs. 2 BV).
- 90** Die Einsichtsrechte der *Geschäftsprüfungs-* und der *Finanzkommissionen* sind etwas eingeschränkter. Die im Parlamentsgesetz auch für sie recht umfassend formulierten Informationsrechte¹¹⁰ werden durch die gewaltenteilige Verfassungsordnung und die richterliche Unabhängigkeit zurückgedrängt. Ihre Informations- und Einsichtsrechte sind entscheidend von den Umständen, der Notwendigkeit und dem Zweck abhängig.¹¹¹ Sie erfassen zwar grundsätzlich alle Verwaltungsvorgänge. Der Focus liegt jedoch auf der Leistungsfähigkeit des Gerichts als Ganzem. Dafür reichen zum Beispiel anonymisierte Fallstatistiken aus. Persönliche und vom Gericht kommentierte Fallstatistiken können die Geschäftsprüfungskommissionen nur herausverlangen, wenn so massive Zweifel an der Leistungsfähigkeit eines Richters oder einer Richterin bestehen oder diese Richterperson den Gerichtsbetrieb in so unerträglicher Weise belastet, dass eine Wiederwahl fraglich oder eine Amtsenthebung zu prüfen ist.¹¹² Im Rechtsprechungsbereich sind die Einsichtsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen auf abgeschlossene Verfahren und zudem auf ausserordentliche Fälle beschränkt. Für ihre Oberaufsichtsaufgabe genügt ein Bericht des Gerichts über Vorgänge, die sich aus den Rechtsprechungsdossiers ergeben.¹¹³

109 Vgl. dazu KIENER, *Amtsenthebung*, S. 322, 327, 342 f.; DIESELBE, *Erneuerungswahl*, S. 360, 369, 382. Handlungsgrundsätze der Gerichtskommission zum Verfahren der Kommission im Hinblick auf eine Amtsenthebung oder Nichtwiederwahl, BBl 2012 1271.

110 Art. 150 ff. ParlG i.V.m. Art. 162 Abs. 1 lit. c ParlG.

111 BIAGGINI, S. 19 f.; 30 ff., 41 ff.

112 Für sehr zurückhaltenden Umgang mit persönlichen Fallstatistiken auch BSK BGG-KOLLER, Art. 3 N 24, der zu Recht dafür plädiert, dass solche Daten Gegenstand des gerichtlichen Controllings, der Intraorgankontrolle und nicht der Interorgankontrolle sind. Unter welchen Voraussetzungen solche Informationen an das Aufsichts- und Wahlorgan weitergegeben werden dürften und müssten, bleibe in das pflichtgemässe Ermessen der Führungsorgane gestellt. Gegen die Zustellung persönlicher Fallstatistiken an das Parlament auch WURZBURGER, in: Comm. LTF, Art. 3 N 14. Wenig differenziert dagegen der Bericht Tragweite Oberaufsicht, 7704 f., der einfach alle gerichtlichen Statistiken vorbehaltlos dem Einsichtsrecht der GPK unterwerfen will. Anders nun zu Recht Jahresbericht 2011 der GPK Ziff. 5.2, BBl 2012 6869, wonach rein zahlenmässige Erledigungsstatistiken zu wenig aussagekräftig sind, daher vor allem den Gerichten selbst als Steuerungsmittel dienen und nicht veröffentlicht werden.

113 BIAGGINI, S. 19, 40 Ziff. 14; BSK BGG-KOLLER, Art. 3 N 25; TSCHÜMPERLIN, *Akteneinsichts-*

Besonders aufschlussreich sind *Dienststellenbesuche*, wenn diese gut vorbereitet werden. Dies ist nicht ganz einfach. Präzise Fragen stellen gute Kenntnisse der Verhältnisse bei den eidgenössischen Gerichten und des Justizwesens im Allgemeinen voraus. Problematisch ist, wenn die Aufsichtsbehörde übergangen wird. Diese sollte einbezogen werden, damit die entsprechenden Erkenntnisse auch in die Aufsichtstätigkeit einfließen. Ein wohlverstandenes Verhältnis zwischen Oberaufsicht und Aufsicht legt es nahe, informationshalber auch eine Delegation der Aufsichtsbehörde zu den Dienststellenbesuchen der Oberaufsichtsbehörde einzuladen. Zumindest sollte der Aufsichtsbehörde das vollständige Protokoll des Dienststellenbesuchs zugestellt werden. **91**

e) Allgemeine parlamentarische Instrumente

Die Oberaufsichtsbehörde kann bei Bedarf eine parlamentarische Initiative ergreifen, um die gesetzlichen Bestimmungen oder die Parlamentsverordnungen zu ändern. Sie kann überdies über die parlamentarischen Instrumente des Postulates, der Interpellation und der Anfrage auf das BPatGer einwirken. Die Motion ist gemäss Art. 118 Abs. 4 ParlG in Bezug auf die eidgenössischen Gerichte ausgeschlossen.¹¹⁴ Möglich sind ferner Petitionen und Eingaben an die Bundesversammlung, die sich auf die Geschäftsführung und das Finanzgebaren des BPatGer beziehen (Art. 126–129 ParlG). **92**

f) Parlamentarische Untersuchungskommission

Mit dem Parlamentsgesetz vom 13.12.2002 ist die früher umstrittene Frage gesetzgeberisch geklärt worden: eine parlamentarische Untersuchungskommission ist auch bei den eidgenössischen Gerichten möglich. Sie dient der «Ermittlung der Sachverhalte» und der «Beschaffung weiterer Beurteilungsgrundlagen», wenn «Vorkommnisse von grosser Tragweite der Klärung bedürfen» (Art. 163 Abs. 1 ParlG). Gemäss Art. 162 Abs. 1 lit. d ParlG sind hierfür die Bestimmungen des 9. Titels des ParlG sinngemäss anwendbar. Was dies im Einzelnen heisst, ist noch weitgehend ungeklärt. Die GPK pflegen die Bestimmungen des ParlG unbesehen auch auf die eidgenössischen Gerichte anzuwenden. Aus der verfassungsmässigen Unabhängigkeit der Justiz ergeben sich jedoch verschiedene Grenzen, insbesondere bei den Informationsrechten¹¹⁵. **93**

3. Beschwerden an die Oberaufsichtsbehörde

Aufsichtsbeschwerden oder Aufsichtsanzeigen sind an das Bundesgericht als Aufsichtsbehörde zu richten. Beschwerden an die Oberaufsichtsbehörde sind daher weitestgehend obsolet. Das Bundesgericht deckt den Bereich vollständig ab. Ausnahmen sind allerdings denkbar. So könnte bei den Geschäftsprüfungskommissionen eine Aufsichtsbeschwerde eingereicht werden, wenn sowohl das Verhalten des BPatGer als auch jenes des Bundesgerichts (zum Beispiel dessen Untätigkeit als Aufsichtsbehörde) gerügt werden. **94**

rechte Ziff. 8; WURZBURGER, in: Comm. LTF, Art. 3 N 5; a.M. die GPK selbst, die von umfassenden Informationsrechten ausgeht, über die sie selbst abschliessend urteilt. Sie liest auch die entscheidenden Stellen im Gutachten Biaggini anders: Jahresbericht 2009, BBl 2010 2684 ff. Ziff. 2.1.3 und 2.1.4, 2729 Ziff. 3.7.7; Jahresbericht 2008, BBl 2009 2586 ff. Ziff. 2.1.3, 2614 ff. Ziff. 3.7.3 (Fall Tinner, Akteneinsicht beim BStGer); Jahresbericht 2011, BBl 2012 6795 ff. Ziff. 2.1.3 und 2.1.4.

¹¹⁴ Kritisch zu dieser Einschränkung: LIENHARD, Oberaufsicht, N 17 FN 30.

¹¹⁵ Vgl. N 89 f.

IV. Voranschlag, Rechnung, Geschäftsbericht (Abs. 3)*1. Geschäftsbericht*

- 95** Das BPatGer verfasst seinen *eigenen* Geschäftsbericht. Zuständig ist gemäss Art. 20 Abs. 3 lit. b PatGG die Gerichtsleitung. Eine Delegation der Vorbereitung dieser ureigenen Aufgabe an das Hilfspersonal des BVGer wäre problematisch. Die Gerichtsleitung wird den Geschäftsbericht – allenfalls unter Beizug eigenen Personals und von formellen Angaben, die das Hilfspersonal des BVGer bereitstellt – selbst zu verfassen haben.
- 96** Geschäftsberichte dienen der *Rechenschaftsablage*. Die Genehmigung des Geschäftsberichts entlastet des BPatGer von seiner Verantwortung für die im Geschäftsbericht offenlegten Vorgänge. Eine Nichtgenehmigung hätte erhebliche politische Folgen und müsste die Obergerichtsbehörde und das Bundesgericht als Aufsichtsbehörde veranlassen, den Problemen auf den Grund zu gehen und die hierfür geeigneten Massnahmen zu treffen.
- 97** Geschäftsberichte sind eine besonders wertvolle *Informationsquelle* für das Parlament. Sie werden in den Geschäftsprüfungskommissionen systematisch behandelt und mit den Gerichten besprochen. Geschäftsberichte sind langfristig konzipiert und zeichnen die Entwicklung des Gerichts über viele Jahre nach.
- 98** Bezüglich *Gestaltung* ist das BPatGer an die Vorgaben des Bundesgerichts gebunden.¹¹⁶ In den inhaltlichen *Aussagen* ist es dagegen vollständig frei und allein verantwortlich. Das Bundesgericht fasst die Geschäftsberichte der zivilen eidgenössischen Gerichte in einem Band zusammen und reicht diese der Bundesversammlung ein.
- 99** Die Geschäftsprüfungskommissionen und die Finanzkommissionen haben eine *Koordination* zur Genehmigung des Geschäftsberichts beschlossen und diese nach einem Jahr Erfahrung vereinfacht.¹¹⁷ Die Geschäftsberichte der eidgenössischen Gerichte werden im Frühling in Lausanne an einer gemeinsamen Sitzung der zuständigen Subkommission der Geschäftsprüfungskommissionen gemeinsam behandelt. Zu dieser Sitzung der GPK-Subkommissionen werden auch die Präsidenten der zuständigen Subkommissionen der beiden Finanzkommissionen eingeladen, die von einer Vertretung ihres Sekretariates begleitet werden. Die Geschäftsberichte werden in Anwesenheit des Bundesgerichts beraten, das formal die Geschäftsberichte aller Gerichte vertritt. Die Präsidenten der erstinstanzlichen Gerichte sind bei der Beratung ihrer Berichte jedoch zugegen und können so der Obergerichtsbehörde aus erster Hand Auskunft geben. Anschliessend werden die Geschäftsberichte von den GPK-Gesamtkommissionen des National- und Ständerates getrennt beraten. Dieses koordinierte Verfahren ist sachgerecht und zweckmässig: Es dient einem effizienten und authentischen Informationsfluss zwischen den beaufsichtigten Gerichten, der Aufsichtsbehörde und der Obergerichtsbehörde, gewährleistet den direkten Kontakt zwischen den erstinstanzlichen Gerichten und der Obergerichtsbehörde und fördert zugleich eine effiziente Koordination zwischen Aufsichtsbehörde und Obergerichtsbehörde.
- 100** Die *Gerichtskommission* ist an diesem Geschäft nicht beteiligt, weil ihr keine Aufsichtsfunktion zukommt. Die Koordination mit der Gerichtskommission wird durch Mitteilun-

¹¹⁶ Vorne N 29.

¹¹⁷ Jahresbericht GPK 2009, BBI 2010 2728. Modifikation des Modells vom November 2011 gemäss Bericht und Antrag der Arbeitsgruppe «Oberaufsicht über die Gerichte» der Geschäftsprüfungskommissionen und der Finanzkommissionen; Jahresbericht 2011 der GPK Ziff. 5.2, BBI 2012 6869.

gen der Aufsichtskommissionen und durch Doppelmandate der Kommissionsmitglieder gewährleistet.

2. Voranschlag und Staatsrechnung (Abs. 3)

Auch für Voranschlag und Staatsrechnung ist innerhalb des Gerichts gemäss der generellen Kompetenzzuweisung von Art. 20 Abs. 3 lit. b PatGG die *Gerichtsleitung* zuständig. Sie kann Voranschlag und Staatsrechnung selbst aufstellen, von eigenem Personal ausarbeiten lassen oder diese Aufgabe gemäss Art. 5 PatGG unter ihrer Leitung vom Personal des BVGer vorbereiten lassen. Die Rechnungsführung während des Jahres ist aufgrund der infrastrukturmässigen Anbindung an das BVGer vom Personal des BVGer zu besorgen, das insoweit der Gerichtsleitung des BPatGer unterstellt ist.¹¹⁸ **101**

Die *Budgethoheit* liegt beim Parlament. Über diese kann das Parlament wesentlichen Einfluss auf den Gang der Geschäfte des BPatGer nehmen. Es ist jedoch nicht beliebig frei. Das Parlament hat dem BPatGer vielmehr die notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen, um ihm eine korrekte Aufgabenerfüllung zu ermöglichen. Zum Verhältnis zwischen Aufsicht und Oberaufsicht in Finanzfragen s. vorne¹¹⁹. **102**

Die Finanzkommissionen können vom BPatGer *Auskünfte* verlangen und die eidgenössische Finanzkontrolle beziehen.¹²⁰ Die Finanzdelegation kann überdies *Inspektionen* durchführen und besitzt umfassende Akteneinsichts- und Auskunftsrechte.¹²¹ **103**

Der *Bundesrat* kann Voranschlag und Staatsrechnung nicht ändern; er nimmt diese unverändert in seinen Entwurf auf (Art. 142 Abs. 2 ParlG). **104**

Unterbreitet das *Bundesgericht* der Bundesversammlung eine Empfehlung, so wirkt diese faktisch wie ein zweiter Antrag. Weil beide Anträge von einer fachkompetenten Justizbehörde stammen, erschwert dies den Entscheid der Bundesversammlung. Dabei besteht die Gefahr, dass politische Gesichtspunkte in den Vordergrund rücken, denn mangels ausgewiesener eigener Spezialkompetenz eignet sich die Bundesversammlung wenig als Schiedsbehörde in Fachfragen zwischen den Gerichten. Solche Situationen sollten deshalb möglichst vermieden werden, indem BPatGer und BGer ihre finanziellen Vorstellungen im Vorfeld bilateral regeln. **105**

Mit der *Staatsrechnung* wird finanzielle Rechenschaft abgelegt. Das BPatGer hat der Bundesversammlung darzulegen, dass die mit dem Voranschlag und mit Zusatzkrediten bewilligten Mittel vorschriftsgemäss, namentlich wirtschaftlich und sparsam, verwendet worden sind (Art. 12 Abs. 4 FHG). Eintreten ist obligatorisch, eine Rückweisung an das BPatGer zur Abänderung ausgeschlossen. Eine Nichtgenehmigung bewirkte einen politischen Schaden und zwänge Oberaufsichtsbehörde wie Aufsichtsbehörde zu sachdienlichen Massnahmen. **106**

Das *Genehmigungsverfahren* ist in den Subkommissionen mit umgekehrter Federführung in gleicher Weise koordiniert wie beim Geschäftsbericht¹²². Die Rechnung im Frühling und der Voranschlag im Herbst werden je an einer gemeinsamen Sitzung der zuständigen Subkommissionen der beiden Finanzkommissionen behandelt. Dazu werden auch die Prä- **107**

118 Vgl. dazu die Intervention der Finanzdelegation, vorne N 38.

119 Vorne N 35 f. und N 79.

120 Art. 153 ParlG; Art. 4 des Reglements für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte, SR 171.126.

121 Art. 154 ParlG; Art. 13 und 14 Reglement.

122 N 99.

sidenten der GPK-Subkommissionen eingeladen. Ausserdem nimmt eine Vertretung der eidgenössischen Finanzverwaltung teil.

3. Vertretungsbefugnisse des Bundesgerichts

- 108** Die Bestimmungen über den Verkehr zwischen dem Bundesrat und der Bundesversammlung zu Voranschlag, Staatsrechnung und Geschäftsbericht sind gemäss Art. 162 Abs. 1 ParlG für die eidgenössischen Gerichte sinngemäss anwendbar. Mit der sinngemässen Anwendbarkeit wird der Verwaltungsautonomie der Gerichte und ihrer Unabhängigkeit gegenüber der exekutiven Gewalt Rechnung getragen.
- 109** In den Räten und den Kommissionen werden Voranschlag, Staatsrechnung und Geschäftsbericht des BPatGer gemäss Art. 142 Abs. 3 und Art. 162 Abs. 2 ParlG von einem Mitglied des Bundesgerichts *vertreten*, in der Regel von dessen Präsidenten. Die Bestimmung erlaubt eine Bündelung der Gerichte, die im Parlament als einheitliche Staatsgewalt auftreten. Es wäre kaum sinnvoll, in den Räten und den Kommissionen für Voranschlag, Staatsrechnung und Geschäftsbericht jeweils vier Gerichte auftreten zu lassen. Dies entspräche weder der Stellung der erstinstanzlichen Gerichte im Staatsgefüge noch ihrer Bedeutung in Bezug auf die Staatsfinanzen.
- 110** Die Vertretung durch das Bundesgericht ist eine *Repräsentation*, wie sie früher der Justizminister für das Bundesgericht wahrgenommen hat.¹²³ Dem Bundesgericht kommt für das BPatGer und die anderen erstinstanzlichen Gerichte keine direkte Finanzverantwortung gegenüber der Oberaufsichtsbehörde zu. Der Grund liegt in der Verwaltungsautonomie der erstinstanzlichen Gerichte. Das Bundesgericht hat jedoch zu gewährleisten, dass es seinen Aufsichtsbefugnissen nachgekommen ist, d.h. das gesetzmässige, zweckmässige und haushälterische Finanzgebaren überprüft hat. Der Gang der parlamentarischen Verhandlungen kann ferner dazu führen, dass der Bundesgerichtspräsident einen Antrag im Interesse und zum Wohle der eidgenössischen Justiz anpasst. Dies ist im Vertretungsrecht inbegriffen. Soweit möglich werden solche Eventualpositionen vorgängig einvernehmlich abgesprochen, da einseitiges Handeln, das situationsbezogen notwendig sein kann, in einem Spannungsverhältnis zur Finanzzuständigkeit der erstinstanzlichen Gerichte steht.¹²⁴
- 111** In den *Subkommissionen* gelten besondere Regeln. Dort sind die Präsidenten der erstinstanzlichen Gerichte selbst zugegen, um weitere sachdienliche Auskünfte zu geben. Offen ist, ob für das kleine BPatGer aufgrund der infrastrukturellen Anbindung an das BVGer teilweise Sonderregelungen gelten werden, wie sie auch für das nebenamtliche Militärkassationsgericht bestehen, das nur gelegentlich zu einer Besprechung eingeladen wird.

¹²³ Gutachten BJ 2007, Ziff. 4.

¹²⁴ Vgl. dazu den Rückzug eines Antrags des BVGer für gesetzlich nicht vorgesehene Entschädigungen beim Umzug nach St. Gallen durch den Bundesgerichtspräsidenten im Voranschlag 2012, nachdem sich die Finanzkommission des Nationalrates nach einer für die Gerichte nicht schmeichelhaften Debatte mit klarem Mehr dagegen ausgesprochen hatte und die Position zuvor auch schon in der Finanzkommission des Ständerates auf Widerstand gestossen war (Sitzung der Finanzkommission des Nationalrates vom 24.11.2011 und Beratung im Ständerat vom 7.12.2011, ABS 2011 1078 f.).