

BGer 1C_351/2024 vom 6. Januar 2025

Bundesgericht, 2025-01-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_351_2024

FR: TF 1C_351/2024 du 6 janvier 2025

IT: TF 1C_351/2024 del 6 gennaio 2025

Erwägungen

E. 1

Die beiden Beschwerdeverfahren betreffen dieselben Parteien und haben die gleichen Rechtsfragen zum Gegenstand. Es rechtfertigt sich daher, die Verfahren 1C_351/2024 und 1C_453/2024 antragsgemäss zu vereinigen und die Sache in einem einzigen Urteil zu behandeln.

E. 2

Anfechtungsobjekt des vorliegenden Verfahrens sind die Urteile der Verwaltungskommission des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 16. April und 21. Mai 2024. Es handelt sich dabei um kantonal letztinstanzliche, selbstständig eröffnete Zwischenentscheide über Ausstandsbegehren (Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 92 Abs. 1 BGG). Der Entscheid über ein Ausstandsgesuch stellt keinen Justizverwaltungsakt dar, sondern gehört zur Rechtsprechungstätigkeit. Die Verwaltungskommission des Verwaltungsgerichts handelt - anders als § 5a Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (VRG/ZH; LS 175.2) i.V.m. § 8 Abs. 1 der Organisationsverordnung des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 23. August 2010 (OV VGr; LS 175.21) zur Annahme verleiten könnten - nicht in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde, sondern ihr kommt bei der Beurteilung von Ausstandsgesuchen kraft kantonalem Verfahrensrecht eine richterliche Funktion zu (vgl. ARNOLD MARTI, Die Vereinheitlichung des Zivil- und Strafprozessrechts, die Revision des Vormundschaftsrechts und das öffentliche Recht, ZBl 108/2007 S. 263 Fn. 138; ANDRÉ E. LEBRECHT, Der Ausstand von Justizbeamten nach zürcherischem Prozessrecht, SJZ 86/1990 S. 299). Die Verwaltungskommission des Verwaltungsgerichts ist somit hinsichtlich der streitigen Ausstandsgesuche (ausnahmsweise) rechtsprechend und damit als unabhängige richterliche Behörde i.S.v. Art. 30 Abs. 1 BV tätig.

Den beiden Zwischenentscheiden über die Ausstandsgesuche liegen Baubewilligungsverfahren, mithin öffentlich-rechtliche Angelegenheiten zugrunde (Art. 82 lit. a BGG). Der Beschwerdeführer ist als Partei des vorinstanzlichen Verfahrens, dessen Ausstandsbegehren abgelehnt worden ist, zur Beschwerde befugt (Art. 89 Abs. 1 BGG). Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerden einzutreten.

E. 3

Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung von Art. 30 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK .

E. 3.1

Nach Art. 30 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK hat jede Person, deren Sache in einem gerichtlichen Verfahren beurteilt werden muss, Anspruch auf ein durch Gesetz geschaffenes, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht. Die Garantie des verfassungsmässigen Richters soll zu der für einen korrekten und fairen Prozess erforderlichen Offenheit des Verfahrens im Einzelfall beitragen und damit ein gerechtes Urteil ermöglichen (BGE 147 III 89 E. 4.1 ; 144 I 159 E. 4.3 ; 140 I 326 E. 5.1; je mit Hinweisen). Die grundrechtliche Garantie wird auf kantonaler Ebene in Art. 43 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV/ZH; SR 131.211) und § 5a VRG/ZH konkretisiert.

E. 3.2

Die Garantie des verfassungsmässigen Richters wird verletzt, wenn bei objektiver Betrachtung der Anschein der Befangenheit oder die Gefahr der Voreingenommenheit begründet ist. Voreingenommenheit und Befangenheit werden nach der Rechtsprechung angenommen, wenn Umstände vorliegen, die geeignet sind, Misstrauen in die Unparteilichkeit des Richters oder der Richterin zu erwecken. Solche Umstände können in einem bestimmten Verhalten des betreffenden Richters oder in gewissen äusseren Gegebenheiten funktioneller und organisatorischer Natur begründet sein. Bei der Beurteilung solcher Gegebenheiten ist nicht auf das subjektive Empfinden einer Partei abzustellen. Das Misstrauen in die Unvoreingenommenheit muss vielmehr in objektiver Weise begründet erscheinen. Es genügt, wenn Umstände vorliegen, die bei objektiver Betrachtung den Anschein der Befangenheit und Voreingenommenheit erwecken. Für die Ablehnung wird nicht verlangt, dass der Richter oder die Richterin tatsächlich befangen ist (BGE 148 IV 137 E. 2.2 ; 147 I 173 E. 5.1; 143 IV 69 E. 3.2; je mit Hinweisen). Die Befangenheit einer Richterin oder eines Richters kann sich nicht nur aus der besonderen Konstellation im Einzelfall, sondern auch aus der Gerichtsorganisation ergeben (BGE 147 I 173 E. 5.1 ; 136 I 207 E. 3.2).

Es gilt nicht bloss tatsächliche Loyalitätskonflikte zu verhindern, sondern auch das notwendige Vertrauen der Rechtssuchenden in die richterliche Unabhängigkeit der Gerichte zu erhalten, weshalb auch das äussere Erscheinungsbild eines Gerichts den Eindruck der Unabhängigkeit zu vermitteln hat. Eine Verletzung der richterlichen Unabhängigkeit kann auch vorliegen, wenn die jeweiligen Gerichtspersonen in ihrer rechtsprechenden Funktion nicht (direkt) weisungsgebunden sind oder ihnen eine solche Weisungsfreiheit sogar gesetzlich zugesichert wird, und ohne dass Anzeichen für eine konkrete externe Einflussnahme vorliegen müssten (vgl. zum Ganzen: BGE 149 I 14 E. 5.3.2 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung insbesondere auch des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte [EGMR] und auf die Literatur; Urteil 1B_519/2022 vom 1. November 2022 E. 2.2.2).

E. 3.3

Nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung muss der Ablehnungs- oder Ausstandsgrund unverzüglich nach Kenntnisnahme geltend gemacht werden (vgl. BGE 147 I 173 E. 5.1 ; 140 I 240 E. 2.4; je mit Hinweisen). Grundsätzlich kann zwar gegen alle Mitglieder einer Instanz ein Ausstandsbegehren gestellt werden, nicht jedoch pauschal gegen eine Kollegialbehörde oder gegen alle Mitglieder einer Behörde. Wird der Ausstand eines ganzen Gerichts verlangt, muss die gesuchstellende Person die Ausstandsgründe grundsätzlich für jede Richterin und jeden Richter einzeln benennen und glaubhaft machen

(vgl. BGE 139 I 121 E. 4.3; 137 V 210 E. 1.3.3; Urteile 7B_42/2024 vom 20. August 2024 E. 2.3.3; 6B_1359/2019 vom 28. April 2020 E. 2.4; 1B_548/2019 vom 31. Januar 2020 E. 3.2; je mit Hinweisen).

E. 3.4

Der Beschwerdeführer beantragte in seinen gegen die baurechtlichen Entscheide vom 12. September und 12. Dezember 2023 erhobenen Rekursen den Ausstand sämtlicher Mitglieder sowie Gerichtsschreiberinnen und -schreiber des Baurekursgerichts, die er namentlich bezeichnete. Er sieht bei allen Gerichtspersonen des Baurekursgerichts (ordentliche Richterinnen und Richter, Ersatzmitglieder sowie Gerichtsschreibenden) aufgrund deren Tätigkeit am Baurekursgericht und der damit automatisch einhergehenden Beziehung zum seit Juni 2023 amtierenden Gerichtspräsidenten, der als Rekursgegner in den hängigen Rekursverfahren auftritt, einen objektiven Anschein von Befangenheit. Die Ausstandsgesuche sind organisatorisch-institutioneller Natur. Sie sind zulässig, weil die vom Beschwerdeführer geltend gemachten Ausstandsgründe aus der Organisationsstruktur und der Stellung des Rekursgegners (als Gerichtspräsident) innerhalb des Baurekursgerichts fliessen und gleichsam alle Gerichtspersonen betreffen (vgl. Urteil 7B_42/2024 vom 20. August 2024 E. 2.5).

E. 4

Zu prüfen ist zunächst die vom Beschwerdeführer geltend gemachte Befangenheit sämtlicher Richterinnen und Richter (E. 4.1-4.4 hiernach), wobei in diesem Zusammenhang auch auf seine Rügen bezüglich der teilweisen Abschreibung des Verfahrens infolge Gegenstandslosigkeit einzugehen ist (E. 4.5 hiernach).

E. 4.1

Die Vorinstanz erwägt, die Richterinnen und Richter des Baurekursgerichts verfügten über richterliche Unabhängigkeit und seien in ihrer Entscheidung frei (Art. 30 Abs. 1 und Art. 191c BV ; Art. 73 Abs. 2 KV/ZH). Sie würden nicht bloss unabhängig von anderen Instanzen, sondern auch unabhängig von den anderen Mitgliedern des jeweiligen Spruchkörpers entscheiden. Insbesondere seien die einzelnen Richterinnen und Richter weder dem Gerichtspräsidium noch den Mitrichterinnen und Mitrichtern gegenüber Rechenschaft über ihre Entscheide schuldig und eine entsprechende Pflicht würde ein verfassungswidriger Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit bedeuten.

Im vorliegenden Fall komme hinzu, dass der Gerichtspräsident gemäss der unwidersprochen gebliebenen Stellungnahme des Baurekursgerichts vom 24. Januar 2024 noch nie in einer anderen als der 1. Abteilung tätig gewesen sei und die kollegialen Verbindungen der nebenamtlichen Baurekursrichterinnen und -richter schon wegen der fehlenden Büroräumlichkeiten und der unterschiedlichen Sitzungstage geringer ausfielen als bei anderen Gerichten. Wie sich aus den Akten erschliesse, sei das zugrunde liegende baurekursgerichtliche Verfahren der 2. Abteilung zur Behandlung zugeteilt worden, in welcher der Gerichtspräsident noch nie rechtsprechend tätig gewesen sei. Sodann sei praxisgemäss davon auszugehen, dass blosser Kollegialität zwischen den Mitgliedern eines Gerichts keine Ausstandspflicht zu begründen vermöge. Eine Einflussnahme durch den Gerichtspräsidenten auf den Spruchkörper sei damit weder ersichtlich noch würden hierzu hinreichend konkrete Anhaltspunkte genannt.

E. 4.2

Es trifft zwar zu, dass eine blossе Kollegialität unter Gerichtsmitgliedern sowie der Umstand, dass eine Partei in irgendeiner Form an jenem Gericht tätig ist, von dem sie beurteilt wird, für sich allein genommen nicht bei sämtlichen Mitgliedern dieses Gerichts pauschal den Anschein der Befangenheit begründet (vgl. eingehend dazu: Urteil 7B_42/2024 vom 20. August 2024 E. 2.3.2 und 2.7 betreffend eine vollamtliche Richterin, die als Partei vor einer anderen Kammer des Gerichts auftrat, an dem sie selbst tätig war). Gemäss verbindlicher und insoweit unbestrittener Feststellung der Vorinstanz ist der Gerichtspräsident noch nie in einer anderen als der 1. Abteilung des Baurekursgerichts tätig gewesen. Zudem finden die Sitzungen der verschiedenen Abteilungen an unterschiedlichen Wochentagen statt und die (Ersatz-) Richterinnen und (Ersatz-) Richter verfügen aufgrund ihrer nebenamtlichen Tätigkeit über keine Büroräumlichkeiten am Baurekursgericht. Es ist daher nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz daraus schliesst, die kollegialen Verbindungen unter den Richterkolleginnen und -kollegen würden geringer ausfallen als an anderen Gerichten.

E. 4.3

Die Vorinstanz hat auch richtig erkannt, dass die Richterinnen und Richter nicht nur unabhängig von anderen Staatsgewalten entscheiden, sondern auch unabhängig von den anderen Mitgliedern des jeweiligen Spruchkörpers. Die einzelnen Richterinnen und Richter sind weder dem Gerichtspräsidenten noch den Mitrichterinnen und Mitrichtern gegenüber Rechenschaft über ihre Entscheide schuldig. Eine entsprechende Pflicht würde einen verfassungswidrigen Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit bedeuten (zur richterlichen Eigenständigkeit als justizinterne bzw. interne richterliche Unabhängigkeit vgl. BGE 145 I 14 E. 5.3.3; HANS PETER WALTER, *Interne richterliche Unabhängigkeit*, Justice - Justiz - Giustizia 2005/1, Rz. 10). Insofern bestehen unter den Richterinnen und Richtern, insbesondere auch gegenüber dem Gerichtspräsidenten, keine formellen Hierarchien; solche wären mit Blick auf die interne Unabhängigkeit auch unzulässig (vgl. BGE 149 I 14 E. 5.3.3 mit diversen Hinweisen auf die Literatur). Zwischen dem Gerichtspräsidenten und den anderen Richterpersonen mangelt es (zumindest im Bereich der Rechtsprechung) an einem formell-hierarchischen Subordinationsverhältnis (vgl. CATHERINE REITER, *Gerichtsinterne Organisation: Best Practices*, 2015, S. 75 Rz. 150). Der Gerichtspräsident ist innerhalb des Gerichts in der Regel bloss ein "primus inter pares", d.h. der Erste unter Gleichrangigen, mit Kompetenzen rein repräsentativer und administrativer Natur (vgl. dazu auch MARIANNE RYTER, *Gerichtsverwaltung und richterliche Unabhängigkeit: Überlegungen am Beispiel des Bundesverwaltungsgerichts*, in: *Verwaltungsorganisationsrecht - Staatshaftungsrecht - öffentliches Dienstrecht*, Jahrbuch 2007, S. 72 f., wobei die Betonung nicht auf primus, sondern vielmehr auf "pares" liege und der primus ein "par" bleiben müsse).

E. 4.4

Problematisch sind indessen nicht nur formelle Hierarchien innerhalb eines Gerichts. Auch Einflüsse, welche sich aus sogenannten informellen Hierarchien ergeben können, sind geeignet, die interne richterliche Unabhängigkeit zu gefährden (dazu eingehend: BGE 149 I 14 E. 5.3.3 ff.). Informelle Hierarchien entstehen beispielsweise durch die Übertragung besonderer Aufgaben oder Kompetenzen, wie etwa das Gesamt- und das Abteilungspräsidium, die selbst ohne damit verbundene formelle Weisungsbefugnis informelle Autorität verschaffen (vgl. REITER, a.a.O., S. 82 Rz. 163).

E. 4.4.1

Das Bundesgericht hat in BGE 149 I 14 E. 5.3.3 ff. auf das von informellen Hierarchien ausgehende Gefahrenpotential für die richterliche Unabhängigkeit hingewiesen. Dort ging es zwar um informelle Hierarchien innerhalb des Spruchkörpers, nämlich um die Einsetzung einer Gerichtsschreiberin und eines Gerichtsschreibers der entscheidenden Kammer als Ersatzrichterin und Ersatzrichter in eben dieser Kammer. Ausserhalb des Spruchkörpers liegende informelle Hierarchien - wie hier zwischen den entscheidenden Richterinnen und Richtern und einer Verfahrenspartei - können aber genauso problematisch sein. Die Gefahr solcher informeller Hierarchien ist zumindest dann nicht mehr als gering einzuschätzen, wenn ein Gerichtsmitglied auf die Karriere eines anderen Mitglieds Einfluss nehmen kann (BGE 149 I 14 E. 5.3.4 mit Hinweis auf REITER/STADELMANN, Informelle Hierarchien in der Justiz, Justice - Justiz - Giustizia 2021/3, Rz. 16 Fn. 32; vgl. auch BGE 137 I 227 E. 2.5). Informelle Hierarchien sind - wenn immer möglich und verhältnismässig - mit organisatorischen Massnahmen zu vermeiden bzw. zu mildern (vgl. BGE 149 I 14 E. 5.3.3 in fine). Zu denken ist dabei vor allem an adäquate Zuständigkeitsordnungen oder weitere organisatorische Instrumente, um Machtverfestigungen entgegenzuwirken (z.B. Amtszeitbeschränkungen und die dadurch geförderte Ämterrotation; vgl. REGINA KIENER, richterliche Unabhängigkeit, 2001, S. 339; REITER, a.a.O., S. 84 Rz. 166; REITER/STADELMANN, a.a.O., Rz. 21; RYTER, a.a.O., S. 72 f.).

E. 4.4.2

Weder den rudimentären Vorschriften der Organisationsverordnung des Baurekursgerichts des Kantons Zürich vom 12. November 2010 (OV BRG; LS 700.7) noch dem angefochtenen Entscheid lässt sich entnehmen, ob am Baurekursgericht Einflussmöglichkeiten des Gerichtspräsidenten auf die Karriere der anderen Mitglieder des Baurekursgerichts (ordentliche Richterinnen und Richter sowie Ersatzmitglieder) bestehen. So ist unklar, ob sich aus einer allfälligen Geschäftsordnung (vgl. § 337a Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975 [PBG/ZH; LS 700.1]; § 3 Abs. 2 OV BRG) oder der kantonalen Praxis Kompetenzen des Gerichtspräsidenten (sei es alleine oder als Mitglied eines Leitungsorgans) ergeben, die auf eine Einflussnahme auf die Arbeitsverhältnisse der Richterinnen und Richter und damit auf eine fehlende Unabhängigkeit schliessen lassen. Ebenso wenig ist aktenkundig, ob organisatorische Massnahmen gegen Machtverfestigungen (wie z.B. eine Amtszeitbeschränkung bzw. Ämterrotation) vorhanden sind. Wie der Beschwerdeführer zutreffend vorbringt, ist die Vorinstanz vorliegend ihrer Begründungspflicht nicht hinreichend nachgekommen (Art. 29 Abs. 2 BV) und hat den rechtserheblichen Sachverhalt ungenügend abgeklärt. Sie hätte sich nicht mit der Begründung begnügen dürfen, den Mitgliedern des Baurekursgerichts komme richterliche Eigenständigkeit in der Entscheidungsfindung zu und eine bloss Kollegialität unter den Richterpersonen genüge nicht für die Annahme einer Befangenheit. Zumal es sich vorliegend um kantonales Organisationsrecht handelt, hätte sie sich vielmehr auch zur Position des Gerichtspräsidenten innerhalb des Baurekursgerichts bzw. zu dessen Verhältnis zu den anderen Mitgliedern äussern und in diesem Zusammenhang auch informelle Hierarchien berücksichtigen müssen. Die Sache ist somit zur Sachverhaltsergänzung und Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Die Vorinstanz wird insbesondere zu prüfen haben, ob dem Gerichtspräsidenten allfällige Einflussmöglichkeiten auf die Karriere der anderen Mitglieder zukommen (etwa in Form von Leistungsbeurteilungen, Entscheiden über Gehaltserhöhungen oder Beförderungen etc.). Dies gilt nicht nur für die ordentlichen Richterinnen und Richter, sondern auch für die Ersatzmitglieder des Baurekursgerichts. Abzuklären ist sodann, ob organisationsrechtliche Massnahmen (wie Amtszeitbeschränkung bzw. -rotation für das Amt des Gerichtspräsidenten) vorgesehen sind, die einer Festigung informeller Hierarchien entgegenwirken bzw. solche mildern.

Im Rahmen der weitere Sachverhaltsabklärung erscheint es mit Blick auf den Untersuchungsgrundsatz geboten, die abgelehnten Richterpersonen zur Stellungnahme einzuladen (vgl. in diesem Sinne auch REGINA KIENER, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl. 2014 [nachfolgend: VRG Kommentar], N. 46 zu § 5a VRG/ZH; vgl. zu Art. 10 VwVG, an dessen Formulierung sich § 5a VRG/ZH [nahezu wörtlich übereinstimmend] anlehnt [KIENER, VRG Kommentar, N. 7 zu § 5a VRG/ZH]; BREITENMOSER/WEYENETH, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl. 2023, N. 120 zu Art. 10 VwVG). Soweit das Baurekursgericht den vorgesehenen Spruchkörper unterdessen bekannt gegeben hat oder noch bekannt gibt, kann sich die Vorinstanz darauf beschränken, von den bekannt gegebenen Richterinnen und Richtern eine Stellungnahme einzuholen.

E. 4.5

Das Ausstandsgesuch gegen den Gerichtspräsidenten selber und die Richterinnen und Richter der 1. Abteilung des Baurekursgerichts hat die Vorinstanz als gegenstandslos beschrieben. Sie begründet die Abschreibung im Wesentlichen damit, dass die beiden Rekursverfahren der 2. Abteilung des Baurekursgerichts zugeteilt worden seien. Der Beschwerdeführer wirft ihr diesbezüglich eine formelle Rechtsverweigerung (Art. 29 Abs. 1 BGG) und eine Verletzung der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) vor.

E. 4.5.1

Mit dem Beschwerdeführer vermögen die vorinstanzlichen Erwägungen betreffend die Abschreibung des Verfahrens zufolge Gegenstandslosigkeit nicht zu überzeugen. Solange das Baurekursgericht keinen Spruchkörper bekannt gegeben oder nicht in der Sache entschieden hat, kann das Ausstandsgesuch in Bezug auf den Gerichtspräsidenten oder die anderen Mitglieder der 1. Abteilung des Baurekursgerichts nicht als gegenstandslos beschrieben werden. Dies jedenfalls dann, wenn von diesen - wie hier - keine förmliche Ausstandserklärung und keine unmissverständliche Erklärung, nicht am Verfahren mitzuwirken, aktenkundig ist (vgl. Urteil 4A_158/2012 vom 7. Mai 2012 E. 2.2). Eine Abschreibung infolge Gegenstandslosigkeit scheidet gegenüber den abgelehnten Mitgliedern der 1. Abteilung des Baurekursgerichts bereits deshalb aus, weil sich diese mangels Einladung zur Stellungnahme gar nicht zum Ausstandsbegehren äussern konnten.

E. 4.5.2

Die Beschwerde erweist sich somit auch in diesem Punkt als begründet. Wird ein Ausstandsgesuch zu Unrecht als gegenstandslos beschrieben, hebt das Bundesgericht den angefochtenen Entscheid grundsätzlich auf und weist die Sache zur materiellen Beurteilung an die Vorinstanz zurück (vgl. Urteile 7B_42/2024 vom 20. August 2024 E. 3.2; 1C_502/2022 vom 25. Januar 2024 E. 2.2). Hinsichtlich des Gerichtspräsidenten des

Baurekursgerichts rechtfertigt sich jedoch ausnahmsweise ein reformatorischer Entscheid, zumal sich die Vorinstanz diesbezüglich bereits materiell geäußert hat. Sie hat denn auch selbst ausgeführt, dieser habe unbestrittenermaßen in den Ausstand zu treten, da er selber Partei des baurekursgerichtlichen Verfahrens sei. In Bezug auf die Mitglieder der 1. Abteilung des Baurekursgerichts fehlt es an einer materiellen Behandlung durch die Vorinstanz, weshalb diesbezüglich nur eine Rückweisung in Frage kommt. Die Vorinstanz hat diese Richterpersonen im Rahmen der weiteren Sachverhaltsabklärung zur Stellungnahme einzuladen, soweit das Baurekursgericht den vorgesehene Spruchkörper unterdessen nicht bekannt gegeben hat (vgl. E. 4.4.2 hiervor).

E. 5

Zu prüfen bleibt, wie es sich mit dem vom Beschwerdeführer beantragten Ausstand aller Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber verhält.

E. 5.1

Nach der Rechtsprechung sind die Garantien von Art. 30 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK auch auf die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber einer richterlichen Behörde anwendbar, sofern sie an der Willensbildung des Spruchkörpers mitwirken (BGE 140 I 271 E. 8.4.1; 125 V 499 E. 2d ; 124 I 255 ; Urteil 1C_533/2019 vom 10. Juli 2020 E. 3.3; je mit Hinweisen). Dies ist hier unstrittig der Fall. Die Gerichtsschreibenden des Baurekursgerichts verfassen nicht nur einen schriftlichen Entscheidenantrag und nehmen mit beratender Stimme an der Urteilsberatung teil (§ 18 Abs. 1 und 4 OV BRG), sondern sie können auch einen Minderheitsantrag zu Protokoll geben (§ 18 Abs. 5 OV BRG). Die Vorinstanz weist selber darauf hin, dass von den Ausstandsvorschriften grundsätzlich auch die Gerichtsschreibenden erfasst seien, sofern sie einen Einfluss auf die Urteilsfindung haben, namentlich an Beratungen mit beratender Stimme teilnehmen können.

E. 5.2

Der Beschwerdeführer weist zutreffend darauf hin, dass der Gerichtspräsident des Baurekursgerichts als Vorsitzender der Gerichtsleitung (vgl. § 6 lit. a OV BRG) insbesondere für die Anstellung der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber zuständig ist (§ 7 Abs. 2 lit. b VO BRG). Darüber hinaus behandelt er als Mitglied der Gerichtsleitung auch Justizverwaltungsakte, soweit nichts Abweichendes bestimmt ist (§ 7 Abs. 2 lit. a VO BRG). Zur Justizverwaltung zählen insbesondere Personalgeschäfte wie Anstellungen, Beförderungen, Besoldungen und Entlassungen von Gerichtsschreibenden (vgl. Urteil 1C_668/2023 vom 22. August 2024 E. 2.1.2, zur Publikation vorgesehen).

Der Gerichtspräsident des Baurekursgerichts ist als Mitglied der Gerichtsleitung den Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern personalrechtlich übergeordnet und weisungsbefugt; ihm kommt Vorgesetztenfunktion zu. Es besteht somit in dieser Hinsicht ein konkretes Abhängigkeits- und Subordinationsverhältnis. Daran ändert entgegen der Vorinstanz auch der Umstand nichts, dass dem Gerichtspräsidenten diese personalrechtliche Verantwortlichkeit nicht in alleiniger Zuständigkeit zukommt. Dieser ist zwar "nur" ein Mitglied des zuständigen Gremiums, hat aber immerhin dessen Vorsitz inne.

Hinzu kommt vorliegend, dass die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber des Baurekursgerichts - wie vom Beschwerdeführer vorgebracht und vom Beschwerdegegner nicht bestritten - nicht fest einer Abteilung zugewiesen sind, sondern für sämtliche Richterinnen und Richter aller Abteilungen tätig sind. Es ist daher davon auszugehen, dass

sie somit - zumindest gelegentlich - auch mit dem Gerichtspräsidenten zusammenarbeiten.

Im bereits erwähnten BGE 149 I 14 E. 5.3.5 ist das Bundesgericht zum Schluss gekommen, dass die zeitgleich ausserhalb des Spruchkörpers bestehende (unbestrittene) formelle Hierarchie zwischen den Mitgliedern des vorinstanzlichen Spruchkörpers zumindest den Anschein einer informellen Hierarchie innerhalb des Spruchkörpers schaffe, die geeignet sei, die interne richterliche Unabhängigkeit der als Ersatzrichterin bzw. Ersatzrichter eingesetzten Personen zu beeinträchtigen. Dies muss umso mehr gelten, wenn der personalrechtlich vorgesetzte und im Einzelfall weisungsbefugte Gerichtspräsident den Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern in einem Verfahren als Partei gegenübersteht. Dass formelle Hierarchien die Unabhängigkeit der Gerichtsschreibenden mehr gefährden als informelle Hierarchien bedarf keiner weiteren Erläuterung.

E. 5.3

Nach dem Gesagten besteht bei objektiver Betrachtung jedenfalls der Anschein, dass bei den Gerichtsschreibenden aufgrund des bestehenden formellen Subordinationsverhältnisses zum Gerichtspräsidenten eine Beeinträchtigung der erforderlichen Unabhängigkeit vorliegt. Von vornherein unbehelflich ist das Argument der Vorinstanz, die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber seien ohnehin "nur" mit beratender Stimme an der Entscheidungsfindung beteiligt. Für sie gelten die gleichen Ausstandsvorschriften wie für die Richterinnen und Richter, worauf die Vorinstanz selbst zutreffend hingewiesen hat (vgl. E. 5.1 hiervor). Verstärkt wird die Stellung der Gerichtsschreibenden hier durch den Umstand, dass es sich beim Baurekursgericht um ein Fachgericht handelt, bei dem nicht alle Richterinnen und Richter über eine juristische Ausbildung verfügen.

E. 5.4

Für den Fall, dass der Spruchkörper - wie vorliegend - nicht mehr ordnungsgemäss bzw. gesetzmässig besetzt werden kann, da sämtliche Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber des Baurekursgerichts in den Ausstand versetzt werden, hat die Aufsichtsbehörde eine ausserordentliche Stellvertreterin oder einen ausserordentlichen Stellvertreter zu bezeichnen (§ 71 VRG/ZH i.V.m. § 117 des Gesetzes des Kantons Zürich vom 10. Mai 2010 über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess [GOG/ZH; LS 211.1] analog; vgl. hierzu KIENER, VRG Kommentar, N. 56 zu § 5a VRG/ZH; HAUSER/SCHWERI/LIEBER, GOG-Kommentar, 2. Aufl. 2017, N. 1 ff. zu § 117 GOG/ZH). Denkbar wäre, eine Gerichtsschreiberin oder einen Gerichtsschreiber des Verwaltungsgerichts oder des Obergerichts des Kantons Zürich als ausserordentliche Stellvertreterin oder ausserordentlichen Stellvertreter zu bestimmen. Im Unterschied zum Entscheid über ein Ausstandsgesuch (vgl. E. 2 hiervor) handelt es sich bei der Bezeichnung eines oder einer ausserordentlichen Stellvertretenden um einen Akt der Justizverwaltung (vgl. Urteil 1C_302/2024 vom 18. November 2024 E. 3.1 mit Hinweis auf HAUSER/SCHWERI/LIEBER, a.a.O., N. 9 zu § 117 GOG/ZH).

E. 6

Nach dem Gesagten erweisen sich die Beschwerden als begründet und sind gutzuheissen. Die Urteile der Verwaltungskommission des Verwaltungsgerichts vom 16. April 2024 und vom 21. Mai 2024 sind aufzuheben. Die Ausstandsgesuche des Beschwerdeführers in Bezug auf den Gerichtspräsidenten und alle Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber des Baurekursgerichts des Kantons Zürich sind gutzuheissen und die genannten Gerichtspersonen sind in den Rekursverfahren G.-Nrn. R2.2023.212 und R2.2024.013 in

den Ausstand zu versetzen. Im Übrigen (nämlich in Bezug auf die ordentlichen Richterinnen und Richter der 1. bis 4. Abteilung sowie die Ersatzmitglieder) ist die Sache zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die Verwaltungskommission des Verwaltungsgerichts ist anzuweisen, eine ausserordentliche Gerichtsschreiberin oder einen ausserordentlichen Gerichtsschreiber zu bestimmen.

Dem Ausgang des bundesgerichtlichen Verfahrens entsprechend sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG). Der Kanton Zürich hat dem Beschwerdeführer für das Verfahren vor Bundesgericht eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.