

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00460 vom 6. Juli 2023

ZH Verwaltungsgericht, 2023-07-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2023.00460

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00460 du 6 juillet 2023

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00460 del 6 luglio 2023

Regeste

Unvereinbarkeit / Zuweisungsbeschluss vom 6. Juli 2023 | [Vereinbarkeit des Amts als Baurekursrichter mit dem Amt als Mitglied des Gemeindevorstands.] Sowohl der Wortlaut von § 27 Abs. 1 lit. c GPR als auch die Gesetzesmaterialien sprechen für die Vereinbarkeit des Amts als Baurekursrichter mit dem Amt eines Mitglieds des Gemeinderats, das nicht dem Bauressort vorsteht. Aus der Gesetzessystematik lässt sich nichts Gegenteiliges ableiten. Der Zweck der hier interessierenden Unvereinbarkeitsregel vermag sodann zu keinem anderen Auslegungsergebnis zu führen (zum Ganzen E. 4). Die Vereinbarkeit der beiden Ämter verstösst weder gegen die Bundes- noch gegen die Kantonsverfassung (E. 5). Gutheissung, soweit darauf eingetreten wird.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2023.00460 Urteil der 4. Kammer vom 9. November 2023 Mitwirkend: Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Gerichtsschreiber David Henseler. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Geschäftsleitung des Kantonsrats Zürich, Beschwerdegegnerin, betreffend Unvereinbarkeit / Zuweisungsbeschluss vom 6. Juli 2023, hat sich ergeben: I. A. A wurde am 26. Juni 2017 vom Kantonsrat zum ordentlichen Mitglied des Baurekursgerichts (mit einem Beschäftigungsgrad von 12 %) gewählt; am 26. Juni 2023 wurde er wiedergewählt. Ausserdem ist A seit November 2019 Mitglied des Gemeindevorstands der Gemeinde Stammheim. Mit "Unvereinbarkeit" betitelterm Schreiben vom 28. Juni 2023 gelangte die Geschäftsleitung des Kantonsrats an A und führte aus, dass das Amt als Baurekursrichter mit einem Gemeindeexekutivamt unvereinbar sei, wenn die Gemeindeexekutive die Entscheide in Bausachen bis auf wenige Ausnahmen als Kollegialbehörde fälle. Die Geschäftsleitung des Kantonsrats müsste ihm deshalb voraussichtlich am 6. Juli 2023 ein Amt zuweisen, sofern er nicht innert der gesetzlichen Frist von fünf Tagen eine Verzichtserklärung abgebe. Dagegen gelangte A mit Beschwerde vom 4. Juli 2023 an das Verwaltungsgericht (Geschäft VB.2023.00376). B. Am 6. Juli 2023 beschloss die Geschäftsleitung des Kantonsrats, dass das Amt von A als Mitglied des Gemeinderats Stammheim unvereinbar sei mit demjenigen als nebenamtliches Mitglied des Baurekursgerichts und wies A das Amt als Gemeinderat der Gemeinde Stammheim zu. Ausserdem ordnete die Geschäftsleitung des Kantonsrats an, dass er aus dem Amt als Baurekursrichter ausscheide; bis zum Antritt seiner Nachfolge verbleibe er im Amt. Gemäss Dispositiv-Ziff. V des Beschlusses vom 6. Juli 2023 kann dagegen innert 30 Tagen Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben werden. Am 8. August 2023 schrieb das Verwaltungsgericht das Verfahren VB.2023.00376 als durch Erlass der Verfügung vom

6. Juli 2023 gegenstandslos geworden ab. II. Mit Beschwerde vom 15. August 2023 liess A dem Verwaltungsgericht beantragen, unter Entschädigungsfolge sei der Zuweisungsentscheid vom 6. Juli 2023 aufzuheben und festzustellen, "dass im Fall des Beschwerdeführers keine Unvereinbarkeit zwischen den Ämtern Mitglied des Baurekursgerichts und Mitglied des Gemeinderats besteht". Mit Präsidialverfügung vom 16. August 2023 wurde der Geschäftsleitung des Kantonsrats eine Frist von 5 Tagen angesetzt, um dem Verwaltungsgericht eine Beschwerdeantwort einzureichen. Mit Eingabe vom 18. August 2023 ersuchte diese um eine Fristverlängerung. Am 21. August 2023 wies der Vorsitzende das Gesuch um Fristerstreckung im Sinn der Erwägung ab; gleichzeitig setzte er in teilweiser Wiedererwägung der Verfügung vom 16. August 2023 die Frist für eine Beschwerdebeantwortung auf 30 Tage fest, "soweit für die Rügen des Beschwerdeführers die ordentliche Beschwerde offensteht". Am 23. August 2023 reichte die Geschäftsleitung des Kantonsrats eine Beschwerdeantwort ein und schloss auf Abweisung der Beschwerde unter Entschädigungsfolge. A replizierte am 5. September 2023. Die Geschäftsleitung des Kantonsrats verzichtete am 21. September 2022 auf erneute Stellungnahme. Am 27. September 2023 ersuchte das Verwaltungsgericht letztere um Zustellung von Protokollen der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit aus dem Jahr 2010. Diese gingen am 5. Oktober 2023 beim Verwaltungsgericht ein. Nach Zustellung der Protokolle nahm A am 25. Oktober 2023 dazu Stellung. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht beurteilt gemäss § 41 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) als letzte kantonale Instanz Beschwerden gegen Akte im Sinne von § 19 Abs. 1 VRG. Die Beschwerde ist zwar grundsätzlich unzulässig gegen Anordnungen des Kantonsrats und seiner Organe (§ 42 lit. b VRG). Die Geschäftsleitung ist Organ des Kantonsrats (§ 16 Abs. 1 lit. b des Kantonsratsgesetzes vom 25. März 2019 [KRG, LS 171.1]) und ist ausserhalb der Kantonsratssitzungen das verfahrensleitende und koordinierende Organ des Kantonsrats (§ 21 Abs. 1 lit. d KRG). Gegen Akte des Kantonsrats, denen nicht im Sinn von Art. 86 Abs. 3 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) vorwiegend politischer Charakter zukommt, steht die Beschwerde an das Verwaltungsgericht allerdings bereits kraft Bundesrecht offen (VGr, 20. September 2021, VB.2021.00416, E. 1.1; Regina Kiener, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 42 N. 13). Dazu gehören Anordnungen in personalrechtlichen und administrativen Belangen nach § 42 lit. b Ziff. 1 VRG. Beim angefochtenen Zuteilungsbeschluss handelt es sich um eine solche (administrative) Anordnung (diesbezüglich herrscht auch zwischen den Parteien Einigkeit; vgl. ausführlich zum unbestimmten Rechtsbegriff der "Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter" sowie zum Zusammenspiel von Art. 86 Abs. 3 BGG und § 42 lit. b VRG BGE 147 I 1 E. 3.3 mit zahlreichen Hinweisen). Das Verwaltungsgericht ist folglich für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. 1.2 Beim angefochtenen Zuteilungsbeschluss handelt es sich um eine Anordnung im Sinn von § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a VRG und damit um ein zulässiges Anfechtungsobjekt. Der Beschwerdeführer macht geltend, dass es sich bei der verfügten Feststellung der Unvereinbarkeit und der darauf basierenden Zuweisung eines Amtes (auch) um eine Stimmrechtssache gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. c VRG handle; die Beschwerdegegnerin hält dem entgegen, eine Stimmrechtssache liege nicht vor, weil indirekte Wahlen durch Parlamente nicht Gegenstand der Stimmrechtsbeschwerde sein könnten. Wie es sich damit vorliegend verhält, wo die Frage der Unvereinbarkeit sowohl ein durch Volkswahl bestelltes Amt als

auch ein durch Parlamentswahl bestelltes Amt betrifft, kann jedoch offenbleiben, zumal der Beschwerdeführer auch die fünftägige Frist in Stimmrechtssachen eingehalten hat. 1.3 Nach § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Der Beschwerdeführer ist Adressat des angefochtenen Hoheitsakts und er ist davon insofern besonders berührt, als ihm damit eines von zwei Ämtern, in die er gewählt worden war, zugeteilt wird. Er will mit seiner Beschwerde erreichen, dass er beide Ämter weiterhin nebeneinander ausüben kann. Ein schutzwürdiges Interesse des Beschwerdeführers ist somit zu bejahen. 1.4 Der Beschwerdeführer stellt einen Feststellungsantrag. Ein solcher ist subsidiär zu Leistungs- und Gestaltungsansprüchen. Der Beschwerdeführer kann das von ihm angestrebte Ziel ohne Nachteile durch ein Gestaltungsurteil erreichen. Darauf – nämlich die weitere Ausübung beider Ämter – zielt sein Hauptantrag denn auch ab. Auf das Feststellungsbegehren ist demnach nicht einzutreten (vgl. zu den Zulässigkeitskriterien eines Feststellungsbegehrens Martin Bertschi, Kommentar VRG, § 19 N. 23 ff., insbesondere N. 26). 1.5 Da die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist mit der genannten Einschränkung auf die Beschwerde einzutreten. 2. Gemäss § 27 Abs. 1 lit. c GPR sind unter anderem das Amt als für Bausachen zuständiges Mitglied eines Gemeindeorgans sowie dasjenige als Mitglied des Baurekursgerichts unvereinbar. Tritt eine Unvereinbarkeit ein, teilt die betroffene Person der wahlleitenden Behörde innert fünf Tagen nach Mitteilung der Wahl oder nach Eintritt des Unvereinbarkeitsgrundes mit, für welches Amt sie sich entschieden hat (§ 30 Abs. 1 GPR). Ohne solche Erklärung weist die wahlleitende Behörde der betroffenen Person ein Amt in der Reihenfolge der nachfolgenden Kriterien zu: das Amt mit Amtszwang vor jenem ohne Amtszwang (Abs. 2 lit. a), das bisherige Amt vor dem neuen Amt (lit. b) und Entscheid durch das Los (lit. c). Die Beschwerdegegnerin wies dem Beschwerdeführer als wahlleitende Behörde für das Baurekursgericht das Amt als Gemeinderat zu. 3. Zunächst rügt der Beschwerdeführer, die Beschwerdegegnerin habe sich über gesetzliche Verfahrensregeln hinweggesetzt. Mit dem Schreiben vom 28. Juni 2023 sei ihm effektiv nur eine Frist von vier Tagen eingeräumt worden; ausserdem habe die Beschwerdegegnerin den hier angefochtenen Beschluss in einem Zeitpunkt gefällt, als die "Mitteilung mit der Fristansetzung" noch keine Rechtswirkung habe entfalten können, weil der dagegen erhobenen Beschwerde an das Verwaltungsgericht aufschiebende Wirkung zugekommen sei (§ 55 in Verbindung mit § 25 VRG). Diesen Rügen hält die Beschwerdegegnerin zu Recht entgegen, dass sich die fünftägige Frist zur Mitteilung, für welches Amt sich eine von einer Unvereinbarkeit betroffene Person entschieden hat, aus dem Gesetz selbst ergebe. Das vom Beschwerdeführer monierte Schreiben vom 28. Juni 2023 hält lediglich (nochmals) fest, was sich bereits aus § 30 Abs. 1 GPR ergibt. Da dieses Schreiben von vornherein kein taugliches Anfechtungsobjekt darstellte (VGr, 8. August 2023, VB.2023.00376, E. 2.2), gehen die Ausführungen des Beschwerdeführers zur aufschiebenden Wirkung "der ersten Stimmrechtsbeschwerde" an der Sache vorbei.

E. 4.1

Der Beschwerdeführer bringt in der Hauptsache vor, die Auslegung von § 27 Abs. 1 lit. c GPR durch die Beschwerdegegnerin sei unhaltbar. Nach korrektem Verständnis dieser Bestimmung seien lediglich die Ämter des Bauvorstands und des Baurekursrichters unvereinbar. Da der Beschwerdeführer nicht als Bauvorstand (sondern als Vorsteher des Ressorts Land- und Forstwirtschaft/Liegenschaften) amte, liege keine Unvereinbarkeit vor. Dabei ist unbestritten, dass der Gemeinderat der Gemeinde Stammheim Entscheide in

Bausachen (bis auf wenige Ausnahmen) als Kollegialbehörde fällt (Art. 27 Abs. 2, 43 und 45 des Organisationsreglements der Politischen Gemeinde Stammheim vom 2. Januar 2019).

E. 4.2

Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut des Gesetzes. Vom klaren, eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur abgewichen werden, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Norm wiedergibt. Anlass für eine solche Annahme können die Entstehungsgeschichte der Bestimmung (historisch), deren Zweck (teleologisch) oder der Zusammenhang mit anderen Vorschriften (systematisch) geben, so namentlich, wenn die grammatikalische Auslegung zu einem Ergebnis führt, das der Gesetzgeber nicht gewollt haben kann oder das den Gerechtigkeitsinn oder das Gleichbehandlungsgebot verletzt (vgl. zum Ganzen BGE 145 II 270 E. 4.1, 143 II 102 E. 3.1; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 177 ff. [je mit weiteren Hinweisen]).

E. 4.3.1

Unter der Marginalie "Rechtsmittelverhältnis" hält § 27 Abs. 1 lit. c GPR Folgendes fest: "Innerhalb der folgenden Gruppen sind unvereinbar: für Bausachen zuständiges Mitglied eines Gemeindeorgans, Mitglied des Baurekursgerichts, vollamtliches oder teilamtliches Mitglied des Verwaltungsgerichts". Gemäss dem Wortlaut der Bestimmung soll nicht das Gemeindeorgan als solches bzw. alle dessen Mitglieder, sondern lediglich das für Bausachen zuständige Mitglied davon erfasst werden. Der Begriff "Gemeindeorgan" schliesst den Gemeindevorstand ohne Weiteres mit ein, was unbestritten ist. Der Wortlaut von § 27 Abs. 1 lit. c GPR spricht somit für das Verständnis des Beschwerdeführers.

E. 4.3.2

Aus der Weisung des Regierungsrats vom 3. Februar 2010 zum Gesetz über die Unterstellung der Steuerrekurskommissionen und der Baurekurskommissionen unter das Verwaltungsgericht geht zur heute geltenden Fassung von § 27 Abs. 1 lit. c GPR Folgendes hervor: "Die Bezeichnung Baurekurskommissionen ist durch Baurekursgericht zu ersetzen. Zugleich soll die Regelungsabsicht klarer ausgedrückt werden: Werden in einer Gemeinde bauliche Angelegenheiten vom Gemeinderat entschieden, so soll die Unvereinbarkeit nicht für alle seine Mitglieder gelten, sondern nur für jenen, der dem Bauwesen vorsteht (sogenannter Bauvorstand). Andererseits sollen auch die Mitglieder einer Baukommission von der Unvereinbarkeitsbestimmung erfasst werden. Mit der Formulierung 'für Bausachen zuständiges Mitglied eines Gemeindeorgans' wird die Bestimmung klarer" (ABl 2010, 266 ff., 275). Die ursprüngliche Fassung von § 27 Abs. 1 lit. c GPR lautete: "Innerhalb der folgenden Gruppen sind unvereinbar: Mitglied des für Bausachen zuständigen Gemeindeorgans, Mitglied der Baurekurskommissionen, vollamtliches oder teilamtliches Mitglied des Verwaltungsgerichts" (OS 58, 295). Die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit (KJS) wick in ihrem Antrag vom 10. Juni 2010 hinsichtlich der (neuen) Formulierung von § 27 Abs. 1 lit. c GPR nicht von der vom Regierungsrat beantragten Fassung ab; der Kantonsrat genehmigte diese Änderung ohne Diskussion (vgl. Prot. KR 2007–2011, S. 11699 f.). Anlässlich der 1. Lesung in der Kommission am 15. April 2010 fragte ein Kommissionsmitglied im Rahmen des Eintretens unter anderem: "In die Baurekurskommission können sich heute keine Gemeinderäte wählen lassen, neu könnte sich nur der Bauvorstand nicht wählen lassen. Habe ich das richtig verstanden?"

Darauf antwortete ein an der Sitzung teilnehmender juristischer Sekretär der Justizdirektion: "Bisher war jedes Mitglied des für Bausachen zuständigen Gemeindeorgans ausgeschlossen. Wenn der Gemeinderat zuständig ist, betrifft es jeden einzelnen Gemeinderat. Das ist eine zu breite Unvereinbarkeit. Deshalb wird neu präzisiert, dass nur noch das für Bausachen zuständige Mitglied eines Gemeindeorgans ausgeschlossen ist. Das wäre folglich nur noch der Bauvorstand". Spezifisch zu § 27 GPR sagte Regierungsrat Notter sodann: "Neu wird die Unvereinbarkeit ein wenig enger gefasst. Dort wo ein Ausschuss des Gemeinderates als Baubewilligungsbehörde tätig ist, sind alle Ausschussmitglieder vom Ausschluss betroffen. Es wäre seltsam, wenn ein Mitglied der Bewilligungsbehörde auch in der Baurekurskommission Einsitz nehmen würde. Der Sozialvorstand z.B. könnte sich in die Baurekurskommission wählen lassen". Weitere hier relevante Äusserungen zu § 27 GPR finden sich im Protokoll zur Sitzung vom 15. April 2010 nicht. Anlässlich der 2. Lesung an der Kommissionssitzung vom 10. Juni 2010 gab § 27 GPR sodann zu keinen Fragen oder Bemerkungen mehr Anlass. Die erwähnten Gesetzesmaterialien sprechen klar für das Verständnis des Beschwerdeführers: Zunächst geht sowohl aus der Weisung als auch den Kommissionsprotokollen hervor, dass die Unvereinbarkeit nicht für alle Mitglieder des Gemeinderats, sondern lediglich für den Bauvorstand bzw. – falls ein Bauausschuss vorhanden ist – für dessen Mitglieder gelten sollte (vgl. auch Regina Kiener/Gabriela Medici, Anwälte und andere Richter, SJZ 107/2011 S. 373 ff., 378 Fn. 55). Ebenso ist den Materialien zu entnehmen, dass die Bestimmung im Verhältnis zur bisherigen Formulierung enger gefasst werden sollte (bisher: "Mitglied des für Bausachen zuständigen Gemeindeorgans, Mitglied der Baurekurskommissionen"; seither: "für Bausachen zuständiges Mitglied eines Gemeindeorgans, Mitglied des Baurekursgerichts"). Es ist zwar zu berücksichtigen, dass sich diese Aspekte in der Weisung des Regierungsrats sowie in Äusserungen des Justizdirektors bzw. eines Mitarbeiters der Justizdirektion finden; da sich aber weder im Rahmen der Beratung durch die KJS noch im Ratsplenum Meinungsäusserungen finden, die gegen das vorgenannte Verständnis sprechen, ist davon auszugehen, dass sich der Kantonsrat diesem Verständnis von § 27 Abs. 1 lit. c GPR anschloss. Der Gesetzgeber wollte damit die Doppelrolle als Mitglied des Gemeindevorstands und als Baurekursrichter nicht für unvereinbar erklären; überdies wollte er diese gesetzgeberische Wertung im Rahmen der Gesetzesrevision "klarer" zum Ausdruck bringen. Aus dem Hinweis der Beschwerdegegnerin auf die unlängst eingeführte Unvereinbarkeit zwischen dem Amt als Mitglied des Baurekursgerichts und demjenigen als Mitglied des Kantonsrats lässt sich hier nichts ableiten, zumal es dabei nicht um eine Unvereinbarkeit im Rechtsmittelverhältnis, sondern um eine solche aufgrund der "Organfunktionen" (§ 25 Abs. 2 lit. a GPR).

E. 4.3.3

Aus einer systematischen Betrachtungsweise ist zunächst auf § 27 Abs. 1 lit. d GPR einzugehen. Im Unterschied zu dieser Bestimmung, wo der Finanzvorstand einer Gemeinde oder (ein) Mitglied der Grundsteuerkommission erwähnt werden, spricht § 27 Abs. 1 lit. c GPR insbesondere nicht ausdrücklich "nur" vom Bauvorstand (vgl. zur Grundsteuerkommission § 210 Abs. 1 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 [LS 631.1]). Somit sind – wie erwähnt (vorn, E. 4.3.2) – auch Mitglieder eines allfälligen Bauausschusses bzw. einer Baukommission von § 27 Abs. 1 lit. c GPR erfasst (vgl. zur Möglichkeit der Gemeinden, eine Kommission oder einen Ausschuss für Bausachen einzusetzen § 51 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 [LS 131]). Aus der Gesetzessystematik lässt sich für die hier interessierende Konstellation nichts

Entscheidendes ableiten.

E. 4.3.4

Schliesslich ist auf Sinn und Zweck von § 27 Abs. 1 lit. c GPR einzugehen. Allgemein sind Unvereinbarkeitsbestimmungen Ausfluss der organisatorischen und personellen Gewaltenteilung, die als fundamentales Organisationsprinzip in Art. 3 KV verankert ist (Regina Kiener, Kommentar VRG, § 34 N. 6; Giovanni Biaggini, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007 [Kommentar KV], Art. 3 N. 5, 13). Der Zweck von § 27 GPR besteht darin, dass im Rechtsmittelverhältnis nicht eine Person gleichzeitig zwei Ämter – bei einer Behörde sowie bei deren Rechtsmittelinstanz – ausübt bzw. sie nicht gleichzeitig zwei Gewalten angehören soll. Dadurch soll die richterliche Unabhängigkeit gestärkt werden (ABl 2010, 266 ff., 273; vgl. auch Tobias Jaag/Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. A., Zürich etc. 2019, Rz. 1104 f.). Wie aufgezeigt, wollte der Gesetzgeber aber keinen generellen Unvereinbarkeitstatbestand für das Amt als Mitglied des Gemeindevorstands und desjenigen als Mitglied des Baurekursgerichts schaffen. Vielmehr sah er in der von § 27 Abs. 1 lit. c GPR erfassten Konstellation eine " ein wenig enger gefasst[e]" Regelung vor, welche Rücksicht auf weitere (ebenfalls) grundrechtlich geschützte Rechtspositionen nimmt (insbesondere die Rechtsgleichheit, die Wirtschaftsfreiheit und die politischen Rechte [passives Wahlrecht]; vgl. hierzu Benjamin Schindler, St. Galler Kommentar, 2023, Art. 144 N. 15; ferner BGE 116 Ia 242 E. 3b/aa). Gleichzeitig hat der Gesetzgeber diese Regelung in Kenntnis der damit allenfalls verbundenen Interessenkonflikte geschaffen. Dieser politisch motivierte Entscheid ist auch mit Blick auf den Umstand zu würdigen, dass die Mitglieder des Baurekursgerichts lediglich teilamtlich tätig sind, wobei der Beschäftigungsgrad der vier Abteilungspräsidien je 25 % und derjenige der zwölf weiteren Mitglieder – worunter der Beschwerdeführer fällt – je 12 % beträgt (Ziff. III des Beschlusses des Kantonsrates über den Sitz des Baurekursgerichts sowie die Zahl und den Beschäftigungsgrad seiner Mitglieder und Ersatzmitglieder vom 13. Dezember 2010 [LS 700.71]).

E. 4.3.5

Als Zwischenfazit ist demnach festzuhalten, dass sowohl der Wortlaut als auch die Gesetzesmaterialien für die Vereinbarkeit der beiden Ämter des Beschwerdeführers sprechen. Auch aus der Gesetzessystematik lässt sich nichts Gegenteiliges ableiten. Der Zweck der hier interessierenden Unvereinbarkeitsregel vermag sodann zu keinem anderen Auslegungsergebnis zu führen.

E. 4.4

Daran ändern auch die weiteren Argumente der Beschwerdegegnerin nichts:

E. 4.4.1

So wirft sie etwa die Frage auf, was "Bausachen" im Sinn von § 27 Abs. 1 lit. c GPR sind, zumal sich das Baurekursgericht auch mit Anordnungen befasse, die in Anwendung des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (SR 700) und des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01) ergehen, und auch landwirtschaftliche Streitigkeiten in dessen Zuständigkeit fielen (vgl. §§ 329 Abs. 1 und 333 Abs. 3 PBG; vgl. für weitere, spezialgesetzliche Zuständigkeitszuweisungen an das Baurekursgericht Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. A., Wädenswil 2019, S. 541). Gleichzeitig verweist sie darauf, dass der Beschwerdeführer dem

Ressort "Land- und Forstwirtschaft/Liegenschaften" vorstehe und am Baurekursgericht derjenigen Abteilung zugeteilt sei, die sich mit landwirtschaftlichen Streitigkeiten befasse. Es liegen keine Hinweise dafür vor, dass der Gesetzgeber den Begriff der "Bausachen" im Gesetz über die politischen Rechte aus der Perspektive der Zuständigkeit des Baurekursgerichts hätte definieren wollen. Wie aufgezeigt (E. 4.3.2), ging es ihm insbesondere darum, das Amt des Bauvorstehers mit demjenigen als Mitglied des Baurekursgerichts für unvereinbar zu erklären; dass der Gesetzgeber dabei an den vollständigen Zuständigkeitskatalog des Baurekursgerichts gedacht hat, erscheint kaum plausibel. Des Weiteren hatte das Baurekursgericht in den Jahren 2020 bis 2022 kein einziges Verfahren zu behandeln, das eine Streitigkeit betreffend das Landwirtschaftsgesetz betraf (vgl. Rechenschaftsberichte des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich 2020, S. 41; 2021, S. 40; 2022, S. 40).

E. 4.4.2

Schliesslich überzeugt auch der Hinweis der Beschwerdegegnerin auf die "immer strengere Tendenz" in der Rechtsprechung des Bundesgerichts bezüglich des Anspruchs auf ein unabhängiges Gericht bzw. auf eine "objektiv-zeitgemäss[e]" Interpretation von § 27 Abs. 1 lit. c GPR nicht. Denn zum einen beschlägt das von ihr erwähnte Urteil des Bundesgerichts eine ganz andere Konstellation als diejenige des Beschwerdeführers (BGE 149 I 14 [Einsetzung einer Gerichtsschreiberin und eines Gerichtsschreibers der entscheidenden Kammer als Richterin und Richter in eben dieser Kammer des Gerichts]). Zum anderen liegt der hier interessierende gesetzgeberische Entscheid noch nicht allzu lange zurück, sodass er nicht wegen Zeitablaufs als nicht mehr zeitgemäss qualifiziert werden könnte.

E. 5

Die gesetzgeberische Wertung, die § 27 Abs. 1 lit. c GPR zugrunde liegt, und die die beiden Ämter des Beschwerdeführers von der Unvereinbarkeit ausnimmt, verletzt sodann kein Verfassungsrecht, weder auf Bundes- noch auf kantonaler Ebene.

E. 5.1

Aus Art. 29 Abs. 1, Art. 30 Abs. 1 und Art. 191c der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) lässt sich nicht ableiten, dass die Kantone für die hier interessierende Konstellation generelle Unvereinbarkeiten vorsehen müssten. Vielmehr gesteht die bundesgerichtliche Rechtsprechung den Kantonen bzw. den kantonalen Gesetzgebern im Umgang mit (möglichen) Interessenkonflikten einen grossen Spielraum zu (vgl. BGE 125 I 289 E. 6, 123 I 97 E. 5; BGr, 3. Juni 2009, 1C_11/2009, E. 3.4.1). Es trifft zwar zu, dass gemäss Rechtsprechung häufigen, generellen Interessenkonflikten mit Unvereinbarkeitsvorschriften (und nicht mit Ausstandssbestimmungen) begegnet werden sollte (BGE 123 I 97 E. 5c, 116 Ia 242 E. 3a/bb; VGr, 6. Februar 2008, VB.2007.00315, E. 2.5; Gerold Steinmann/Benjamin Schindler/Damian Wyss, St. Galler Kommentar, 2023, Art. 30 N. 23; Schindler, Art. 144 N. 6). Dabei können und dürfen aber auch politische Wertungen miteinbezogen werden (vgl. dazu BGr, 8. Juni 2020, 1C_468/2019, E. 4.4.1, wo das Bundesgericht ausdrücklich auf die sehr unterschiedliche Ausgestaltung von Unvereinbarkeitsvorschriften in den einzelnen Kantonen hinweist und anerkennt, dass dabei eine politische und nicht eine rechtliche Einschätzung im Vordergrund stehe; ferner Einzelinitiative "Gewaltenteilung im Justizwesen durch striktere Unvereinbarkeiten stärken", KR-Nr. 355/2020 [KR Teilprotokoll 2021-01-11], die vom Kantonsrat nicht unterstützt wurde, obwohl Ratsmitglieder auf möglicherweise bestehende Loyalitäts- und

Interessenkonflikte [etwa zwischen den Tätigkeiten als Mitarbeiter des kantonalen Steueramts und Mitglied des Steuerrekursgerichts] hinwiesen). Mit Blick auf die verfassungsrechtlichen (Mindest-)Anforderungen an die institutionelle Unabhängigkeit von Richterinnen und Richter ist das Amt des Baurekursrichters grundsätzlich mit dem Amt als Gemeindevorstand vereinbar (sofern letztere Tätigkeit nicht diejenige des Bauvorstands ist; vgl. Regina Kiener, Richterliche Unabhängigkeit, Bern 2001, S. 253).

E. 5.2

Aus Art. 3 KV ergeben sich keine weitergehenden Vorgaben (vgl. Biaggini, Art. 3 N. 11); vielmehr sieht Art. 42 Abs. 2 KV ausdrücklich vor, dass das Gesetz weitere (neben den in Abs. 1 genannten, die obersten kantonalen Organe betreffenden) Unvereinbarkeiten vorsehen kann. Die Kantonsverfassung räumt dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der (weiteren) Unvereinbarkeitsnormen demnach ein weites politisches Ermessen ein (Walter Haller, Kommentar KV, Art. 42 N. 8). Wie dargelegt, hat der Kantonsrat diesen Spielraum ausgenutzt.

E. 6

Zusammengefasst erweist sich die Auslegung von § 27 Abs. 1 lit. c GPR durch die Beschwerdegegnerin als unzutreffend. Das Amt des Beschwerdeführers als Mitglied des Gemeinderats Stammheim (als Vorsteher des Ressorts Land- und Forstwirtschaft/Liegenschaften) ist mit demjenigen als nebenamtliches Mitglied des Baurekursgerichts vereinbar. Dieses Ergebnis verstösst sodann nicht gegen übergeordnetes Recht. Vor diesem Hintergrund braucht nicht weiter auf die Rügen des Beschwerdeführers eingegangen zu werden, das Vorgehen der Beschwerdegegnerin verstosse gegen den Grundsatz von Treu und Glauben.

E. 7

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist. Der Zuteilungsbeschluss der Beschwerdegegnerin vom 6. Juli 2023 ist aufzuheben.

E. 8

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten der unterliegenden Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung § 13 Abs. 2 VRG). Ihr steht keine Parteientschädigung zu; sie ist jedoch zu verpflichten, dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung von Fr. 2'000.- zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 VRG).

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