



1C_668/2023

Urteil vom 22. August 2024

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Kneubühler, Präsident,
Bundesrichter Chaix, Haag, Müller, Merz,
Gerichtsschreiber Poffet.

Verfahrensbeteiligte
A. _____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Matthias Stauffacher,

gegen

Obergericht des Kantons Zürich,
Generalsekretär, Hirschengraben 15, 8001 Zürich.

Gegenstand
Öffentliches Personalrecht (Besoldung, Einreihung),

Beschwerde gegen den Beschluss des Obergerichts des Kantons Zürich, Verwaltungskommission, vom 6. November 2023 (VR230002-O/U).

Sachverhalt:

A.
Mit Änderungsverfügung vom 14. März 2023 erhöhte der Generalsekretär des Obergerichts des Kantons Zürich den Beschäftigungsgrad von Bezirksrichter A. _____ einstweilen von 50 auf 60 % und reihte ihn neu in der Lohnklasse 25 Leistungsstufe 5 (Jahresgehalt zu 100 %: Fr. 164'615.--) ein.
Dagegen erhob A. _____ bei der Verwaltungskommission des Obergerichts des Kantons Zürich am 14. April 2023 Rekurs. Mit Beschluss vom 6. November 2023 wies die Verwaltungskommission den Rekurs ab.

B.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 11. Dezember 2023 gelangt A. _____ an das Bundesgericht. Er beantragt, der Beschluss vom 6. November 2023 sei aufzuheben und er sei rückwirkend per 1. März 2023 als Vizepräsident, Arbeitsgerichtspräsident und Abteilungsvorsitzender des Arbeitsgerichts Zürich in die Lohnklasse 26 "Stufe 07/LS 5" (Jahresgehalt zu 100 %: Fr. 176'528.--) einzureihen.
Die Verwaltungskommission hat sich vernehmen lassen, ohne Anträge in der Sache zu stellen. Der Beschwerdeführer hat repliziert.

Erwägungen:

1.
Das Bundesgericht prüft die Sachurteilsvoraussetzungen von Amtes wegen und mit freier Kognition (**BGE 149 II 66** E. 1.3 mit Hinweisen).

1.1. Der angefochtene Beschluss ist ein Endentscheid einer kantonalen Instanz, der ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis und damit eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit betrifft (Art. 82 lit. a und Art. 90 BGG). Es handelt sich um eine vermögensrechtliche Streitigkeit (vgl. Urteil 8C_572/2012 vom 11. Januar 2013 E. 1 mit Hinweis), weshalb der Ausschlussgrund von Art. 83 lit. g BGG nicht gegeben ist. Die Streitwertgrenze von Fr. 15'000.-- ist erreicht (Art. 85 Abs. 1 lit. b i.V.m. Art. 51 Abs. 1 lit. a BGG).

1.2. Der Beschwerdeführer rügt am Rande eine Verletzung von Art. 30 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK. Er macht geltend, der innerkantonale Instanzenzug, der vom Generalsekretär des Obergerichts an dessen Verwaltungskommission führt, verletze seinen Anspruch auf ein unabhängiges Gericht. Der Generalsekretär fungiere als Protokollführer der Verwaltungskommission. Entsprechend werde ihm in diesem Gremium eine nicht zu unterschätzende Rolle zuteil. Hinzu komme, dass der angefochtene Beschluss von einer Gerichtsschreiberin verfasst wurde, die für das Generalsekretariat des Obergerichts zuständig, mithin diesem hierarchisch unterstellt sei. In dieser Konstellation bestehe zumindest der Anschein der Befangenheit, da die Gerichtsschreiberin als Teil des Spruchkörpers der Rekursinstanz über einen Entscheid ihres Vorgesetzten zu befinden habe, was nicht angehe. Derselbe Anschein bestehe auch in Bezug auf die Mitglieder der Verwaltungskommission bezüglich des Generalsekretärs. Angesichts der erhobenen Kritik am kantonalen Instanzenzug bedarf der näheren Prüfung, ob die Verwaltungskommission des Obergerichts im vorliegenden Fall eine zulässige Vorinstanz des Bundesgerichts im Sinne von Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 86 Abs. 2 BGG darstellt.

2.

2.1. Gemäss Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten insbesondere zulässig gegen Entscheide letzter kantonalen Instanzen, sofern nicht die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zulässig ist. Die Kantone haben als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts obere Gerichte einzusetzen, soweit nicht nach einem anderen Bundesgesetz Entscheide anderer richterlicher Behörden der Beschwerde an das Bundesgericht unterliegen (Art. 86 Abs. 2 BGG).

2.1.1. Art. 86 Abs. 2 BGG konkretisiert Art. 191b Abs. 1 BV und die Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV (**BGE 147 I 1 E. 3.3.1**; ESTHER TOPHINKE, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, N. 12 zu Art. 86 BGG). Beide Bestimmungen verlangen, dass die Kantone für Rechtsstreitigkeiten richterliche Behörden bestellen. Die Anforderungen an die Gerichte ergeben sich aus Art. 30 Abs. 1 und Art. 191c BV, Art. 6 Ziff. 1 EMRK sowie aus kantonalem Verfassungs- und Justizorganisationsrecht (**BGE 135 II 94 E. 3.3**; **134 I 125 E. 3.5**). Als Gericht im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK bzw. Art. 30 Abs. 1 BV gilt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine Behörde, die nach Gesetz und Recht in einem justizförmigen, fairen Verfahren begründete und bindende Entscheidungen über Streitfragen trifft. Sie braucht nicht in die ordentliche Gerichtsstruktur eines Staates eingegliedert zu sein, muss jedoch organisatorisch und personell, nach der Art ihrer Ernennung, der Amtsdauer, dem Schutz vor äusseren Beeinflussungen und nach ihrem äusseren Erscheinungsbild sowohl gegenüber anderen Behörden als auch gegenüber den Parteien unabhängig und unparteiisch sein (**BGE 142 III 732 E. 3.3**; **126 I 228 E. 2a/bb** mit Hinweisen). Art. 30 Abs. 1 BV, wonach jede Person, deren Sache in einem gerichtlichen Verfahren beurteilt werden muss, Anspruch auf ein durch Gesetz geschaffenes, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht hat, weist einen personen- und einen institutionenbezogenen Gehalt auf (STEINMANN/SCHINDLER/WYSS, in: St. Galler Kommentar, Bundesverfassung, 4. Aufl. 2023, N. 4 und N. 22 zu Art. 30 BV). Die Verfassung verankert die institutionelle Unabhängigkeit der Gerichte indes nicht allein als Grundrechtsgarantie, sondern zusätzlich auch als allgemeinen Grundsatz der Behördenorganisation (REGINA KIENER, Richterliche Unabhängigkeit, Verfassungsrechtliche Anforderungen an Richter und Gerichte, 2001, S. 25 ff., insb. S. 27) : Die richterlichen Behörden sind in ihrer rechtsprechenden Tätigkeit unabhängig und nur dem Recht verpflichtet (Art. 191c BV). Mit dem Anspruch auf ein unabhängiges und unparteiisches Gericht soll garantiert werden, dass keine sachfremden Umstände, die ausserhalb des Prozesses liegen, in sachwidriger Weise zugunsten oder zulasten einer Partei auf das gerichtliche Urteil einwirken. Art. 30 Abs. 1 BV soll zu der für einen korrekten und fairen Prozess erforderlichen Offenheit des Verfahrens im Einzelfall beitragen und damit ein gerechtes Urteil ermöglichen (**BGE 149 I 14 E. 5.3.2** mit Hinweisen).

2.1.2. Eine besondere Rolle kommt den Gerichten im Bereich der (autonomen) Gerichts- bzw. Justizverwaltung zu. Diese bezieht sich auf jene verwaltende Tätigkeit der Gerichte, die weder Rechtsetzung noch Rechtsprechung beschlägt, sondern die sachlichen, personellen und organisatorischen Voraussetzungen für die Ausübung der Rechtsprechung schafft und erhält (vgl. KIENER, Unabhängigkeit, a.a.O., S. 292; DENISE BUSER, Gerichte in den Kantonen, in: Verfassungsrecht der Schweiz, Bd. III, 2020, S. 1857 ff. Rz. 41 f.; YVES DONZALLAZ, in: Commentaire de la LTF, 3. Aufl. 2022, N. 8 zu Art. 13 BGG; KURT EICHENBERGER, Justizverwaltung, in: Festschrift für den Aargauischen Juristenverein 1936-1986, 1986, S. 32; HAUSER/SCHWERI/LIEBER, Kommentar zum zürcherischen Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010, 2. Aufl. 2017, N. 3 f. der Vorbemerkungen zu §§ 67 ff. GOG; RUTH HERZOG, Auswirkungen auf die Staats- und Verwaltungsrechtspflege in den Kantonen, in: Neue Bundesrechtspflege, 2007, S. 71; TOBIAS JAAG, Die obersten Gerichte des Kantons Zürich, in: Liber amicorum für Andreas Donatsch, 2012, S. 787 ff.; ARNOLD MARTI, Die Vereinheitlichung des Zivil- und Strafprozessrechts, die Revision des Vormundschaftsrechts und das öffentliche Recht, ZBl 108/2007 S. 237; THOMAS MÜLLER-GRAF, Die Justizverwaltung - Chance oder Gefahr für die richterliche Unabhängigkeit?, "Justice - Justiz - Giustizia" 2019/3 Rz. 21 ff.). Zur Justizverwaltung zählen insbesondere Personalgeschäfte wie die Wahlen bzw. Anstellungen,

Beförderungen, Besoldungen und Entlassungen von Richterinnen und Richtern, Gerichtsschreibenden und Angestellten (HAUSER/SCHWERI/LIEBER, a.a.O., N. 10 der Vorbemerkungen zu §§ 67 ff. GOG). Soweit die Gerichte im Rahmen der Justizverwaltung tätig werden, verfolgen sie grundsätzlich eigene (Justiz-) Verwaltungsinteressen und entscheiden in diesen Angelegenheiten funktional als Verwaltungsbehörde in eigener Sache, weshalb sie diesbezüglich nicht über die erforderliche richterliche Unabhängigkeit im Sinne von Art. 30 Abs. 1 BV verfügen (vgl. MARTI, a.a.O., S. 261; zustimmend RUTH HERZOG, in: Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 2. Aufl. 2020, N. 24 zu Art. 76 VRPG; KIENER/KRÜSI, Beschwerde an das Verwaltungsgericht, in: Reform der Zürcher Verwaltungsrechtspflege, 2010, S. 88; differenzierend BOSSHART/BERTSCHI, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, N. 43 zu § 19b VRG). Die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) verlangt jedoch, dass entsprechende Anordnungen bei Vorliegen einer Rechtsstreitigkeit an eine unabhängige gerichtliche Instanz weitergezogen werden können (vgl. Urteile 6B_314/2017 vom 29. Juni 2017 E. 3.2; 1C_177/2010, 1C_179/2010 vom 25. Mai 2010 E. 3.2; MARTI, a.a.O., S. 261; ebenso BOSSHART/BERTSCHI, a.a.O., N. 45 zu § 19b VRG; KIENER/KRÜSI, a.a.O., S. 88).

2.2. Gemäss § 42 lit. c Ziff. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) ist die Beschwerde an das Verwaltungsgericht unzulässig gegen Anordnungen anderer oberster kantonalen Gerichte (zu diesem Begriff Art. 74 Abs. 2 KV/ZH; JAAG, a.a.O., S. 776), ausgenommen Justizverwaltungsakte, die diese Gerichte als einzige Instanz getroffen haben. Eine analoge Vorschrift findet sich in § 43 Abs. 2 lit. a VRG betreffend Justizverwaltungsakte des Verwaltungsgerichts, die mit Beschwerde beim Obergericht angefochten werden können. Das Bundesgericht hat sich bisher nicht mit der Frage auseinandergesetzt, ob der Zürcher Instanzenzug in personellen Justizverwaltungsangelegenheiten mit Art. 86 Abs. 2 BGG vereinbar ist. Im soweit ersichtlich einzigen Fall, der ebenfalls die Besoldung eines Zürcher Bezirksrichters betraf, war der innerkantonale Instanzenzug nicht beanstandet worden. Das Bundesgericht hielt im betreffenden Urteil lediglich fest, es liege beim Beschluss der Verwaltungskommission des Obergerichts ein Entscheid einer letzten kantonalen Instanz im Sinne von Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG vor, da die Beschwerde an das Verwaltungsgericht gemäss § 42 lit. c Ziff. 1 VRG ausgeschlossen sei (Urteil 8C_572/2012 vom 11. Januar 2013 E. 1). Zu Art. 86 Abs. 2 BGG äusserte sich das Bundesgericht hingegen nicht.

2.3. § 42 lit. c Ziff. 1 und § 43 Abs. 2 lit. a VRG sollen dem Umstand, dass die obersten Zürcher Gerichte im Bereich der Justizverwaltung in eigener Sache und damit nicht als unabhängige Gerichte im Sinne von Art. 30 Abs. 1 BV entscheiden, mit einer "Über-Kreuz-Regelung" Rechnung tragen (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2012.00755 vom 5. Dezember 2012 E. 2.2 mit Hinweis auf die Weisung des Regierungsrats zur VRG-Revision, in: Amtsblatt des Kantons Zürich Nr. 24 2009 S. 847 ff. [nachfolgend: Weisung]; REGINA KIENER, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, N. 17 zu § 42 VRG). Allerdings greift die Gegen Ausnahme zur grundsätzlichen Nichtanfechtbarkeit von Anordnungen eines obersten kantonalen Gerichts mit Beschwerde bei einem anderen obersten Zürcher Gericht wie gesehen nur, wenn es sich dabei um Justizverwaltungsakte handelt, welche die betroffenen Gerichte als einzige Instanz getroffen haben. Begründet wird dies damit, die Überprüfung durch ein anderes Gericht erscheine aus Sicht der Rechtsweggarantie nicht erforderlich, wenn bereits ein oberstes kantonales Gericht als Rechtsmittelinstanz entschieden habe (KIENER, VRG-Kommentar, a.a.O., N. 18 zu § 42 VRG und N. 9 zu § 43 VRG; KIENER/KRÜSI, a.a.O., S. 88 f.; beide mit Hinweis auf die Weisung, S. 902; a.M. BOSSHART/BERTSCHI, a.a.O., N. 45 zu § 19b VRG mit Hinweisen).

Diese Sichtweise verkennt, dass die obersten Gerichte in ihrer Eigenschaft als Rekursinstanz in Verwaltungsjustizangelegenheiten zwar oberinstanzlich, aber ebenfalls in eigener Sache und damit funktionell als Verwaltungsbeschwerdebehörde und nicht als unabhängiges Gericht entscheiden. Dies gilt jedenfalls dann, wenn sie auf Rekurs hin Justizverwaltungsakte ihrer eigenen Organe überprüfen. In dieser Konstellation vermögen sie den Anspruch der Rechtssuchenden auf Beurteilung durch eine unabhängige richterliche Behörde gemäss Art. 29a in Verbindung mit Art. 30 Abs. 1 BV nicht einzulösen (vgl. BOSSHART/Bertschi, a.a.O., N. 43 und 45 zu § 19b VRG). So liegen die Dinge auch im vorliegenden Fall: Bei der Verfügung des Generalsekretärs vom 14. März 2023 handelt es sich um einen Justizverwaltungsakt im Zuständigkeitsbereich des Obergerichts, dem die Befugnisse der Anstellungsbehörde gegenüber den Bezirksrichterinnen und -richtern zukommen (angefochtener Beschluss E. II.1 mit Hinweis auf § 7 der Vollzugsverordnung vom 26. Oktober 1999 der obersten kantonalen Gerichte zum Personalgesetz des Kantons Zürich [LS 211.21]). Diese unterstehen im Gegensatz zu den Mitgliedern der obersten kantonalen Gerichte dem kantonalzürcherischen Personalrecht (vgl. § 1 Abs. 3 e contrario und § 3 zweiter Halbsatz des Personalgesetzes des Kantons Zürich vom 27. September 1998 [PG; LS 177.10]). Obergerichtsintern fällt die Festlegung des Lohns erstinstanzlich dem Generalsekretär zu (vgl. §§ 42 und 76 des Gesetzes des Kantons Zürich vom 10. Mai 2010 über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess [GOG; LS 211.1] i.V.m. § 21 Abs. 2 lit. b der Verordnung vom 3. November 2010 über die Organisation des Obergerichts [LS 212.51; nachfolgend: OrgV OG]). Der Verwaltungskommission des Obergerichts, die zur Behandlung des Rekurses gegen die Verfügung ihres Generalsekretärs zuständig ist (§ 33 PG und § 19 Abs. 1 lit. a VRG i.V.m. §§ 42 und 76 GOG sowie § 18 Abs. 1 lit. a OrgV OG), kommt in dieser Eigenschaft die Funktion einer (justiz-) verwaltungsinternen Rekursbehörde zu, ähnlich einem Departement oder einer Direktion, die Rechtsmittel gegen Verfügungen einer ihr unterstellten Verwaltungseinheit beurteilt (vgl. HERZOG, VRPG-Kommentar, a.a.O., N. 22 zu Art. 76 VRPG und N. 6 zu Art. 85 VRPG mit Hinweis auf das

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern 100.2011.168 vom 30. Juni 2011, in: BVR 2013 S. 493). Die Verwaltungskommission des Obergerichts verfügt vorliegend daher nicht bereits deshalb über das in Art. 30 Abs. 1 BV geforderte Mass an Unabhängigkeit, weil sie sich aus Richterinnen und Richtern zusammensetzt und in zweiter Instanz entscheidet. Funktional bleibt sie - als Organ des in Personalgeschäften zuständigen Obergerichts - Justizverwaltungsbehörde.

2.4. Der Instanzenzug, den das Zürcher Recht vorsieht, ist demzufolge unvollkommen: Es fehlt im vorliegenden Fall die Weiterzugsmöglichkeit an eine unabhängige gerichtliche Instanz im Sinne von Art. 29a und Art. 30 Abs. 1 BV. Weil die Vorinstanz nach dem Dargelegten keine solche Instanz darstellt, fehlt es an der Sachurteilsvoraussetzung von Art. 86 Abs. 1 lit. d in Verbindung mit Art. 86 Abs. 2 BGG. Der aus § 42 lit. c Ziff. 1 VRG resultierende Ausschluss der Überprüfung durch eine unabhängige Gerichtsbehörde lässt sich des Weiteren nicht gestützt auf Art. 86 Abs. 3 BGG rechtfertigen, da die Streitigkeit betreffend Besoldung eines Bezirksrichters unzweifelhaft keine Angelegenheit mit vorwiegend politischem Charakter darstellt (vgl. zum Begriff und dessen restriktiven Auslegung **BGE 147 I 1** E. 3.3.2; **136 II 436** E. 1.2; je mit Hinweisen).

2.5. Angesichts der fehlenden Letztinstanzlichkeit des angefochtenen Entscheids ist auf die Beschwerde nicht einzutreten. Praxisgemäss übermittelt das Bundesgericht die Beschwerde in derartigen Fällen der zuständigen kantonalen Behörde in analoger Anwendung von Art. 30 Abs. 2 BGG, falls sich diese ermitteln lässt (**BGE 147 II 300** E. 4 mit Hinweis). Da ein Justizverwaltungsakt des Obergerichts angefochten ist, für dessen Überprüfung nach der kantonalen Über-Kreuz-Regelung grundsätzlich das Verwaltungsgericht zuständig wäre, ist die Sache diesem zuständigkeitshalber zu überweisen. Dem Vorbehalt der einzigen Instanz von § 42 lit. c Ziff. 1 VRG ist zufolge unter den vorliegenden Umständen festgestellter Bundesrechtswidrigkeit die Anwendung zu versagen.

3. Da auf sein Rechtsmittel nicht einzutreten ist, gilt der Beschwerdeführer als unterliegende Partei. Unter den besonderen Umständen des vorliegenden Falls rechtfertigt es sich indes, keine Kosten zu erheben, da der Beschwerdeführer in guten Treuen gestützt auf die Rechtsmittelbelehrung des angefochtenen Entscheids von der Zulässigkeit der Beschwerde an das Bundesgericht ausgehen durfte (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Aus dem gleichen Grund hat der Kanton Zürich in Abweichung vom Grundsatz gemäss Art. 68 Abs. 2 BGG dem anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer eine Parteientschädigung zu leisten (vgl. **BGE 133 I 234** E. 3; Urteil 1C_599/2014 vom 6. März 2015 E. 3.2 mit Hinweisen).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten. Die Angelegenheit wird zuständigkeitshalber dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich überwiesen.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

Der Kanton Zürich hat den Beschwerdeführer mit Fr. 3'000.-- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Obergericht des Kantons Zürich, Verwaltungskommission, und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 22. August 2024

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Kneubühler

Der Gerichtsschreiber: Poffet