Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.58/2004 /ggs

Urteil vom 15. November 2004
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesgerichtsvizepräsident Nay, Ersatzrichter Seiler,
Gerichtsschreiber Störi.

Parteien
X._____, Beschwerdeführer,

gegen

Kanton Zürich,
vertreten durch den Regierungsrat des Kantons Zürich, Kaspar Escher-Haus, 8090 Zürich, und durch den Plenarausschuss der obersten kantonalen Gerichte, p.A. Obergerichtspräsident, Postfach, 8023 Zürich.

Gegenstand
Art. 8, 9 und 27 BV (Dolmetscherverordnung vom 26./27. November 2003; Entschädigung der Dolmetscher und Übersetzer),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen die Dolmetscherverordnung vom 26./27. November 2003.

Sachverhalt:
A.
Der Regierungsrat des Kantons Zürich und der Plenarausschuss der obersten kantonalen Gerichte erliessen am 26./27. November 2003 eine Dolmetscherverordnung, gestützt auf § 130 Abs. 3 und § 215 Abs. 2 des Gerichtsverfassungsgesetzes vom 13. Juni 1976 (GVG) sowie § 13 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG). Die Verordnung regelt unter anderem die Erteilung und Entschädigung der Dolmetscher- und Übersetzungsaufträge vor kantonalen Gerichten und Verwaltungsbehörden. Sie wurde am 19. Dezember 2003 amtlich publiziert.
B.
Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 31. Januar 2004 beantragt X._____, folgende Bestimmungen der Dolmetscherverordnung aufzuheben:
- in § 18 die Passagen:
B̈ei Widerruf des Auftrages vor Antritt der Anreise besteht kein Anspruch auf Entschädigung.¨
M̈it der Entschädigung sind sämtliche Spesen und Aufwendungen abgegolten.¨
- Im Anhang (Entschädigungstarif)
In Ziff. 1: Ansätze für Dolmetschen (einschliesslich Wartezeit):
a) Werktage zwischen 06.00 Uhr und 20.00 Uhr: Fr. 70/Std.¨
- ausserordentlich schwierige Übersetzungen (besondere Gerichtsverfahren, komplexe Fachsprachen): Fr. 90/Std¨
In Ziff. 2: Ansätze für schriftliche Übersetzungen:
a) Entschädigung pro produzierte A4-Seite (mittleres Schriftbild; Aufrundung auf halbe bzw. ganze Seite): Fr. 70
b) ausserordentlich schwierige Übersetzungen: Fr. 90/Seite¨
C.
Er rügt eine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit, des Vertrauensgrundsatzes, der Rechtsgleichheit und des Will-

kürverbots. Zudem beantragt er Erteilung der aufschiebenden Wirkung.
D.
Das präsidierende Mitglied der I. öffentlichrechtlichen Abteilung wies das Gesuch um aufschiebende Wirkung am 26. Februar 2004 ab.
E.
Die Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich und der Plenarausschuss der obersten kantonalen Gerichte beantragen Abweisung der Beschwerde.

In dem vom Bundesgericht angeordneten zweiten Schriftenwechsel halten die Parteien an ihren Anträgen fest.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Da der Kanton Zürich gegen kantonale Erlasse kein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle kennt, ist die staatsrechtliche Beschwerde unmittelbar gegen die kantonale Verordnung zulässig (Art. 84 Abs. 1, Art. 86 Abs. 1 OG). Der Beschwerdeführer ist regelmässig als Übersetzer oder Dolmetscher für zürcherische Gerichte tätig, damit von den angefochtenen Bestimmungen in seinen rechtlich geschützten Interessen betroffen und zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert (Art. 88 OG; BGE 130 I 82 E. 1.3, 26 E. 1.2.1, 128 I 295 E. 6a S. 311, 125 I 173 E. 1b). Auf die fristgerecht (Art. 34 Abs. 1 lit. c und Art. 89 Abs. 1 OG) eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

In seiner Beschwerdeergänzung vom 29. August 2004 kritisiert der Beschwerdeführer verschiedene angebliche Unstimmigkeiten im Zusammenhang mit der sozialversicherungsrechtlichen Behandlung der Dolmetschertätigkeit. Indessen kann nur auf Rügen eingetreten werden, die innert der Beschwerdefrist vorgebracht werden, mithin nur auf die in der Beschwerdeschrift vom 31. Januar 2004 gestellten Anträge. Soweit die Ausführungen in der Beschwerdeergänzung darüber hinausgehen, ist darauf nicht einzugehen.
2.
Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV), indem durch die angefochtenen Verordnungsbestimmungen ohne genügende formellgesetzliche Grundlage in eine bisher zwischen Behörden und Dolmetschern bzw. Übersetzern vertraglich ausgehandelte Regelung (mit höheren Ansätzen) eingegriffen werde. Durch die neu festgelegten Ansätze (im Regelfall Fr. 70.– pro Stunde) würde die bisher bezahlte Entschädigung von Fr. 80.– bis Fr. 90.– pro Stunde unverhältnismässig reduziert.
2.1 Die Rüge ist offensichtlich unbegründet, da die mit der Verordnung geregelte Dolmetscher- und Übersetzertätigkeit gar nicht in den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit fällt.

Die Wirtschaftsfreiheit schützt die Ausübung einer privatwirtschaftlichen Tätigkeit (Art. 27 Abs. 2 BV; René A. Rhinow, Grundzüge des schweizerischen Verfassungsrechts, Basel 2003, S. 507 f.; Klaus A. Vallender, St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, Zürich 2002, Rz. 9 zu Art. 27). Sie verschafft aber - unter Vorbehalt des hier nicht interessierenden bedingten Anspruchs auf gesteigerten Gemeingebrauch (BGE 128 I 136 E. 4.1) - grundsätzlich keinen Anspruch auf staatliche Leistungen. Sodann steht die Ausübung einer staatlichen Tätigkeit oder eines öffentlichen Amtes nicht unter ihrem Schutz (BGE 130 I 26 E. 4.1, mit zahlreichen Hinweisen). Die Wirtschaftsfreiheit umfasst selbstverständlich die Befugnis, als privatwirtschaftlich Erwerbstätiger seine Dienste dem Staat anzubieten. Sie gibt hingegen von vornherein keinen Anspruch darauf, vom Staat einen Auftrag zu erhalten, und erst recht nicht darauf, dass für staatliche Aufträge Vergütungen in einer bestimmten Höhe bezahlt werden.
2.2 Gemäss dem vom Beschwerdeführer nicht angefochtenen § 16 der Dolmetscherverordnung entsteht durch die gegenseitige Zustimmung zu einem Dolmetscher- oder Übersetzungsauftrag ein öffentlichrechtliches Vertragsverhältnis. Dies entspricht der Tatsache, dass die Gerichts- und Verwaltungstätigkeit, in deren Rahmen die streitigen Dolmetscher- und Übersetzereinsätze erfolgen, eine hoheitliche staatliche Tätigkeit ist und klarerweise dem öffentlichen Recht untersteht. Auch die in diesem Rahmen ausgeübte Dolmetschertätigkeit gehört deshalb zur hoheitlichen staatlichen Tätigkeit. Gemäss § 130 Abs. 3 GVG werden denn auch auf die Übersetzer sinngemäss die Vorschriften über die gerichtlichen Sachverständigen angewendet, die ebenfalls öffentlichrechtlicher Natur sind. Das Verhältnis zwischen dem Staat und den Dolmetschern bzw. Übersetzern ist daher öffentlichrechtlich und untersteht - vergleichbar der öffentlichrechtlichen Anstellung von staatlichen Bediensteten -

von vornherein nicht der Wirtschaftsfreiheit.
2.3 Die Rüge wäre übrigens auch dann offensichtlich unbegründet, wenn der Einsatz der Dolmetscher und Übersetzer auf der Grundlage privatrechtlicher Verträge erfolgte. Der Beschwerdeführer geht irrtümlich davon aus, die angefochtene Regelung sei ein staatlicher Eingriff in eine vorher bestehende Freiheit, zwischen Verwaltungs- und Gerichtsbehörden einerseits, Dolmetschern und Übersetzern andererseits, eine vertragliche Regelung auszuhandeln. Er verkennt damit, dass der Staat hier nicht als Regulator zwischen privaten Vertragsschliessenden auftritt, sondern selber Vertragspartei ist. Wenn die Gerichts- und Verwaltungsbehörden einen Dolmetscher beauftragen, so handeln sie nicht als privatautonome Vertragsschliessende, sondern als Organe des Staates. Nun gibt die Wirtschaftsfreiheit klarerweise keinen Anspruch darauf, dass der Vertragspartner für eine Dienstleistung eine Entschädigung in bestimmter Höhe leistet. Der Staat ist als Partei eines privatrechtlichen Vertrags genauso wie jeder Private frei, einen Vertrag nur zu bestimmten Konditionen anzubieten. Ist die andere Partei nicht bereit, zu diesen Konditionen den Vertrag einzugehen, so kann sie aufgrund der Wirtschaftsfreiheit auf einen Vertragsabschluss verzichten; hingegen gibt
die Wirtschafts- oder Vertragsfreiheit von vornherein keinen Anspruch darauf, dass die andere Seite ein höheres Angebot unterbreitet.
3.
Der Beschwerdeführer rügt, die mit den angefochtenen Bestimmungen angeordnete Kürzung der Stundenansätze widerspreche dem verfassungsmässigen Vertrauensprinzip (Art. 9 BV). Bisher seien seit mehr als 12 Jahren für die Dolmetschertätigkeit bei den Strafuntersuchungsbehörden Fr. 70.– pro Stunde bezahlt worden, bei den Bezirksgerichten Fr. 80.– bis Fr. 90.– und am Obergericht sowie am Geschworenengericht Fr. 90.–. Die neue Verordnung lege nun die Stundensätze in der Regel auf Fr. 70.– fest, was bezüglich des Einsatzes an den Gerichten eine markante Schlechterstellung bedeute. In der Praxis werde der neue Einheitsansatz rigoros angewendet, so dass sich die Dolmetscher mit einer markanten, objektiv ungerechtfertigten Schlechterstellung konfrontiert sähen.
3.1 Das öffentliche Dienstrecht wird durch die jeweilige Gesetzgebung bestimmt; es macht deshalb, auch was die vermögensrechtliche Seite betrifft, grundsätzlich die Entwicklung mit, welche die Gesetzgebung erfährt. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kommt den finanziellen Ansprüchen der Beamten in der Regel nicht der Charakter wohlerworbener Rechte zu, sofern nicht das Gesetz die entsprechenden Beziehungen ein für alle Mal festlegt und von den Einwirkungen der gesetzlichen Entwicklung ausnimmt oder bestimmte, mit einem einzelnen Anstellungsverhältnis verbundene Zusicherungen abgegeben worden sind. Soweit die vermögensrechtlichen Ansprüche keine wohlerworbenen Rechte darstellen, sind sie gegenüber Anordnungen des Gesetzgebers nur nach Massgabe des Willkürverbots und des Gebots der Rechtsgleichheit geschützt (BGE 118 Ia 245 E. 5b S. 255 f.; Pra 2000 Nr. 22 E. 3, 1997 Nr. 1 E. 3b; ZBl 102/2001 S. 265 E. 3c, je mit Hinweisen). Diese Regeln würden selbst dann gelten, wenn der Beschwerdeführer - wie er im Hinblick auf die sozialversicherungsrechtliche Behandlung der Dolmetscher und Übersetzer (Urteil des EVG H 5/00 vom 13.7.2001, AHI 2001 S. 256) vorbringt - als unselbständig erwerbender Angestellter zu betrachten sein sollte.
Sie müssen um so mehr gelten, wenn es nicht um eine feste Anstellung geht, sondern um öffentlichrechtliche Aufträge, die jeweils im Einzelfall erteilt werden.
3.2 Im Lichte dieser Rechtsprechung ist es grundsätzlich nicht verfassungswidrig, wenn die Entschädigungen für Dolmetscher tiefer angesetzt werden als bisher. Anders verhielte es sich höchstens, wenn der Kanton feste Zusicherungen in Bezug auf die Beibehaltung von bisherigen höheren Ansätzen gemacht hätte. Davon kann jedoch keine Rede sein. Der Beschwerdeführer behauptet selber nicht, die zuständigen Behörden des Kantons hätten jemals solche Zusicherungen gegeben, sondern bringt nur vor, bisher seien aufgrund einer konkludenten Vereinbarung während über 12 Jahren höhere Ansätze bezahlt worden. Der blosse Umstand, dass eine Behörde bisher eine bestimmte Behandlung hat zukommen lassen, stellt indessen noch keine Vertrauensgrundlage dar (BGE 129 I 161 E. 4.2). Selbst wenn angenommen würde, dass die bisherigen Entschädigungsansätze auf einer rechtsverbindlichen Vereinbarung beruht haben, wäre es dem Kanton unbenommen, diese Vereinbarung zu kündigen und durch eine neue zu ersetzen. Hinzu kommt, dass es nach den Ausführungen des Plenarausschusses der obersten kantonalen Gerichte und der Direktion der Justiz gar nie eine solche Vereinbarung gegeben hat. Im Gegenteil hat die Verwaltungskommission des Obergerichts mit einem Rundschreiben
vom 10. Oktober 1996 die Entschädigung der Dolmetscher auf Fr. 70.– pro Stunde festgesetzt, doch haben sich offenbar die Gerichte teilweise nicht an diesen Ansatz gehalten. Der Beschwerdeführer bestreitet dies nicht, sondern führt nur an, er habe von den Bezirksgerichten Meilen, Bülach und Zürich höhere Ansätze vergütet

erhalten. Das steht nicht im Widerspruch zu den Ausführungen der kantonalen Behörden. Der verfassungsmässige Grundsatz von Treu und Glauben ist unter diesen Umständen nicht verletzt.

4.

Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) und des Willkürverbots (Art. 9 BV). Die Dolmetscher und Übersetzer würden durch die angefochtenen Verordnungsbestimmungen schlechter gestellt als gerichtliche Sachverständige, bei denen sich die Entschädigungsansätze in der Regel nach den Ansätzen der jeweiligen Berufsverbände richteten. Schon die bisherigen Ansätze für Dolmetscher und Übersetzer seien objektiv zu tief gewesen und würden nun weiter gekürzt, ohne dass dafür ein vernünftiger Grund ersichtlich sei. Das Gleiche gelte auch für die Verweigerung des Spesenersatzes. Zudem sei die Regelung in sich widersprüchlich: Gemäss § 18 Abs. 1 Satz 2 der Dolmetscherverordnung bestehe bei Widerruf des Auftrags vor Antritt der Anreise kein Anspruch auf Entschädigung. § 16 Abs. 2 der Dolmetscherverordnung verweise jedoch auf das OR und damit auch auf dessen Art. 404 Abs. 2, wonach bei Widerruf eines Auftrags zur Unzeit der zurücktretende Teil den dem andern verursachten Schaden zu ersetzen habe.

4.1 Art. 8 Abs. 1 BV verlangt, dass im öffentlichen Dienstrecht gleichwertige Arbeit gleich entlöhnt wird. Das Bundesgericht hat freilich den politischen Behörden einen grossen Spielraum in der Ausgestaltung von Besoldungsordnungen zugestanden. Ob verschiedene Tätigkeiten als gleichwertig zu betrachten sind, hängt von Beurteilungen ab, die unterschiedlich ausfallen können. Innerhalb der Grenzen des Willkürverbots und des Rechtsgleichheitsgebots sind die Behörden befugt, aus der Vielzahl denkbarer Anknüpfungspunkte die Tatbestandsmerkmale auszuwählen, die für die Besoldung von Beamten massgebend sein sollen. Das Bundesgericht übt eine gewisse Zurückhaltung und greift von Verfassungs wegen bloss ein, wenn der Kanton mit den Unterscheidungen, die er trifft, eine Grenze zieht, die sich nicht vernünftig begründen lässt, die unhaltbar und damit in den meisten Fällen auch geradezu willkürlich ist (BGE 129 I 161 E. 3.2, mit zahlreichen Hinweisen).

4.2 Der Beschwerdeführer beanstandet nicht, dass er durch die angefochtenen Bestimmungen schlechter behandelt werde als andere Dolmetscher. Im Gegenteil hat die Dolmetscherverordnung zum Ziel, dass alle Dolmetscher und Übersetzer vor den kantonalen Verwaltungsbehörden und Gerichten gleich behandelt werden, nachdem bisher offenbar nicht alle Behörden eine gleiche Praxis geübt haben. Zur Diskussion steht somit nur ein Vergleich zwischen unterschiedlichen Funktionen. Hier ist der Ermessensspielraum des Staates in der Gestaltung der Entschädigungsordnung noch grösser als wenn es um nah verwandte Tätigkeiten geht (ZBl 102/2001 S. 265 E. 3d).

4.3 Im Lichte dieser Rechtsprechung ist es nicht verfassungswidrig, wenn Dolmetscher anders entschädigt werden als Sachverständige, selbst wenn mit dem Beschwerdeführer davon ausgegangen wird, die Tätigkeit des Dolmetschens sei anspruchsvoll. Verfassungsrechtlich ist nicht verlangt, dass die Besoldung allein nach der Qualität oder dem Schwierigkeitsgrad der geleisteten Arbeit bestimmt werden dürfe (BGE 123 I 1 E. 6c; Pra 2000 Nr. 1 E. 2d; ZBl 102/2001 S. 265 E. 3g). Das Gemeinwesen ist nicht verpflichtet, seine Angestellten oder Beauftragten entsprechend einem irgendwie festgestellten öbjektivenẄert der Arbeit zu entschädigen (Pra 2000 Nr. 1 E. 3a). Grundsätzlich besteht ein öffentliches Interesse daran, dass der Staat die von ihm beanspruchten Dienstleistungen möglichst kostengünstig beschafft. Er darf daher bei der Festlegung seiner Entschädigungsansätze auch Marktüberlegungen berücksichtigen (Pra 2000 Nr. 41 E. 3c; ZBl 102/2001 S. 265 E. 3h; Hansjörg Seiler, Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit, ZBl 104/2003 S. 113 ff., 145 f.). Der Staat ist dabei aber nicht gezwungen, seine Ansätze den - gemäss Aussagen des Beschwerdeführers - höheren der Privatwirtschaft anzugleichen. Es steht dem Beschwerdeführer frei, nicht mehr für
den Staat tätig zu sein, wenn er die dort gebotene Entschädigung zu tief findet im Vergleich zu dem, was er in der Privatwirtschaft verdienen könnte. Würde der Staat aus diesem Grund keine Dolmetscher mehr finden, würde er sich wohl veranlasst sehen, seine Ansätze zu erhöhen. Solange es genügend Dolmetscher gibt, die bereit sind, zum tieferen Ansatz die Arbeit zu verrichten, besteht dazu aber jedenfalls aus verfassungsrechtlicher Sicht kein Anlass.

4.4 Im Übrigen macht der Kanton durchaus haltbare Gründe für die im Vergleich zu Sachverständigen tieferen Stundenansätze geltend. So werden die Dolmetscher für die ganze Dauer einer Verhandlung entschädigt, auch während Phasen, in denen nicht übersetzt wird, so dass die Dolmetscher eine Ruhe- und Erholungsphase haben. Gemäss Anhang zur Dolmetscherverordnung wird denn auch für Wartezeit der normale Stundenansatz vergütet. Bei Sachverständigen, welche Gutachten erstellen, wird demgegenüber üblicherweise nur die effektive Arbeitszeit vergütet. Im Vergleich mit den höheren Ansätzen der amtlichen Anwälte ist zudem zu berücksichtigen, dass mit dem Stundenansatz der Anwälte auch die erforderliche Sekretariatsinfrastruktur abgegolten wird, die bei

einem Dolmetscher nicht oder jedenfalls nicht im gleichen Umfang anfällt. Ebenso wenig ist verfassungsrechtlich zu beanstanden, dass gemäss § 18 Abs. 5 der Dolmetscherverordnung mit der Entschädigung sämtliche Spesen und Aufwendungen abgegolten werden: Derartige Regelungen kommen häufig vor, wo nur relativ geringfügige Spesen anfallen. Offensichtlich geht es in erster Linie um Fahrspesen. Die Reisezeit wird (bis zu 30 Minuten pro Weg) mit dem ordentlichen Stundenansatz von Fr. 70.– vergütet,
was für eine reine Reisezeit relativ hoch ist. Es ist jedenfalls weder willkürlich noch rechtsungleich, wenn bei einem solchen Ansatz die Fahrtspesen als inbegriffen gelten. Der Beschwerdeführer macht selber nicht geltend, er habe besonders hohe Spesen, die mit dem Ansatz nicht kostendeckend vergütet würden. Zum Vergleich mit den Zeugen und Auskunftspersonen, denen die Spesen ersetzt werden, ist zu bemerken, dass diese nicht freiwillig, sondern aufgrund einer gesetzlichen Pflicht vor Gericht auftreten müssen, was von vornherein eine nicht vergleichbare Situation ist.
Wie ausgeführt, ist das Auftragsverhältnis der Dolmetscher und Übersetzer öffentlichrechtlich (vorne E. 2.2). Der Kanton ist im Rahmen der verfassungsrechtlichen Schranken frei, den öffentlichrechtlichen Auftrag abweichend vom Obligationenrecht zu regeln (Art. 6 ZGB). Wenn das kantonale öffentliche Recht auf das Obligationenrecht verweist, so gilt dieses als subsidiäres öffentliches Recht (Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. Zürich 2002, S. 63; Tschannen/Zimmerli , Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, S. 113). Der Kanton kann auch das Obligationenrecht bloss teilweise anwendbar erklären, teilweise jedoch eine eigene öffentlichrechtliche Regelung erlassen. Wenn § 16 Abs. 2 der Dolmetscherverordnung sinngemäss das Auftragsrecht des Obligationenrechts als anwendbar erklärt, aber daneben eine besondere Regelung über den Widerruf des Auftrags enthält, so geht diese spezialgesetzliche Bestimmung dem subsidiär anwendbaren OR vor. Es liegt keine verfassungswidrige, in sich widersprüchliche Regelung vor. Die Bestimmung, wonach bei Widerruf des Auftrags vor Antritt der Anreise kein Anspruch auf Entschädigung besteht, kann auch sonst nicht als willkürlich betrachtet werden: Besondere Aufwendungen dürften dem
Dolmetscher vor Antritt der Anreise in der Regel kaum entstanden sein. Denkbar ist höchstens, dass der Dolmetscher mit Rücksicht auf den vereinbarten Termin eine andere Verdienstmöglichkeit ausgeschlagen hat und insoweit nun einen Schaden (entgangenen Gewinn) erleidet. Indessen gibt auch Art. 404 Abs. 2 OR keinen Anspruch auf Ersatz für entgangenen Gewinn (BGE 110 II 380 E. 4b, 109 II 462 E. 4d). Die vom Beschwerdeführer beanstandete Regelung dürfte somit im Ergebnis weitgehend mit derjenigen von Art. 404 OR übereinstimmen.
4.5 Insgesamt ist die angefochtene Regelung weder willkürlich noch rechtsungleich. Dass angeblich nebst den betroffenen Dolmetschern auch etliche Richter die Neuregelung abgelehnt haben, ändert daran nichts: Die Höhe der Dolmetscherentschädigung ist weitgehend eine Frage des gesetzgeberischen Ermessens bzw. der Zweckmässigkeit. Es mag durchaus sein, dass die Gerichte aus vertretbaren Zweckmässigkeitsüberlegungen heraus eine höhere Entschädigung angebracht finden. Verfassungswidrig wird die angefochtene Regelung dadurch aber nicht.
5.
Die Beschwerde erweist sich damit als unbegründet. Bei diesem Ausgang trägt der Beschwerdeführer die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens (Art. 156 Abs. 1 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 1’500.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer sowie dem Plenarausschuss der obersten kantonalen Gerichte und dem Regierungsrat des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 15. November 2004
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: