Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
8C 712/2011

Urteil vom 18. Oktober 2011
I. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Ursprung, Präsident,
Bundesrichter Frésard, Bundesrichterin Niquille,
Gerichtsschreiberin Hofer.

Verfahrensbeteiligte
Kantonsrat des Kantons Zürich,
Limmatquai 55, 8090 Zürich,
vertreten durch Rechtsanwalt Prof. Dr. Tomas Poledna,
Beschwerdeführer,

gegen

Verwaltungsgericht des Kantons Zürich
4. Abteilung, Militärstrasse 36, 8004 Zürich,
Beschwerdegegner.

Gegenstand
Öffentliches Personalrecht,

Beschwerde gegen die Verfügung des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich
vom 15. Juli 2011.

Sachverhalt:

A.
Mit Beschluss des Kantonsrates des Kantons Zürich vom 28. Februar 2011 über die Festsetzung der Besoldungen der Mitglieder des Sozialversicherungsgerichts wurden die Richterinnen und Richter am Sozialversicherungsgericht in der Lohnklasse 27 gemäss Anhang 2 zur Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 und damit zwei Besoldungsklassen tiefer als die Mitglieder des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts eingereiht. Der Beschluss wurde im Amtsblatt des Kantons Zürich vom 18. März 2011 (ABI 2011) publiziert. Er enthielt den Hinweis, dass dagegen innert 30 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden kann.

B.
Am 15. April 2011 reichten 13 Mitglieder des Sozialversicherungsgerichts beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich gegen den Beschluss des Kantonsrates vom 28. Februar 2011 Beschwerde ein, mit welcher sie rückwirkend auf den 1. Januar 2011 die Einreihung in die Lohnklasse 29 beantragten; eventualiter verlangten sie die Rückweisung der Sache an den Kantonsrat zur neuen Entscheidung.
In der Beschwerdeantwort stellte der Kantonsrat u.a. den verfahrensrechtlichen Antrag, das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich habe in der vorliegenden Beschwerdesache gesamthaft in den Ausstand zu treten.
Der Präsident der 4. Abteilung des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich trat mit Verfügung vom 15. Juli

2011 auf das Ausstandsbegehren nicht ein (Dispositiv-Ziffer 1).

C.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten lässt der Kantonsrat die Aufhebung von Dispositiv-Ziffer 1 der Verfügung vom 15. Juli 2011 beantragen mit der Feststellung, dass das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich in der vorliegenden Beschwerdesache gesamthaft in den Ausstand zu treten habe.
Das Bundesgericht verzichtete auf die Einholung von Vernehmlassungen.

Erwägungen:

1.
Bei der angefochtenen Verfügung des Präsidenten der 4. Abteilung des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich handelt es sich um einen selbstständig eröffneten Zwischenentscheid über ein Ausstandsbegehren im Sinne von Art. 92 BGG. Bei Zwischenentscheiden folgt der Rechtsmittelweg demjenigen in der Hauptsache (BGE 133 III 645 E. 2.2 S. 647 f.). Vorliegend ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig, da es in der Hauptsache um eine Beschwerde gegen einen kantonalen Erlass über die Höhe der Besoldung der Mitglieder des Sozialversicherungsgerichts geht (Art. 82 lit. b BGG).

2.
Nach Art. 107 Abs. 1 BGG darf das Bundesgericht nicht über die Begehren der Parteien hinausgehen. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann u.a. eine Rechtsverletzung nach Art. 95 BGG geltend gemacht werden. Gemäss Art. 42 Abs. 1 BGG ist die Beschwerde jedoch hinreichend zu begründen. Andernfalls wird darauf nicht eingetreten (Art. 108 Abs. 1 lit. b BGG). Das Bundesgericht prüft grundsätzlich nur die geltend gemachten Rügen und ist nicht wie eine erstinstanzliche Behörde gehalten, darüber hinausgehenden rechtlichen Fragen nachzugehen. Insbesondere kann es die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem und interkantonalem Recht nur insoweit prüfen, als eine entsprechende Rüge in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet wird (Art. 106 Abs. 2 BGG).

3.
3.1 Nach § 5a Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) treten Personen in den Ausstand, die eine Anordnung zu treffen, dabei mitzuwirken oder sie vorzubereiten haben, wenn sie in der Sache persönlich befangen erscheinen.

3.2 Der Beschwerdeführer hält den Anspruch auf ein unabhängiges Gericht für nicht gewährleistet, weil sich das Verwaltungsgericht bei der ihm unterbreiteten Angelegenheit mit zentralen Fragen der eigenen Entlöhnung, Funktion, Zuständigkeit und Aufgabenverteilung sowie mit dem Berufsbild der Richterinnen und Richter zu befassen habe. Zudem sei streitig, ob Unterschiede zwischen dem Sozialversicherungsgericht und dem Verwaltungsgericht (bzw. dem Obergericht) hinsichtlich der geschlechtsbezogenen Qualifizierung des richterlichen Berufsbildes bestünden. Das Verwaltungsgericht hätte somit in den verfahrenswesentlichen Punkten sich selber zu beurteilen und zu qualifizieren. Da damit die Interessen seiner Mitglieder tangiert würden, habe dieses in seiner derzeitigen Besetzung als Ganzes in den Ausstand zu treten.

3.3 Vom Ausstandsbegehren gegen sämtliche Mitglieder eines Spruchkörpers zu unterscheiden ist ein Begehren, das sich auf den Spruchkörper als solchen statt auf dessen Mitglieder bezieht. Ein derartiges Ersuchen ist unzulässig, da sich Ausstandsbegehren rechtsprechungsgemäss nur gegen (sämtliche) Mitglieder einer Behörde, nicht aber gegen eine Behörde als solche richten können (Urteil 8C 102/2011 vom 27. April 2011 E. 2.2).
Wird ein Ausstand ausschliesslich mit Gründen verlangt, die von vornherein untauglich sind, so ist ein solches Begehren unzulässig und es ist darauf nicht einzutreten. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann eine Behörde selbst über ihren eigenen Ausstand bzw. über denjenigen ihrer Mitglieder bestimmen, wenn die gestellten Ablehnungsgründe unzulässig sind (Urteile 8C 543/2011 vom 25. August 2011 E. 2; 2C 8/2007 vom 27. September 2007 E. 2.4).

3.4 Im angefochtenen Präsidialentscheid wird das Nichteintreten mit der Widersprüchlichkeit des Vorgehens des Beschwerdeführers begründet. Dieser habe die Anfechtbarkeit von kantonsrätlichen Verordnungen (auch) bezüglich der Einstufung der Mitglieder des Sozialversicherungsgerichts in Kenntnis der Umstrittenheit der Frage der Einstufung im Jahre 2010 neu geregelt. Zudem sei im Beschluss des Kantonsrates vom 28. Februar 2011 als Rechtsmittelbelehrung das Verwaltungsgericht angegeben worden.

3.5 Die Zuständigkeit des Abteilungspräsidenten des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung des vorinstanzlich gestellten Ausstandsbegehrens wird vom Beschwerdeführer nicht in Frage gestellt. Dieser macht auch nicht geltend, dessen Beurteilung beruhe auf einem offensichtlich unrichtigen Sachverhalt. Ebenso wenig zeigt er auf, inwiefern die Beurteilung willkürlich sein soll oder sonst wie Bundesrecht verletzt. Wenn § 42 lit. b Ziff. 3 VRG vorsieht, dass Erlasse des Kantonsrats unterhalb der Stufe des formellen Gesetzes mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden können und gemäss den unbestrittenen Feststellungen im angefochtenen Entscheid die dazu ergangenen Weisungen als Anwendungsfall u.a. die Besoldung der Mitglieder der Gerichte erwähnen, ist nicht ohne weiteres ersichtlich, weshalb die Verwaltungsrichter in ihrer Gesamtheit befangen sein sollen. Zwar trifft zu, dass sie beim zu fällenden Entscheid die Löhne der Mitglieder des Sozialversicherungsgerichts mit ihren eigenen vergleichen müssen. Dazu würden sie aber auch aufgerufen, wenn andere Mitarbeitergruppen eine rechtsungleiche Behandlung geltend machen würden. Die vorzunehmende Würdigung gründet demzufolge im allgemeinen Aufgabenbereich eines Richters. Konkrete Befangenheitsgründe gegen einzelne Mitglieder des Verwaltungsgerichts werden nicht geltend gemacht. Deren pauschale Ablehnung erweist sich daher als offensichtlich unbegründet.

3.6 Die Befangenheit einer Gerichtsperson kann sich zwar nicht nur aus der besonderen Konstellation im Einzelfall, sondern auch aus der vom Kanton gewählten Gerichtsorganisation ergeben (BGE 136 I 207 E. 3.2 S. 211). Gegebenenfalls wäre die fragliche Norm verfassungswidrig und es könnte ihr die Anwendbarkeit versagt werden (BGE 133 I 1 E. 1 E. 6.1 S. 6; 125 I 119 E. 3a S. 122). Solches macht der Beschwerdeführer indessen nicht geltend.

3.7 Dessen Rüge beschränkt sich auf den Einwand, er habe sich nicht widersprüchlich verhalten. Eine gerichtliche Beurteilung der Einstufung der Mitglieder des Sozialversicherungsgerichts sei zwar gewollt, doch könne dafür nicht das Verwaltungsgericht zuständig sein. Es liege daher eine echte Gesetzeslücke vor, die das Verwaltungsgericht schliessen müsse. Die Befangenheit sei somit eng mit der Frage der materiellen Zuständigkeit verbunden und führe im Ergebnis zum gleichen Resultat, wie wenn das Verwaltungsgericht mittels Lückenfüllung seine Zuständigkeit verneinen würde. Über die Zuständigkeit habe das Verwaltungsgericht von Amtes wegen und in Vollbesetzung zu entscheiden.
Der angefochtene Zwischenentscheid hat nur den Ausstand zum Gegenstand. Über die Zuständigkeit zur materiellen Beurteilung der anhängig gemachten Streitsache hat sich das Verwaltungsgericht bisher nicht geäussert. Im vorliegenden Verfahren ist darauf daher nicht weiter einzugehen.

4.
Aus den dargelegten Gründen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist. Dem unterliegenden Kantonsrat sind keine Gerichtskosten aufzuerlegen (vgl. Art. 66 Abs. 4 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.
Dieses Urteil wird den Parteien, A._____, B._____, C._____, D._____, E._____, F._____, G._____, H._____, I._____, K._____, L._____, M._____, und N._____ schriftlich

mitgeteilt.

Luzern, 18. Oktober 2011
Im Namen der I. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Ursprung

Die Gerichtsschreiberin: Hofer