

1. Die Rekurrentin ist Einsprecherin im bei der Baudirektion noch anhängigen Konzessionsverfahren. Vorliegend streitgegenständlich ist das im Rahmen jenes Verfahrens von der Rekurrentin gestellte und durch die Baudirektion abschlägig beurteilte Ausstandsbegehren. (...)

2. Mit Eingabe vom 27. Mai 2015 beantragte die Rekurrentin bei der Baudirektion, «den Entscheid über die Einsprachen und das Konzessionsgesuch einer unbefangenen Stelle zu übertragen und die vorbefassten Stellen in Ausstand treten zu lassen». Zur Begründung brachte sie vor, es seien ihr die anlässlich eines im Jahre 2008 durchgeführten und von Vertretern des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) geleiteten Augenscheins gefassten (informellen) Beschlüsse nicht offengelegt worden, weshalb sie als Einsprecherin das rechtliche Gehör «verliere». Sie habe den Eindruck, dass die Stellen der Baudirektion des Kantons Zürich, die sich seit Jahren mit dem Hafenprojekt befasst und die Gesuchsteller der Konzession bis in Detailfragen beraten hätten, nicht in der Lage seien, das Einspracheverfahren unabhängig und unbefangen durchzuführen. Die Verwaltung habe Vorgaben gemacht, von denen sie sich kaum mehr lösen könne. In den Konzessionsakten bestünden derart viele Festlegungen, dass die Verwaltung nicht mehr neutral sein könne. Nach Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) hätten Einsprecher Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung. Dazu habe sich das Bundesgericht in BGE 140 I 326 ausführlich geäußert.

In ihrer Rekursschrift wirft die Rekurrentin dem AWEL sodann zusammengefasst ein Verstoss gegen Treu und Glauben sowie eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör und der Pflicht zu neutralem Verhalten der Verwaltung in einer Vermittlungsverhandlung vor. Dies aufgrund der Nicht- bzw. verspäteten Herausgabe des besagten Augenscheinprotokolls aus dem Jahre 2008, als das Hafenprojekt bereits als grundsätzlich bewilligungsfähig beurteilt worden sei. Die informellen Beschlüsse der Baudirektion hätten den Einsprechern unter keinen Umständen verschwiegen werden dürfen. Sie habe den Eindruck gehabt, dass das AWEL gezielt Dokumente nicht oder nicht rechtzeitig offen lege. Dem abschlägig beurteilten Ausstandsbegehren hält sie erneut das Urteil des Bundesgerichts BGE 140 I 326 entgegen, worin ihrer Ansicht nach direkt auf die Frage eingegangen werde, dass die Gefahr der Befangenheit besonders gross sei, wenn eine Behörde die Gesuchsteller bis in Detailfragen berate. Die Konzessionsakten würden zahlreiche Vorbefassungen enthalten. Besonders gravierend sei hierbei besagte Beschlussfassung am Augenschein des Jahres 2008. Es frage sich, ob die Beurteilung des Konzessions- und Einspracheverfahrens «durch die einzelnen Stellen» noch frei und unabhängig erfolgen könne.

Sowohl die Baudirektion als auch die Beigeladene verneinen demgegenüber jegliche Verletzung der Ausstandspflicht. Die Beigeladene macht überdies geltend, das Ausstandsbegehren richte sich gegen eine Gesamtbehörde und erweise sich daher von vornherein als unzulässig.

3.1 Die Rekurrentin rügt eine Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV. Nach dieser Bestimmung hat jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist. Sie enthält eine zu Art. 30 Abs. 1 BV analoge Garantie, wonach jeder Einzelne Anspruch darauf hat, dass seine Sache von einem durch Gesetz geschaffenen, zuständigen, unabhängigen und unparteiischen Gericht ohne Einwirken sachfremder Umstände entschieden wird. Dieser Anspruch ist verletzt, wenn bei einem Richter – objektiv betrachtet – Gegebenheiten vorliegen, die den Anschein der Befangenheit und der Gefahr der Voreingenommenheit begründen. Solche Umstände können entweder in einem bestimmten Verhalten des betreffenden Richters oder in gewissen äusseren Gegebenheiten funktioneller und organisatorischer Natur begründet sein. Für Verwaltungsbehörden gilt dies indes nicht uneingeschränkt. Die Anforderungen an die Unparteilichkeit von Verwaltungs- und Exekutivbehörden muss unter Berücksichtigung ihrer gesetzlich vorgegebenen Funktion und Organisation ermittelt werden. Im verwaltungsinternen Verfahren wird eine Ausstandspflicht deshalb in der Regel nur dann bejaht, wenn der Amtsträger selbst Partei des Verfahrens ist oder ein persönliches Interesse am Verfahrensgegenstand hat und insoweit in «eigener Sache» entscheidet. Eine Beurteilung aller konkreten Umstände ist indessen in jedem Fall unabdingbar. In jedem Falle gilt, dass sich das Ausstandsbegehren immer gegen eine (oder mehrere) natürliche Personen zu richten hat, und nicht gegen eine Gesamtbehörde (BGr, 22. August 2011, 2C_305/2011, E. 2.4 f.).

3.2 Letzteres ist vorliegend indes nicht der Fall. Die Rekurrentin richtete ihr Ausstandsbegehren nicht gegen eine oder mehrere natürliche Personen. Indem sie darin beantragte, die «vorbefassten Stellen» hätten in den Ausstand zu treten sowie der «Entscheid über die Einsprachen und das Konzessionsgesuch» sei an eine «unbefangene Stelle» zu übertragen, verlangte sie unmissverständlich den Ausstand der mit dem Hafenprojekt befassten Ämter und somit von Gesamtbehörden. Zudem stellte sie in Frage, ob die «Stellen der Baudirektion des Kantons Zürich» in der Lage seien, das Einspracheverfahren «unabhängig und unbefangen» durchzuführen, zumal die «Verwaltung» Vorgaben gemacht habe, von denen sie sich kaum mehr lösen könne. In der Rekurschrift wirft die Rekurrentin wiederum die Frage auf, ob die «einzelnen Stellen» das Konzessions- und Einspracheverfahren noch «frei und unabhängig» beurteilen könnten; dies unter Hinweis auf die hierarchische Organisation der Baudirektion. Ein derart begründetes Begehren kann nur als bewusst gegen eine Gesamtbehörde gestellt verstanden werden. Solche – von Laien gestellte – Begehren nimmt die Praxis zwar regelmässig als gegen jedes Einzelmitglied der fraglichen Behörde erhoben an die Hand (Regina Kiener, in: Kommentar VRG, 3. A., 2014, § 5a Rz. 42). Hierzu besteht vorliegend indes kein Anlass, handelt es sich beim Vertreter der Rekurrentin doch um einen (ehemaligen) langjährigen Friedensrichter und deshalb nicht um einen juristischen Laien. Zudem machte dieser selbst auf die entsprechenden Vorbringen der Beigeladenen in der Rekursvernehmlassung nicht geltend, dass das gestellte Ausstandsbegehren in einem solchen Sinne zu verstehen sei. Nach Massgabe der erwähnten Praxis des Bundesgerichts, wonach eine Behörde nicht als Ganzes abgelehnt werden kann, erweist sich das Ausstandsbegehren deshalb als von vornherein unzulässig. Es mangelt bereits

am Vorliegen eines gültigen Ausstandsbegehrens als Voraussetzung für die Durchführung eines Ausstandsverfahrens. Seitens der Baudirektion wäre auf das Begehren demnach erst gar nicht einzutreten gewesen (vgl. BGE 105 Ib 304). Diese Überlegungen haben auch für die von der Rekurrentin behaupteten Verfahrensfehler hinsichtlich einer Verletzung des rechtlichen Gehörs, eines Verstosses gegen Treu und Glauben sowie gegen die Pflicht zu neutralem Verhalten in einer Vermittlungsverhandlung zu gelten. Diese sind ebenfalls von vornherein nicht geeignet, einen Ausstand zu begründen. Das Ablehnungsgesuch dient nicht der Beurteilung solcher Rügen, welche vielmehr im dafür vorgesehenen Rechtsmittelverfahren zu erheben sind. Auch insoweit wäre auf das Ausstandsbegehren der Rekurrentin somit ebenfalls nicht einzutreten gewesen.

An diesem Ergebnis vermag der von der Rekurrentin angerufene Entscheid des Bundesgerichts (BGE 140 I 326) nichts zu ändern. Diesem Entscheid lag insoweit ein anderer Sachverhalt als vorliegend zugrunde, als das Ausstandsbegehren gegen zwei natürliche Personen – gegen den Gemeindepräsidenten sowie den Bauverwalter – erhoben wurde, womit die Voraussetzungen zur Durchführung eines Ausstandsverfahrens in jenem Verfahren im Gegensatz zum vorliegenden gegeben waren.

3.3 Zusammenfassend führt dies zur Abweisung des Rekurses. Da hiermit der Endentscheid ergeht, ist über den Antrag der Rekurrentin auf Erteilung (bzw. Wiederherstellung) der aufschiebenden Wirkung des Rekurses nicht mehr zu befinden.