Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.44/2004 /zga

Urteil vom 8. Juni 2004
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Bundesrichter Müller,
Bundesrichterin Yersin, Bundesrichter Merkli,
Gerichtsschreiber Moser.

Parteien
1. X._____,
2. Y._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Kantonsrat des Kantons Zürich, c/o Staatskanzlei des Kantons Zürich, 8090 Zürich,
Regierungsrat des Kantons Zürich, Kaspar Escher-Haus, 8090 Zürich, vertreten durch die Finanzdirektion des Kantons Zürich, Walcheplatz 1, 8090 Zürich.

Gegenstand
Art. 9 BV, Art. 6 Ziff. 1 EMRK (Entlastung von natürlichen Personen ab der Steuerperiode 2006),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Beschluss
des Regierungsrats des Kantons Zürich
vom 17. Dezember 2003.

Sachverhalt:

A.
Am 25. August 2003 beschloss der Kantonsrat des Kantons Zürich eine Teilrevision des kantonalen Steuergesetzes vom 8. Juni 1997, welche einerseits den Ausgleich der Teuerung bei den Progressionsstufen der Einkommens- und Vermögenssteuertarife sowie den betragsmässig festgelegten Abzügen und andererseits zusätzliche, über den Ausgleich der Teuerung hinausgehende Erhöhungen verschiedener Abzüge (persönlicher Abzug, Kinderabzug sowie Kinderbetreuungskostenabzug) zum Inhalt hat.

Mit Beschluss vom 24. November 2003 stellte der Kantonsrat das unbenützte Ablaufen der Referendumsfrist für die erwähnte Teilrevision des Steuergesetzes fest. Das Änderungsgesetz ist mit keiner Bestimmung über das Inkrafttreten versehen (vgl. Offizielle Sammlung der Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen des Eidgenössischen Standes Zürich [OS], Bd. 58, Nr. 11 vom 19. Dezember 2003, S. 367 ff.).

B.
Am 17. Dezember 2003 beschloss der Regierungsrat des Kantons Zürich, dass die Änderung des Steuergesetzes vom 25. August 2003 auf den 1. Januar 2006 in Kraft gesetzt wird.

C.
Mit Eingabe vom 6. Februar 2004 erheben X._____ und Y._____, beide wohnhaft im Kanton Zürich,

beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde, mit der sie die Aufhebung des Beschlusses des Zürcher Regierungsrates vom 17. Dezember 2003 beantragen. Sie erblicken im Umstand, dass der Regierungsrat die Änderung des Steuergesetzes erst per 1. Januar 2006 in Kraft setzt, eine unzulässige Rechtsverzögerung und rügen zudem eine Verletzung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK, des Willkürverbots sowie des Grundsatzes der Gewaltentrennung.

Der Regierungsrat des Kantons Zürich (vertreten durch die Finanzdirektion) stellt den Antrag, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Der Kantonsrat des Kantons Zürich (Geschäftsleitung) verzichtet auf eine Stellungnahme.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Nach Art. 84 Abs. 1 lit. a OG kann gegen kantonale Erlasse und Verfügungen (Entscheide) wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte staatsrechtliche Beschwerde geführt werden. Beim angefochtenen Beschluss des Zürcher Regierungsrates, welcher das Datum des Inkrafttretens der vom Kantonsrat am 25. August 2003 verabschiedeten Änderung des zürcherischen Steuergesetzes festlegt, handelt es sich um einen letztinstanzlichen kantonalen Hoheitsakt, welcher sich auf kantonales Recht stützt und gegen den als eidgenössisches Rechtsmittel einzig die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung steht (Art. 84 Abs. 2 und Art. 86 Abs. 1 OG; vgl. zur Unzulässigkeit der kantonalen Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen regierungsrätliche Inkrafttretensbeschlüsse den Rechenschaftsbericht des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich [RB]1994, Nr. 6).

1.2 Als aufgrund persönlicher Zugehörigkeit (Wohnsitz) im Kanton Zürich Steuerpflichtige sind die Beschwerdeführer durch die behauptete rechtswidrige Verzögerung der Inkraftsetzung der Änderung des zürcherischen Steuergesetzes vom 25. August 2003, welche eine Reduktion der Steuerlast der natürlichen Personen vorsieht, in ihrer Rechtsstellung betroffen und damit zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert (Art. 88 OG).

1.3 Die staatsrechtliche Beschwerde ist binnen 30 Tagen, von der nach dem kantonalen Recht massgebenden Eröffnung oder Mitteilung des Erlasses oder der Verfügung an gerechnet, einzureichen (Art. 89 Abs. 1 OG).

Der angefochtene Beschluss des Zürcher Regierungsrates vom 17. Dezember 2003 betreffend die Inkraftsetzung der Änderung des Steuergesetzes wurde am 20. Januar 2004 publiziert (OS, Bd. 59, Nr. 1, S. 3). Die vorliegende Beschwerde vom 6. Februar 2004 wurde damit rechtzeitig erhoben.

2.
2.1 Die Beschwerdeführer rügen, indem der Zürcher Regierungsrat die Inkraftsetzung der am 25. August 2003 verabschiedeten Änderung des kantonalen Steuergesetzes in unerklärlicher Diskrepanz zur sonst üblichen Praxis und ohne stichhaltige Gründe um 28 Monate hinausschiebe, begehe er eine verfassungswidrige und gegen Art. 6 Ziff. 1 EMRK verstossende Rechtsverzögerung bzw. eine formelle Rechtsverweigerung. Sodann verletze dieses schlechterdings unhaltbare Vorgehen das Willkürverbot (Art. 9 BV); namentlich liege eine willkürliche Anwendung von § 10 Abs. 2 des zürcherischen Gesetzes vom 27. September 1998 über die Gesetzessammlung und das Amtsblatt (Publikationsgesetz), wonach der Zeitpunkt des Inkrafttretens eines rechtsetzenden Erlasses, wenn er nicht festgelegt ist, vom Regierungsrat bestimmt wird, sowie ein willkürlicher Verstoss gegen Art. 40 Ziff. 2 der Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich vom 18. April 1869 (KV/ZH; SR 131.211) vor, wonach dem Regierungsrat die Pflicht und Befugnis zukommt, für die "Vollziehung der Gesetze und der Beschlüsse des Volkes und des Kantonsrates" zu sorgen. Schliesslich sei es auch mit dem Grundsatz der Gewaltentrennung unvereinbar, wenn der mit dem Gesetzesvollzug betraute Regierungsrat - wie vorliegend - die Wirksamkeit eines Gesetzes durch eine unbegründete Verschleppung des Zeitpunktes des Inkrafttretens unrechtmässig hinauszögere und damit die Gesetzgebungstätigkeit der Legislative unterlaufe.

2.2 Das in Art. 29 Abs. 1 BV enthaltene Verbot der Rechtsverzögerung bezieht sich, wie schon aus dem Wortlaut hervorgeht, auf Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsbehörden, d.h. auf Verfahren der Rechts-

anwendung (vgl. Georg Müller, in: Kommentar aBV, Rz. 88 zu Art. 4 aBV; Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl., Zürich 2001, N. 831 f.; Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. Aufl., Bern 1999, S. 497; Pascal Mahon, in: Aubert/Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, Zürich 2003, Rz. 1 zu Art. 29 BV; Botschaft zur neuen Bundesverfassung, BBl 1997 I 181; vgl. auch Urteil 5A.23/2001 vom 11. Februar 2002, E. 2a nicht publ. in BGE 128 II 97). Das gilt auch für die mitangerufene Konventionsgarantie von Art. 6 Ziff. 1 EMRK (vgl. Ruth Herzog, Art. 6 EMRK und kantonale Verwaltungsrechtspflege, Diss. Bern 1995, S. 139; Urteil des Bundesgerichts 2P.76/1996 vom 21. Oktober 1996, E. 3h). Vorliegend geht es um eine gerügte Verzögerung im Verfahren der Rechtsetzung. In der Doktrin wird erwogen, eine Anrufung des Verfassungsrichters wegen Rechtsverzögerung unter gewissen Voraussetzungen auch gegenüber dem Gesetzgeber zuzulassen, sofern es um die Nichterfüllung einer präzise umschriebenen verfassungsrechtlichen Rechtsetzungspflicht geht (vgl. Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Aufl., Bern 1994, S. 149 f.; J.P. Müller, a.a.O., S. 498 ff.; vgl. auch die Urteile des Bundesgerichts P.815/1984 vom 18. Januar 1985, publ. in: ZBl 86/1985 S. 492 ff., E. 3a, sowie 2P.76/1996 vom 21. Oktober 1996, E. 3e). Ein solcher Tatbestand steht hier nicht in Frage. Es wird nicht behauptet, dass die durchgeführte Revision des Steuergesetzes einem präzisen verfassungsrechtlichen Auftrag entspreche. Im Übrigen liegt eine vom Gesetzgeber beschlossene Neuregelung bereits vor, und es geht einzig darum, auf welchen Zeitpunkt hin sie vom zuständigen Organ in Kraft gesetzt werden muss. Soweit der Gesetzgeber diese Frage nicht selber beantwortet, obliegt die Festsetzung des Inkraftsetzungstermins gemäss § 10 Abs. 2 des kantonalen Publikationsgesetzes dem Regierungsrat (vgl. dazu Christian Schuhmacher, Das Rechtsetzungsverfahren im Kanton Zürich, in: LeGes 2004, Heft 1, S. 107; ferner: Tobias Jaag, Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, Rz. 407 und 616 ff.). Dass dieser bei Stillschweigen des Gesetzgebers mit der Inkraftsetzung nicht beliebig zuwarten oder von der Inkraftsetzung überhaupt absehen darf, bedarf keiner weiteren Erläuterung. Der dem Regierungsrat durch Art. 40 Ziff. 2 KV/ZH erteilte Auftrag zum Vollzug der Gesetze verlangt u.a. auch, dass er diese entsprechend dem Willen des Gesetzgebers in Kraft setzt. Der Verzicht auf die Inkraftsetzung eines gültig beschlossenen Gesetzes verstiesse gegen den Grundsatz der Gewaltentrennung (vgl. auch BGE 111 Ia 176 E. 3c S. 178 f.). Soweit aber lediglich die Wahl des Zeitpunktes der Inkraftsetzung in Frage steht und weder die Kantonsverfassung noch das betreffende Gesetz hierüber eine nähere Regelung enthält, womit der Entscheid gemäss der allgemeinen Bestimmung von § 10 Abs. 2 des Publikationsgesetzes in die Hände des Regierungsrates gelegt ist, fällt als Schranke gegen eine übermässige Verzögerung einzig das allgemeine Willkürverbot (Art. 9 BV) in Betracht, worauf sich die Beschwerdeführer hier ebenfalls berufen.

2.3 Die Inkraftsetzung eines beschlossenen Gesetzes oder einer Gesetzesänderung soll vom hiermit beauftragten Vollzugsorgan (bzw. vom Verordnungsgeber) nicht ohne zulässigen Grund verzögert werden. Anlass für einen Aufschub können insbesondere Gründe administrativer Art bilden, indem zum Beispiel Ausführungserlasse ausgearbeitet oder organisatorische Massnahmen getroffen werden müssen, welche eine gewisse Zeit beanspruchen. Zulässig sind aber auch Zweckmässigkeitsüberlegungen anderer Art (z.B. Inkraftsetzen auf Beginn einer neuen Steuerperiode), doch müssen sie sachlicher Natur sein (vgl. zum Ganzen: Gesetzgebungsleitfaden, Bundesamt für Justiz, 2. Aufl., Bern 2002, S. 75 ff.; Hans Georg Nussbaum, Das Bundesgesetz nach der Verabschiedung durch die Bundesversammlung, in: LeGes 2000, Heft 2, S. 53 ff., insbesondere S. 55; Georg Müller, Elemente einer Rechtssetzungslehre, Zürich 1999, Rz. 125 ff.; André Grisel, L'application du droit public dans le temps, in: ZBl 75/1974 S. 236 f.; Jean-François Aubert, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Bd. II, Basel 1995, Nr. 1517 im neubearbeiteten Nachtrag; VPB 32/1964-65 Nr. 11 S. 23 ff. sowie 58/1994 Nr. 2 S. 56). Rein finanzielle Interessen reichen grundsätzlich nicht aus, um etwa die Einführung beschlossener Steuererleichterungen oder erhöhter Subventionen länger hinauszuschieben als objektiv gerechtfertigt (Gesetzgebungsleitfaden, a.a.O., S. 75; Grisel, a.a.O., S. 236; VPB 32/1964-65 Nr. 11 S. 26). Ein gewisser Spielraum ist dem zuständigen Vollzugsorgan aber zuzugestehen.

2.4 Vorliegend ist unbestritten, dass von den administrativen Abläufen her eine Inkraftsetzung der Steuererleichterungen auf den 1. Januar 2005 ohne weiteres möglich gewesen wäre und wohl auch eher der bisherigen Übung entsprochen hätte. Der Regierungsrat stellt nicht ernsthaft in Abrede, dass die angespannte Finanzlage dazu Anlass gab, die Gesetzesrevision, welche für den Staat zu einem grösseren Einnahmenausfall führen wird, erst per 1. Januar 2006 in Kraft zu setzen. Dieses Vorgehen erweckt nach dem Gesagten verfassungsrechtliche

Bedenken. Der Umstand, dass im Kanton Zürich in Verfassung und Gesetz (Art. 31a KV/ZH sowie § 6 Abs. 2 und § 21 des Gesetzes vom 2. September 1979 über den Finanzhaushalt des Kantons) Bestimmungen zur Senkung der Ausgaben in Kraft getreten sind, vermag für sich allein die verzögerte Inkraftsetzung der Steuergesetzrevision nicht zu rechtfertigen, umso weniger, als diese letztere Gesetzesänderung (vom 25. August 2003) jüngeren Datums ist, d.h. bereits unter der Herrschaft der erstgenannten Regelung (in Kraft seit 1. Juli 2001) und in Kenntnis des bestehenden Sanierungsbedürfnisses beschlossen wurde. Ins Gewicht fällt dagegen der vom Regierungsrat hervorgehobene Umstand, dass er seine Absicht, die
Steuergesetzrevision (verbunden mit einer geplanten Steuerfusserhöhung) erst per 1. Januar 2006 in Kraft treten zu lassen, schon Anfang Mai 2003, d.h. noch vor der zweiten Lesung dieser Gesetzesrevision im Kantonsrat, öffentlich kundgegeben hat. Nachdem der Kantonsrat in seiner zweiten Lesung der Steuergesetzrevision am 25. August 2003 in Kenntnis dieser Erklärungen auf eine eigene Vorschrift über die Inkraftsetzung verzichtet hat, kann dem Regierungsrat, wenn er sich für die Inkraftsetzung an seine gemachte Ankündigung hielt, jedenfalls keine willkürliche Missachtung des Willens des Gesetzgebers vorgeworfen werden. Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich daher als unbegründet.

3.
Demnach ist die staatsrechtliche Beschwerde abzuweisen.

Bei diesem Ausgang sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens den Beschwerdeführern aufzuerlegen, unter solidarischer Haftung (Art. 156 Abs. 1 und 7 in Verbindung mit Art. 153 und 153a OG). Auf die Zusprechung einer Parteientschädigung besteht kein Anspruch (Art. 159 Abs. 2 OG analog).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird den Beschwerdeführern auferlegt, unter solidarischer Haftung.

3.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Kantonsrat und dem Regierungsrat (Finanzdirektion) des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 8. Juni 2004
Im Namen der II. Öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: