Urteilskopf

105 Ia 349

63. Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 13. Juli 1979 i.S. Stauffacher gegen Kanton Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Anfechtung der Weisungen der Finanzdirektion an die Steuerbehörden über die Neueinschätzung der Liegenschaften.

1. Zulässigkeit der staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte (E. 2 und 3).

a) Anfechtung von Verwaltungsverordnungen (Präzisierung der Rechtsprechung, E. 2a).

b) Legitimation zur Anfechtung von Verfügungen und Erlassen wegen Privilegierung Dritter (E. 3).

2. Zulässigkeit der Stimmrechtsbeschwerde (E. 4).

Erlasse der Verwaltung, die nach der verfassungsrechtlichen Ordnung zum vorneherein nicht der Volksabstimmung unterliegen, sind nicht mit Stimmrechtsbeschwerde anfechtbar. Zulässig ist einzig die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der Gewaltentrennung. Die Stimmrechtsbeschwerde kann auch nicht gegen Einzelverfügungen der Verwaltung ergriffen werden, mit der Begründung, dass die Verfügung im Ergebnis einer Gesetzesänderung gleichkomme.

Regeste (fr):
Recours contre les directives de la direction des Finances concernant la nouvelle estimation des immeubles et destinées aux autorités fiscales.

1. Recevabilité du recours de droit public pour violation de droits constitutionnels (consid. 2 et 3).

a) Recours contre les ordonnances de l'administration (précision de la jurisprudence, consid. 2a).

b) Qualité pour former un recours contre des décisions ou des arrêtés accordant des privilèges à des tiers (consid. 3).

2. Recevabilité du recours pour violation du droit de vote des citoyens (consid. 4).

Les arrêtés de l'administration qui, d'après la réglementation constitutionnelle en vigueur, ne sont à priori pas soumis à la consultation populaire, ne peuvent faire l'objet d'un recours pour violation du droit de vote. Est seul recevable le recours de droit public pour violation du principe de la séparation des pouvoirs. On ne peut non plus saisir la voie du recours pour violation du droit de vote pour attaquer une décision prise par l'administration dans un cas particulier, au motif que cette décision équivaudrait dans son résultat à une modification de la loi.

Regesto (it):
Ricorso contro le direttive sulla nuova stima degli immobili, emanate dalla Direzione delle finanze all'intenzione delle autorita fiscali.

1. Ammissibilità del ricorso di diritto pubblico per violazione di diritti costituzionali (consid. 2, 3).

a) Ricorso contro ordinanze dell'amministrazione (precisazione della giurisprudenza, consid. 2a).

b) Legittimazione a ricorrere contro decisioni o decreti che accordano privilegi a terzi (consid. 3).

2. Ammissibilità del ricorso per violazione del diritto di voto dei cittadini (consid. 4).

I decreti dell'amministrazione che, secondo la disciplina costituzionale vigente, non soggiacciono alla consultazione popolare, non possono essere impugnati con ricorso di diritto pubblico per violazione del diritto di voto. Ammissibile è soltanto il ricorso di diritto pubblico per violazione del principio della separazione dei poteri. Neppure può essere impugnata con ricorso per violazione del diritto di voto una decisione emanata dall'amministrazione in un caso concreto, adducendo che i suoi effetti equivarrebbero a quelli di una modifica legislativa.

Sachverhalt ab Seite 350

Nach dem Gesetz über die direkten Steuern des Kantons Zürich werden Einkommens- und Vermögenssteuern von natürlichen Personen erhoben. Zu den steuerbaren Einkünften gehören auch Naturaleinkünfte mit Einschluss der Eigennutzung von Liegenschaften. Die Vermögenssteuer wird vom Reinvermögen erhoben, wobei das Vermögen zum Verkehrswert zu bewerten ist. Die Finanzdirektion des Kantons Zürich erliess letztmals am 28. Juli 1978 Weisungen über die Einschätzung der Liegenschaften. Die Ziffern 90 und 92 dieser Weisungen lauteten wie folgt: 90. Falls sich bei Wohn- und Geschäftshäusern sowie bei Stockwerkeigentum eine Erhöhung des Steuerwertes um mehr als 30% ergeben sollte, werden die Einschätzungsbehörden angewiesen, bei der Einschätzung für die Steuerjahre 1979 und 1980 die Erhöhung auf 30% des bisherigen Steuerwertes zu begrenzen. Die Anpassung an die gemäss dieser Weisung ermittelten Steuerwerte erfolgt bei der Einschätzung 1981. 92. Falls sich bei der Ermittlung des Mietwertes eines vom Eigentümer bewohnten Einfamilienhauses eine Erhöhung von mehr als 30% ergeben sollte, werden die Einschätzungsbehörden angewiesen, bei der Einschätzung für die Steuerjahre 1979 bis 1982 die Erhöhung auf 30% des bisherigen Eigenmietwertes zu begrenzen. Die Anpassung der Eigenmietwerte von Einfamilienhäusern erfolgt aufgrund der dannzumaligen Verhältnisse bei der Einschätzung 1983. (Fassung gemäss Änderung vom 6. März 1979)

Daniel Stauffacher erhebt gestützt auf Art. 84 Abs. 1 lit. a und Art. 85 lit. a OG staatsrechtliche Beschwerde mit dem Antrag, die Ziffern 90 und 92 der Weisungen seien aufzuheben. Zur Begründung macht der Beschwerdeführer im wesentlichen geltend, die Liegenschaftsschätzungen hätten den gesetzlichen Vorschriften seit längerer Zeit nicht mehr entsprochen. Die Anwendung der früheren Weisungen vom 23. September 1970 habe zu weit unter den vergleichbaren Mietzinsen liegenden Eigenmietwerten und zu weit unter dem Verkehrswert liegenden Steuerwerten geführt. Dadurch seien einer bestimmten Kategorie von Steuerpflichtigen Privilegien eingeräumt worden, die Art. 4 BV widersprächen. Die angefochtenen Vorschriften hielten diese Privilegierung teilweise aufrecht. Mit den Ziff. 90 und 92 der angefochtenen Weisungen sei tatsächlich und rechtlich eine Gesetzesänderung vollzogen worden, die mindestens bis 1982 Bestand haben werde. Das Vorgehen der Finanzdirektion verstosse damit nicht nur gegen Art. 4 BV, sondern auch gegen den Grundsatz der Gewaltentrennung und laufe auf eine Verletzung der politischen Rechte der Bürger hinaus.

Das Bundesgericht tritt auf die Beschwerde nicht ein.

Erwägungen

Erwägungen:

1. Für die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte (Art. 84 Abs. 1 lit. a OG) und für die Beschwerde wegen Verletzung des politischen Stimmrechts (Art. 85 lit. a OG) gelten unterschiedliche Prozessvoraussetzungen, und zwar namentlich hinsichtlich der Legitimation des Beschwerdeführers. Im folgenden ist daher zuerst zu prüfen, ob auf die vorliegende Beschwerde eingetreten werden könne, soweit eine Verletzung verfassungsmässiger Rechte (Art. 4 BV, Art. 19 Abs. 1 KV, Gewaltentrennung) gerügt wird. Anschliessend ist zu untersuchen, ob die Beschwerde zulässig sei, soweit sie eine Verletzung des politischen Stimmrechts zum Gegenstand hat. I. Staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte

2. a) Gemäss Art. 84 Abs. 1 OG kann sich die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger

Rechte gegen kantonale Verfügungen (Entscheide) sowie gegen kantonale Erlasse richten. Gestützt auf diese Bestimmung schloss die ältere Rechtsprechung des Bundesgerichts die Anfechtung von sog. Verwaltungsverordnungen aus. Das Bundesgericht unterschied in seiner damaligen Praxis zusammen mit der herkömmlichen Verwaltungsrechtslehre zwischen Rechtsverordnungen und Verwaltungsverordnungen (häufig auch Dienstanweisungen, allg. Dienstbefehle, Dienstreglemente, Kreisschreiben, usw. genannt). Erstere enthalten nach der traditionellen Unterscheidung Rechtssätze, die die Bürger zu einem bestimmten Tun, Dulden oder Unterlassen verpflichten, während letztere blosse Regeln für das verwaltungsinterne Verhalten der mit der Anwendung des objektiven Rechts betrauten und der Dienstaufsicht des Verordnungsgebers unterstellten Beamten aufstellen. Die Rechte und Pflichten der Bürger erfahren durch eine Verwaltungsverordnung nach der herkömmlichen Auffassung keine Veränderung. Der Verwaltungsverordnung fehlt die zweiseitige Verbindlichkeit, die Gesetzen und Rechtsverordnungen eigen ist (vgl. FLEINER, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 8. A., 1928, S. 61 ff.; RUCK, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 3. A., 1951, Bd. I, S. 22 f.; mit Einschränkungen auch: FLEINER/GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 1949, S. 772 ff.). Das Bundesgericht entschied daher in seiner älteren Praxis, dass einzig Rechtsverordnungen "Erlasse" im Sinne der erwähnten Gesetzesvorschrift seien. Auf Beschwerden, die eine Verwaltungsverordnung zum Gegenstand hatten, wurde nicht eingetreten, da sie weder einen "Erlass" noch eine "Verfügung" betrafen (BGE 75 I 214 E. 1 mit Hinweisen). Die Verwaltungsrechtslehre hat indes seit jeher erkannt, dass Verwaltungsverordnungen auf die Rechtsstellung der Bürger zumindest "zurückwirken" und für diese faktisch von erheblicher Tragweite sein können. Das gilt namentlich dann, wenn eine Verwaltungsverordnung nicht bloss das behördliche Handeln in organisatorischer Hinsicht regelt, sondern zuhanden der Beamten festlegt, wie die Bestimmungen des objektiven Rechts im Einzelfall auszulegen und anzuwenden sind (vgl. FLEINER, a.a.O., S. 63; GIACOMETTI, Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts, 1960, S. 157; vgl. dazu und zu den verschiedenen Arten von Verwaltungsverordnungen namentlich auch MANFRINI, Nature et effets juridiques des

ordonnances administratives, Diss. Genf, 1978, S. 3 ff.). Die neuere Rechtsprechung lässt daher die Anfechtung von Verwaltungsverordnungen zu wenn diese "Aussenwirkungen" entfalten und die Rechtsstellung der Bürger wenn nicht direkt, so doch zumindest indirekt umschreiben (BGE 98 Ia 510 E. 1 und seitherige Entscheide). Das Bundesgericht ist deshalb in jüngster Zeit auf Beschwerden eingetreten, die gegen Verwaltungsverordnungen gerichtet waren, welche die Todesfeststellung, Obduktion und Organentnahme in den kantonalen Krankenanstalten (BGE 98 Ia 508 ff.), die Subventionierung privater Krankenhäuser (BGE 102 Ia 387 ff.), die Vergebung öffentlicher Arbeiten (BGE 102 Ia 533 ff.) und die Information der Öffentlichkeit durch Regierung und Verwaltung (BGE 104 Ia 88 ff.) zum Gegenstand hatten. An dieser Praxis ist grundsätzlich festzuhalten, doch bedarf sie einer Einschränkung und Verdeutlichung. Es ist nämlich nicht gerechtfertigt, die Anfechtung einer Verwaltungsverordnung unter der alleinigen Voraussetzung zuzulassen, dass die Dienstanweisung "Aussenwirkungen" im umschriebenen Sinne entfalte. Wie das Bundesgericht in BGE 98 Ia 508 ff. zur Begründung seiner neueren Rechtsprechung ausgeführt hat, ist der Beamte, der Dienstanweisungen zu beachten und Verwaltungsverordnungen anzuwenden hat, nicht immer gehalten, eine auf dem Beschwerdeweg anfechtbare Verfügung zu treffen. Die Anwendung einer Verwaltungsverordnung kann formlos erfolgen, was z.B. dann zutrifft, wenn die Verordnung das Vorgehen des Spitalpersonals bei der Vornahme von Obduktionen und Organentnahmen regelt. Verhält es sich so, so bleiben die verfassungsmässigen Rechte der Bürger im Bereich der erwähnten Aussenwirkungen in der Tat schutzlos, wenn es den Betroffenen nicht möglich ist, die einschlägige Verwaltungsverordnung selber anzufechten. In diesem Falle sowie dann, wenn die Anfechtung von Anwendungsakten zwar an sich möglich, dieses Vorgehen dem Bürger aber nicht zuzumuten ist, drängt es sich im Interesse eines wirksamen Grundrechtsschutzes auf, die unmittelbare Anfechtung der für das Handeln der Behörden massgebenden Dienstanweisung zuzulassen. Das ist jedoch nicht geboten, wenn in dem durch die Verwaltungsverordnung geregelten Bereich Verfügungen ergehen, gegen die sich die Betroffenen ohne Nachteil auf dem üblichen Beschwerdeweg zur Wehr setzen können. Unter diesen Umständen kann nicht

gesagt werden, dass die verfassungsmässigen Rechte der Bürger weitgehend schutzlos blieben, wenn ein Rechtsmittel zur Anfechtung der einschlägigen Verwaltungsverordnung fehle. Verwaltungsverordnungen sind nur für diejenigen Beamten verbindlich, die der Dienstaufsicht des Verordnungsgebers unterstellt sind. Beamte anderer Dienststellen und namentlich die Rechtsmittelbehörden sind an die Verwaltungsverordnungen nicht gebunden, auch wenn sie den darin enthaltenen Richtlinien in der Regel ein erhebliches Gewicht beimessen und von ihnen nicht ohne Grund abweichen werden (BGE 99 Ib 373, 310; BGE 95 I 405). Die bisherige Rechtsprechung ist daher in dem Sinne zu präzisieren, dass eine Verwaltungsverordnung nur dann mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden kann, wenn sie Aussenwirkungen entfaltet und wenn gestützt auf sie keine Verfügungen getroffen werden, deren Anfechtung möglich ist und den Betroffenen zugemutet werden kann. b) Die angefochtene Weisung über die Neueinschätzung der Liegenschaften ist eine Verwaltungsverordnung, die Aussenwirkungen im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entfaltet. Die erste Bedingung für ihre Anfechtung ist daher erfüllt. Hingegen ist die zweite Voraussetzung (Fehlen anfechtbarer Hoheitsakte) nicht gegeben. Die Weisung der Finanzdirektion bezieht sich auf die Steuerveranlagung. Diese erfolgt auf dem Verfügungsweg, so dass die kantonalen Rechtsmittel und grundsätzlich auch die staatsrechtliche Beschwerde ergriffen werden können. Der hier zu beurteilende Fall weist freilich die Besonderheit auf, dass der Beschwerdeführer im wesentlichen eine Privilegierung anderer Steuerpflichtiger rügt und geltend macht, diese hätten nicht den vollen Verkehrs- und Mietwert ihrer Liegenschaften zu versteuern. Eine derartige Rüge könnte er gegen spätere Veranlagungsverfügungen nicht erheben, da ihm dazu die Legitimation fehlen würde (dazu näher E. 3a). Daraus ist aber nicht abzuleiten, dass die Anfechtung der einschlägigen Verwaltungsverordnung zu ermöglichen sei. Wenn das Gesetz selber die Anfechtung der Einzelverfügungen ausschliesst und wenn demnach

nicht bloss faktisch eine Beschwerdemöglichkeit fehlt, so muss es damit sein Bewenden haben. Es besteht kein Grund, als Ersatz für das ausdrücklich ausgeschlossene Beschwerderecht die Anfechtung der massgebenden Verwaltungsverordnung zuzulassen. c) Anders verhielte es sich nur, wenn eine bestimmte Rüge

BGE 105 Ia 349 S. 355

zwar nicht im Anschluss an eine konkrete Verfügung, wohl aber bei direkter Anfechtung des einschlägigen Erlasses vorgebracht werden könnte (vgl. BGE 102 Ia 538 E. 1d). Wenn demnach ein Erlass wegen unzulässiger Privilegierung Dritter angefochten werden könnte, so wäre die Anfechtung einer Verwaltungsverordnung zuzulassen, wenn behauptet wird, dass diese eine derartige Begünstigung einführe. In der Tat kann eine allgemein wirkende Privilegierung Dritter nämlich nicht nur durch ein Gesetz, sondern auch durch eine Dienstanweisung bewirkt werden. Die Anfechtung der Verwaltungsverordnung wäre in diesem Fall aus den gleichen Erwägungen zu gestatten, aus denen sie zugelassen wird, wenn im Bereiche einer Verwaltungsverordnung keine anfechtbaren Verfügungen ergehen (lit. b). Es liesse sich nämlich sagen, dass die verfassungsmässigen Rechte der Bürger schutzlos blieben, wenn kein Ersatz für das gegenüber eigentlichen Erlassen (Gesetzen, Rechtsverordnungen) bestehende Beschwerderecht geschaffen werde. Im folgenden ist daher näher zu prüfen, wie es sich mit der Legitimation zur Anfechtung von Verfügungen und Erlassen verhält, die angeblich zu einer unzulässigen Privilegierung Dritter führen.

3. Gemäss Art. 88 OG steht das Recht zur Beschwerdeführung Bürgern (Privaten) und Korporationen bezüglich solcher Rechtsverletzungen zu, die sie durch allgemein verbindliche oder sie persönlich treffende Erlasse oder Verfügungen erleiden. Das bedeutet, dass zur Erhebung staatsrechtlicher Beschwerde nur legitimiert ist, wer durch die behauptete Verfassungsverletzung in seinen eigenen, rechtlich geschützten Interessen - bei Anfechtung eines Erlasses wenigstens virtuell - beeinträchtigt ist. Die Rüge, es werde durch eine Verfügung oder einen Erlass in allgemeiner Hinsicht ein verfassungsmässiges Recht missachtet, ohne dass der Beschwerdeführer eine Beeinträchtigung seiner persönlichen Rechtsstellung dartut, vermag die Legitimation zur Erhebung staatsrechtlicher Beschwerde nicht zu begründen. Zur Wahrung allgemeiner öffentlicher Interessen wie auch zur Verfolgung bloss tatsächlicher Interessen ist die staatsrechtliche Beschwerde nicht gegeben (BGE 105 Ia 272 f.; BGE 105 Ia 353; BGE 93 I 177; BGE 85 I 54 mit Hinweisen). a) Gestützt auf diese gesetzliche Regelung lässt das Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerden, mit denen geltend gemacht

BGE 105 Ia 349 S. 356

wird, die angefochtene Verfügung begünstige einen Dritten in gesetzwidriger Weise, grundsätzlich nicht zu (BGE 93 I 177; BGE 85 I 54 mit Hinweisen). Der Beschwerdeführer wird in diesem Falle nicht in seiner Rechtsstellung, sondern allenfalls in faktischen Interessen beeinträchtigt, wenn er nicht überhaupt ausschliesslich die Wahrung öffentlicher Interessen verfolgt. Eine Verletzung rechtlich geschützter Interessen liegt nur dann vor, wenn sich der Beschwerdeführer auf eine Rechtsvorschrift berufen kann, die nicht nur die Wahrung öffentlicher Interessen bezweckt, sondern daneben auch zum Schutze von Einzelinteressen (z.B. von Nachbarn, Konkurrenten, usw.) aufgestellt ist (BGE 105 Ia 188; BGE 103 Ia 69 E. 1c; BGE 102 Ia 93 E. 1; BGE 101 Ia 543; BGE 99 Ia 254 E. 4). Einzig in diesem Falle ist auf eine gegen die Begünstigung Dritter gerichtete Beschwerde einzutreten. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kann grundsätzlich auch ein Erlass nicht wegen Privilegierung eines Dritten angefochten werden (BGE 85 I 53). Diese Praxis ist wiederholt kritisiert worden, und zwar namentlich mit der Begründung, dass ohne solche Anfechtungsmöglichkeiten das Verbot

rechtsungleicher Behandlung gegenüber dem Gesetzgeber nicht durchgesetzt werden könne (vgl. H. HUBER, in ZbJV 96/1960, S. 353 ff.). Das Bundesgericht hat seine Praxis aufgrund dieser Kritik in BGE 86 I 285 in dem Sinne präzisiert, dass die Legitimation zur Anfechtung einer durch Gesetz eingeräumten Vergünstigung nur demjenigen fehle, der an deren Anfechtung "nicht anders als jeder andere Angehörige seines Kantons" interessiert sei. Demjenigen, der in "besonderer Weise" interessiert sei, könne die Beschwerdelegitimation dagegen nicht abgesprochen werden. Es sei deshalb namentlich die Beschwerde als zulässig zu erachten, in welcher behauptet werde,dass die für die Ausübung des Berufs eines Zahnprothetikers geforderte Prüfung gewissen Personen erlassen werde und dass damit zwei Kategorien von Zahnprothetikern geschaffen würden (BGE 86 I 286). Die neuere Rechtsprechung hat an dieser Präzisierung indes nicht festgehalten. Sie lässt die Anfechtung eines Erlasses, der angeblich Dritte in verfassungswidriger Weise begünstigt, gleich wie im Falle der Anfechtung einer Verfügung, nur dann zu, wenn eine Rechtsvorschrift besteht, die neben der Wahrung öffentlicher Interessen auch den Schutz der Privaten vor Begünstigungen Dritter bezweckt (BGE 103 Ia 69 E. 1c; in BGE 102 Ia 207 wurde die Frage offen

BGE 105 Ia 349 S. 357

gelassen). Indes ist auch diese neuere Rechtsprechung wiederum auf Kritik gestossen (vgl. J.P. MÜLLER, in ZbJV 115/1979, S. 167). Ob daran bei erneuter Prüfung in ganzem Umfang festzuhalten ist, kann hier jedoch dahingestellt bleiben. Selbst wenn man nämlich in Übereinstimmung mit der früheren Praxis annehmen wollte, ein Erlass könne wegen einer angeblichen Begünstigung Dritter angefochten werden, wenn der Beschwerdeführer an der Aufhebung der Begünstigung ein "besonderes Interesse" besitze, das jenes der übrigen Bürger übersteige, so wäre diese Voraussetzung im vorliegenden Falle nicht erfüllt.
b) Der Beschwerdeführer macht geltend, die beanstandete Privilegierung der Eigenheimbesitzer habe zur Folge, dass die übrigen Steuerpflichtigen für den entsprechenden Steuerausfall aufzukommen hätten. Ob das zutrifft, ist zweifelhaft. Die Gesamtsteuereinnahmen stellen nicht eine feste Grösse dar. Es kann deshalb nicht gesagt werden, dass Rückgänge bei einzelnen Einnahmekategorien automatisch Erhöhungen bei andern zur Folge hätten. Eine schlechte Finanzlage des Staates, sei es infolge ungenügender Steuereinnahmen, sei es infolge hoher Ausgaben, kann zwar längerfristig zu Steuererhöhungen führen. Diese bloss mittelbare und in ihrer numerischen Grösse nicht feststellbare Auswirkung vermag aber keine Legitimation zur Erhebung staatsrechtlicher Beschwerde zu begründen (BGE 101 Ia 543; vgl. Urteil vom 18. Juli 1978 i.S. von Flüe, in ZBl 79/1978, S. 555). Im vorliegenden Fall kommt hinzu, dass die angefochtenen Erleichterungen nur für eine bzw. zwei Veranlagungsperioden Geltung haben. Sie beziehen sich damit nur auf einen Zeitraum, während dem aus entsprechenden Minder- oder Mehreingängen an Steuern keine Änderung der Steuerbelastung insgesamt zu erwarten ist. Unmassgeblich ist sodann, dass der Beschwerdeführer Eigentümer einer vermieteten Liegenschaft ist. Dieser Umstand ändert nichts daran, dass ihn die beanstandeten Weisungen höchstens in seiner Eigenschaft als Steuerzahler treffen. Das vermag, wie bereits erwähnt, die Beschwerdelegitimation nicht zu begründen. In sonstiger Weise werden seine persönlichen Interessen nicht berührt.
c) An diesem Ergebnis vermag auch die Anrufung von Art. 19 Abs. 1 und 3 der zürcherischen Kantonsverfassung nichts zu ändern. Art. 19 Abs. 1 KV sieht vor, dass alle Steuerpflichtigen im Verhältnis der ihnen zu Gebote stehenden Mittel an die Staats- und Gemeindelasten beizutragen haben. Art. 19

BGE 105 Ia 349 S. 358

Abs. 3 KV bestimmt, dass Steuerprivilegien zugunsten Einzelner unzulässig sind. Ob Art. 19 Abs. 1 KV ein verfassungsmässiges Recht gewährleiste, wurde in der früheren Rechtsprechung des Bundesgerichts bejaht

(BGE 48 I 83 ff.), später jedoch offen gelassen (BGE 90 I 149 mit Hinweisen). Das Bundesgericht entschied indes unlängst im Hinblick auf den mit Art. 19 Abs. 1 der zürcherischen Kantonsverfassung vergleichbaren Art. 62 Abs. 4 der solothurnischen Verfassung, dass eine derartige Bestimmung nicht bloss als Weisung an den Gesetzgeber, sondern zugleich als verfassungsmässiges Recht der Bürger zu verstehen sei (BGE 104 Ia 288 E. 3). Es erscheint deshalb richtig, in Übereinstimmung mit der früheren Rechtsprechung davon auszugehen, dass Art. 19 Abs. 1 KV ein verfassungsmässiges Recht enthalte. Wie es sich damit verhält, braucht indes nicht abschliessend erörtert zu werden, da der Beschwerdeführer diese Verfassungsgewährleistung nur dann anrufen könnte, wenn er durch die angefochtenen Weisungen in seiner eigenen Rechtsstellung beeinträchtigt würde. Das ist jedoch, wie bereits dargelegt, nicht der Fall. Kein verfassungsmässiges Recht ist dagegen in Art. 19 Abs. 3 KV gewährleistet. Anlässlich der Beratungen über die zürcherische Verfassung wurde geltend gemacht, dass verschiedene Gemeinden trotz des im Gemeindegesetz enthaltenen Verbots mit einzelnen Steuerpflichtigen Abkommen über die Höhe des zu versteuernden Vermögens träfen. In der Folge wurde in die Verfassung ein ausdrückliches Verbot von Steuerprivilegien aufgenommen, welches das schon bestehende gesetzliche Verbot bekräftigen sollte. Art. 19 Abs. 3 ist daher anders als Art. 19 Abs. 1 KV nicht zum Schutze der einzelnen Steuerpflichtigen aufgestellt, sondern im öffentlichen Interesse zur Verhinderung von Missständen im Steuerwesen erlassen worden (vgl. STRÄULI, Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich, S. 89; REIMANN/ZUPPINGER/SCHÄRRER, Kommentar zum Zürcher Steuergesetz, Bd. I, N. 7 zu Art. 19 Abs. 3 KV; vgl. auch BGE 86 I 285; BGE 85 I 55 E. 4). Der Beschwerdeführer kann sich deshalb nicht auf diese Verfassungsbestimmung berufen. Gleich verhält es sich in bezug auf Art. 5 BV, den der Beschwerdeführer ebenfalls als verletzt bezeichnet. Diese Bestimmung stellt kein verfassungsmässiges Recht der Bürger dar (BGE 101 Ia 372; BGE 98 Ia 69 E. 1).

BGE 105 Ia 349 S. 359

d) Der Beschwerdeführer macht schliesslich geltend, die Finanzdirektion habe mit dem Erlass der angefochtenen Weisungen den Grundsatz der Gewaltentrennung verletzt. Dieser Grundsatz wird nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts durch sämtliche Kantonsverfassungen als Individualrecht der Bürger gewährleistet, selbst wenn er in einzelnen Verfassungsurkunden nicht ausdrücklich erwähnt ist (BGE 93 I 44 mit Hinweisen). Auf den Grundsatz der Gewaltentrennung kann sich nach der Regel von Art. 88 OG jedoch nur berufen, wer durch den angefochtenen Hoheitsakt in seiner persönlichen Rechtsstellung - nicht lediglich in seiner Eigenschaft als Stimmbürger - betroffen wird (BGE 102 Ia 108 mit Hinweisen). Richtet sich die Beschwerde gegen einen Erlass, so genügt aber bereits, dass der angefochtene Rechtssatz auf den Beschwerdeführer künftig einmal angewendet werden könnte und dass sich dannzumal eine Verletzung rechtlich geschützter Interessen ergeben würde (BGE 104 Ia 307 E. 1a; 103 Ia 371 E. 1 mit Hinweisen). Im vorliegenden Fall macht der Beschwerdeführer geltend, dass die Weisungen der Finanzdirektion Dritte in unzulässiger Weise privilegierten. Wie bereits ausgeführt, tut er damit keine Beeinträchtigung seiner eigenen rechtlich geschützten Interessen dar (E. 3a, b). Da die Weisungen der Finanzdirektion den Beschwerdeführer weder aktuell noch virtuell in seiner Rechtsstellung betreffen, erweist sich die Berufung auf den Grundsatz der Gewaltentrennung als unzulässig. Das führt zum Ergebnis, dass auf die Beschwerde nicht einzutreten ist, soweit sie sich auf Art. 84 Abs. 1 lit. a OG stützt und eine Verletzung verfassungsmässiger Rechte gerügt wird. Die behauptete Privilegierung einer bestimmten Kategorie von Steuerpflichtigen kann nicht mit staatsrechtlicher Beschwerde gerügt werden, und zwar weder im Falle der Anfechtung einer Einzelverfügung noch dann, wenn die Beschwerde unmittelbar gegen den begünstigenden Erlass gerichtet ist. Im folgenden ist daher zu prüfen, ob auf die Beschwerde eingetreten werden könne, soweit sie sich auf Art. 85 lit. a OG (Verletzung des politischen Stimmrechts) stützt. II. Stimmrechtsbeschwerde

4. a) Gemäss Art. 85 lit. a OG beurteilt das Bundesgericht Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung

der Bürger und betreffend kantonale Wahlen und Abstimmungen. Zur Erhebung der Stimmrechtsbeschwerde ist jeder an der fraglichen Abstimmung oder Wahl stimmberechtigte Bürger legitimiert, ohne dass er in seiner persönlichen Rechtsstellung beeinträchtigt sein muss. Die Legitimation zur Stimmrechtsbeschwerde bestimmt sich nicht nach Massgabe von Art. 88 OG, sondern ausschliesslich aufgrund von Art. 85 lit. a OG (BGE 104 Ia 355 E. 5; BGE 103 Ia 281 E. 1a; BGE 102 Ia 108; BGE 98 Ia 108). Daniel Stauffacher ist im Kanton Zürich stimmberechtigt. Sofern die Stimmrechtsbeschwerde im vorliegenden Fall überhaupt ergriffen werden kann, ist er daher ohne Zweifel zur Beschwerdeführung legitimiert. b) Ob mit der Stimmrechtsbeschwerde geltend gemacht werden kann, ein Hoheitsakt der Exekutive (Verordnung oder Verfügung) stehe mit dem Gesetz in Widerspruch und verletze daher die politischen Rechte der Bürger im Bereich der Rechtssetzung (fakultatives oder obligatorisches Referendum), wurde im Laufe der Rechtsprechung nicht einheitlich entschieden. Das Bundesgericht bejahte die Frage vorerst und führte zur Begründung aus, dass das Mitwirkungsrecht der Stimmbürger an der Gesetzgebung verletzt werde, wenn die Exekutive Vorschriften erlasse, die in Form eines Gesetzes hätten ergehen müssen. Ob diese Betrachtungsweise zutreffe, wurde jedoch in späteren Entscheiden in Zweifel gezogen, und zwar mit der Begründung, dass die Rüge, eine Verordnung oder Verfügung der Exekutive stehe mit dem Gesetz in Widerspruch, die inhaltliche Richtigkeit des betreffenden Hoheitsaktes und nicht die politischen Rechte der Stimmbürger betreffe. Wenn in einem solchen Falle die Stimmrechtsbeschwerde ergriffen werden könnte, so käme das einer Aushöhlung der Vorschrift gleich, dass nur derjenige einen Erlass oder eine Verfügung wegen deren Inhalts anfechten könne, der durch den Hoheitsakt in seiner persönlichen Rechtsstellung beeinträchtigt werde (BGE 55 I 111; BGE 56 I 161 f.). Die aufgeworfene Frage wurde indes nicht endgültig entschieden, und in BGE 89 I 260 E. 5 bezeichnete das Bundesgericht die früher geäusserten Zweifel als unbegründet. In der Folge wurde die Frage während längerer Zeit nicht mehr einlässlich geprüft. Das Bundesgericht kam auf sie erst wieder in BGE 104 Ia 307 E. 1b zurück, wo es entschied, dass die Rüge, die Exekutive habe ihre Rechtssetzungskompetenz überschritten, nicht die Garantie des politischen Stimmrechts

der Bürger betreffe, sondern auf das verfassungsmässige Recht der Gewaltentrennung Bezug habe. Die Rüge könne deshalb nicht von jedem stimmberechtigten Einwohner des betreffenden Gemeinwesens erhoben werden, sondern nur von solchen Personen, die durch den beanstandeten Hoheitsakt in ihrer persönlichen Rechtsstellung betroffen seien. An dieser Rechtsprechung ist festzuhalten. Die Stimmrechtsbeschwerde ist ein Rechtsbehelf, mit dem vorab durchgesetzt werden kann, dass ein Erlass oder Verwaltungsakt, der formell dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterliegt, diesem Mitwirkungsrecht des Volkes auch wirklich unterstellt wird. Mit der Stimmrechtsbeschwerde kann ferner durchgesetzt werden, dass die Abstimmung korrekt durchgeführt wird und dass die Behörde deren Ergebnis richtig ermittelt. Die gleiche Bedeutung hat die Stimmrechtsbeschwerde hinsichtlich der Anordnung und Durchführung von Wahlen und hinsichtlich der Ausübung des Initiativrechts. Sie ist aber nicht zur Anfechtung von Erlassen oder Einzelakten der Exekutive bestimmt, die nach der verfassungsrechtlichen Ordnung zum vorneherein nicht der Volksabstimmung unterliegen können und auch nicht die konkrete Durchführung einer Abstimmung oder Wahl betreffen. Enthält eine Verordnung oder ein Einzelakt der Verwaltung Vorschriften, die richtigerweise Gegenstand eines dem Referendum unterliegenden Gesetzes sein müssten, so ist nicht die Stimmrechtsbeschwerde, sondern gestützt auf Art. 84 Abs. 1 lit. a OG die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der Gewaltentrennung zu ergreifen. Ziel der Beschwerde ist in diesem Falle nämlich nicht, eine Abstimmung herbeizuführen; die Beschwerde ist vielmehr auf die Aufhebung des fraglichen Hoheitsaktes gerichtet (vgl. KIRCHHOFER, Über die Legitimation zum staatsrechtlichen Rekurs, ZRS 55/1936, S. 153 f.). Dazu kann nur legitimiert sein, wer durch den Hoheitsakt in seiner persönlichen Rechtsstellung betroffen ist. Anders verhält es sich nur, wenn der fragliche Erlass selber das politi-

sche Stimmrecht regelt und er insbesondere durch die Schaffung einer Delegationsnorm die politischen Rechte der Bürger für die Zukunft beschränkt (BGE 104 Ia 308 mit Hinweisen). Zusammengefasst ergibt sich, dass die Stimmrechtsbeschwerde - soweit sie die politischen Rechte im Bereich der Rechtsetzung betrifft - nur gegen Erlasse des Grossen Rates,

nicht aber gegen Verordnungen der Exekutive zulässig ist. Ebenso kann die Stimmrechtsbeschwerde nicht zur Anfechtung einer Einzelverfügung der Verwaltung ergriffen werden, mit der Begründung, dass die Verfügung im praktischen Ergebnis einer Aufhebung oder Änderung einer Gesetzesbestimmung gleichkomme. Die vorliegende, gegen die Weisungen der Finanzdirektion über die Einschätzung der Liegenschaften gerichtete Beschwerde erweist sich demnach auch als unzulässig, soweit sie auf Art. 85 lit. a OG gestützt wird.