Urteilskopf

130 I 174

15. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung i.S. X. und Y. gegen Kantonsrat sowie Regierungsrat des Kantons Zürich (staatsrechtliche Beschwerde) 2P.44/2004 vom 8. Juni 2004

Regeste (de):
Art. 9 und 29 Abs. 1 BV; Art. 6 Ziff. 1 EMRK; Art. 40 Ziff. 2 KV/ZH; § 11 Abs. 2 des zürcherischen Publikationsgesetzes vom 27. September 1998; Rechtsverzögerungsverbot; Prinzip der Gewaltentrennung. Verzögertes Inkraftsetzen einer Steuergesetzrevision durch die Regierung.

Das Verbot der Rechtsverzögerung bezieht sich auf das Verfahren der Rechtsanwendung und grundsätzlich nicht auf jenes der Rechtsetzung. Zuständigkeit des Zürcher Regierungsrates zur Bestimmung des Zeitpunktes des Inkrafttretens von rechtsetzenden Erlassen des Kantonsrates (E. 2.2).

Grundsätze bei der Bestimmung des Zeitpunktes des Inkrafttretens von Gesetzen durch die Regierung (E. 2.3). Vorliegend keine willkürliche Missachtung des Willens des Gesetzgebers, wenn der Regierungsrat eine Steuergesetzrevision, wie von ihm bereits vor deren Verabschiedung im Parlament öffentlich kundgegeben, verzögert in Kraft setzt (E. 2.4).

Regeste (fr):
Art. 9 et 29 al. 1 Cst.; art. 6 par. 1 CEDH; art. 40 ch. 2 Cst./ZH; § 11 al. 2 de la loi zurichoise du 27 septembre 1998 sur la promulgation; retard injustifié à statuer; principe de la séparation des pouvoirs. Entrée en vigueur différée par le gouvernement d'une révision de la loi fiscale.

L'interdiction d'un retard injustifié à statuer vaut pour les procédures d'application du droit, mais non en principe pour les procédures législatives. Compétence du Conseil d'Etat zurichois de fixer la date d'entrée en vigueur d'actes législatifs du Grand Conseil (consid. 2.2).

Principes régissant la fixation par le gouvernement de la date d'entrée en vigueur des lois (consid. 2.3). En l'espèce, le Conseil d'Etat n'a pas arbitrairement ignoré la volonté du législateur en différant l'entrée en vigueur d'une novelle de la loi fiscale, comme il l'avait déjà annoncé publiquement au Parlement avant l'adoption de celle-ci (consid. 2.4).

Regesto (it):
Art. 9 e 29 cpv. 1 Cost.; art. 6 n. 1 CEDU; art. 40 n. 2 Cost./ZH; § 11 cpv. 2 della legge zurighese sulle pubblicazioni ufficiali del 27 settembre 1998; divieto di ritardata giustizia; principio della separazione dei poteri. Entrata in vigore di una revisione della legge tributaria differita dal governo.

Il divieto di ritardata giustizia si riferisce all'applicazione del diritto ma, di principio, non alla procedura legislativa. Competenza del Consiglio di Stato zurighese per fissare la data dell'entrata in vigore degli atti legislativi adottati dal Gran Consiglio (consid. 2.2).

Principi applicabili alla determinazione del momento dell'entrata in vigore delle leggi da parte del governo (consid. 2.3). In concreto, la volontà del legislatore non è arbitrariamente disattesa se il Consiglio di Stato differisce l'entrata in vigore di una revisione della legge tributaria nei termini che aveva già annunciato pubblicamente in parlamento prima della sua adozione (consid. 2.4).

Sachverhalt ab Seite 175

BGE 130 I 174 S. 175

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

BGE 130 I 174 S. 176

Teilre vision 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.). 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. 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. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

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 Rechtsanwendung (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.