

# **BGer 9C\_398/2025 vom 16. Dezember 2025**

Bundesgericht, 2025-12-16, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_9C\\_398\\_2025](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_9C_398_2025)

FR: TF 9C\_398/2025 du 16 décembre 2025

IT: TF 9C\_398/2025 del 16 dicembre 2025

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen sowie diejenigen eines bundesrechtlich geregelten vorinstanzlichen Verfahrens ( Art. 111 BGG ) von Amtes wegen ( Art. 29 Abs. 1 BGG ) und mit freier Kognition ( Art. 95 lit. a BGG ; BGE 151 I 187 E. 1 Ingress; 151 II 68 E. 1 Ingress; 151 IV 98 E. 1).

#### **E. 1.2.1**

Neben den Beschwerden gegen Entscheide in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts ( Art. 82 lit. a BGG ) beurteilt das Bundesgericht im Verfahren der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten namentlich auch Beschwerden gegen "kantonale Erlasse" (frz.: "actes normatifs cantonaux"; it.: "atti normativi cantonali"; Art. 82 lit. b BGG ). Die "Erlassanfechtungsbeschwerde" bzw. "Erlassbeschwerde" (Heinz Aemisegger/Karin Scherrer Reber, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, N. 23 und 24 zu Art. 82 BGG ; so etwa auch BGE 151 I 194 E. 6.5.4; 147 II 300 E. 2.5 ; 146 I 83 E. 3.1) dient der hauptfrageweisen Rechtsetzungskontrolle ("abstrakte" Normenkontrolle; BGE 148 I 160 E. 1.2; 147 II 300 E. 1 ; 146 I 83 E. 1.1). Sie kann ergriffen werden gegen kantonale oder kommunale Hoheitsakte mit rechtsetzendem Charakter ( BGE 147 II 300 E. 2 ; 137 I 305 E. 1.2).

#### **E. 1.2.2**

Im vorliegenden bundesgerichtlichen Verfahren ist im Kern der Rechtscharakter der Weisung vom 28. August 2024 streitig, der schon auf kantonaler Ebene von zentraler Bedeutung war. Vor Bundesgericht gilt, dass die Erlassbeschwerde ( Art. 82 lit. b BGG ) unabhängig davon zu ergreifen ist, ob das Anfechtungsobjekt im Erlass selbst besteht (Art. 87 Abs. 1 Satzteil 1 BGG; so schon BGE 10 I 18 E. 1) oder ob - wie hier - formell ein Urteil vorliegt, in welchem ein Erlass (oder Nichterlass) hauptfrageweise durch ein kantonales Gericht geprüft bzw. nicht auf die Sache eingetreten worden ist (Art. 87 Abs. 1 Satzteil 2 und Abs. 2 BGG; BGE 149 I 81 E. 3.3.4 ; 145 I 26 E. 1.1 ; 141 I 36 E. 1.2.2). Auch im zweitgenannten Fall bildet der Erlass als solcher das Anfechtungsobjekt, wenn auch nur mittelbar und materiell. Entsprechend ersetzt die auf Art. 82 lit. b BGG gestützte Beschwerde gegen den Entscheid des kantonalen Gerichts, der unmittelbar angefochten wird und das formelle Anfechtungsobjekt bildet, die ansonsten gegebene Beschwerde im Sinne von Art. 82 lit. a BGG (Urteile 2C\_809/2011 vom 29. Juli 2012 E. 1.1; 2C\_88/2009 vom 19. März 2010 E. 1.1 und 3.1). Die Sachurteilsvoraussetzungen gehen damit in beiden Konstellationen aus Art. 82 lit. b BGG hervor.

Auf die Sache kann mithin nur unter der Voraussetzung eingetreten werden, dass es sich bei der Weisung 2026 überhaupt um einen "Erlass" im Sinne von Art. 82 lit. b BGG handelt. Diese Voraussetzung ist einer näheren Prüfung zu unterziehen (hinten E. 2 ff.). Den übrigen

Sachurteilsvoraussetzungen - insbesondere auch der Frage, ob der Hauseigentümerverband des Kantons Zürich zur Beschwerde legitimiert sei - ist nur nachzugehen, falls die Weisung 2026 als anfechtbarer "Erlass" zu würdigen wäre.

### **E. 1.3.1**

Das Bundesgericht hat insbesondere Streitigkeiten wegen Verletzung von Bundesrecht zu beurteilen ( Art. 189 Abs. 1 lit. a BV bzw. Art. 95 lit. a BGG ; BGE 151 II 11 E. 4.1). Es wendet das Bundesgesetzesrecht von Amtes wegen an ( Art. 106 Abs. 1 BGG ) und prüft dieses mit uneingeschränkter (voller) Kognition ( Art. 95 lit. a BGG ). Dementsprechend ist das Bundesgericht weder an die in der Beschwerde vorgebrachten Argumente noch an die Erwägungen der Vorinstanz gebunden. Es kann die Beschwerde aus einem anderen als dem angerufenen Grund gutheissen, und es kann eine Beschwerde mit einer von der Argumentation der Vorinstanz abweichenden Begründung abweisen (Motivsubstitution; BGE 150 II 346 E. 1.5.1).

### **E. 1.3.2**

Die Auslegung und/oder Anwendung von verfassungsmässigen Individualrechten des kantonalen Rechts prüft das Bundesgericht ebenso mit freier Kognition ( Art. 189 Abs. 1 lit. d BV ; Art. 95 lit. c und Art. 106 Abs. 1 BGG ; BGE 151 V 100 E. 7.2.1 ; 150 I 80 E. 2.1 ; 150 I 154 E. 2.1). Die angebliche Verletzung anderen rein kantonalen oder kommunalen Rechts stellt im bundesgerichtlichen Verfahren keinen eigenständigen Beschwerdegrund dar, es sei denn, das kantonale oder kommunale Recht beruhe auf bundesrechtlich vorgegebenen Begriffen ( Art. 95 lit. a BGG ; BGE 150 II 105 E. 3.3). Das Bundesgericht untersucht rein kantonales oder kommunales, durch das eidgenössische Recht nicht vorgegebenes Recht nur daraufhin, ob dessen Auslegung und/oder Anwendung zur Verletzung von Bundesrecht oder Völkerrecht führt ( Art. 95 lit. a und b BGG ; BGE 151 II 262 E. 8.1; 151 V 100 E. 7.2.1 ; 150 I 50 E. 3.2.7). Bei der Kontrolle steht regelmässig die Anwendung des allgemeinen Rechtsgleichheitsgebots ( Art. 8 Abs. 1 BV ) und des allgemeinen Willkürverbots ( Art. 9 BV ) im Vordergrund ( BGE 151 I 41 E. 3.4).

### **E. 1.3.3**

Anders als im Fall des Bundesgesetzesrechts geht das Bundesgericht der Verletzung verfassungsmässiger Individualrechte des eidgenössischen oder kantonalen Rechts (unter Einschluss der Grundrechte) nur nach, falls und soweit eine solche Rüge in der Beschwerde überhaupt vorgebracht und ausreichend begründet wird (qualifizierte Rüge- und Begründungsobliegenheit gemäss Art. 42 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 151 II 262 E. 8.1 ; 150 I 80 E. 2.1 ; 150 I 154 E. 2.1; 150 V 340 E. 2). Die beschwerdeführende Person hat daher klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids darzulegen, dass und inwiefern verfassungsmässige Individualrechte verletzt worden sein sollen ( BGE 150 I 80 E. 2.1; 150 II 346 E. 1.6).

## **E. 2**

Streitpunkt bei der Prüfung der im verwaltungsgerichtlichen Verfahren herrschenden Eintretensvoraussetzungen bildete der Rechtscharakter der Weisung vom 28. August 2024. Konkret fragte sich, ob es sich bei der streitbetroffenen Weisung um einen Erlass handle, der als solcher hauptfrageweise auf seine Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht überprüfbar sei (Art. 79 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [KV/ZH; SR 131.211]; siehe auch § 19 Abs. 1 lit. d des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [des Kantons Zürich] vom 24. Mai 1959 [VRG/ZH; LS 175.2]; dazu hinten E. 2.2.1). Läge

demgegenüber eine

Verwaltungsverordnung vor, ohne dass die Voraussetzungen vorliegen, die ausnahmsweise das hauptfrageweise Anfechten derselben erlauben (dazu insb. hinten E. 2.3.4), wäre von vornherein von keinem tauglichen Anfechtungsobjekt zu sprechen. Die Überprüfung der Verwaltungsverordnung bliebe damit dem individuell-konkreten Anwendungsfall vorbehalten, d.h. im Rahmen der Bestreitung der Veranlagungsverfügung. Bei höchstrichterlicher Untersuchung eines individuell-konkreten Akts, zu dessen Begründung die Verwaltungs- oder Verwaltungsgerichtsbehörde eine Verwaltungsverordnung herangezogen hatte, kann das Bundesgericht nebst der Auslegung und Anwendung der massgebenden Rechtssätze auch die Rechtmässigkeit der betreffenden Verwaltungsverordnung prüfen ( BGE 142 II 182 E. 2.3.3).

### **E. 2.1.1**

Auszugehen ist von Art. 82 lit. b BGG , wonach die Beschwerde "gegen kantonale Erlasse" zur Verfügung steht. Beim Ausdruck "Erlass" handelt es sich damit um einen Rechtsbegriff des Bundesrechts, was auf das vorinstanzliche kantonale Recht ausstrahlt. Dabei geht es um die "Einheit des Verfahrens", von welcher zwar (nur) in Art. 111 BGG die Rede ist. Es muss aber auch Art. 110 BGG ("Beurteilung durch richterliche Behörde") in diesem Licht gesehen werden. Die Bedeutung dieser Norm reicht über den geschriebenen Wortlaut hinaus, indem das kantonale Recht die Zulässigkeit von Beschwerden ganz allgemein nicht enger fassen darf, als das Bundesgerichtsgesetz dies tut (Urteil 1C\_109/2022 vom 28. August 2023 E. 4.7, unter Bezugnahme auf Hansjörg Seiler, in: Bundesgerichtsgesetz [BGG], 2. Aufl. 2015, N. 3 zu Art. 110 BGG ). In diesem Zusammenhang ist vorzuschicken, dass nach dem Staatsrecht des Kantons Zürich "kantonale Erlasse mit Ausnahme der Verfassung und der Gesetze bei einem vom Gesetz bezeichneten obersten Gericht" angefochten werden können, "wenn geltend gemacht wird, dass sie gegen übergeordnetes Recht verstossen" ( Art. 79 Abs. 2 KV/ZH ; Urteil 2C\_851/2018 vom 15. Februar 2019 E. 1.1, nicht publ. in: BGE 145 II 206 ). Daraus geht hervor, dass Rechtsverordnungen auf Ebene des Kantons Zürich der hauptfrageweisen Überprüfbarkeit unterliegen (siehe auch § 19 Abs. 1 lit. d VRG/ZH). Die Zuständigkeit zur hauptfrageweisen Kontrolle liegt in den Händen des Verwaltungsgerichts (§ 41 Abs. 1 VRG/ZH). Dieses bildet damit eine zulässige Vorinstanz des Bundesgerichts (Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 87 Abs. 2 BGG ).

### **E. 2.1.2**

Unter den Erlassen im Sinne von Art. 82 lit. b BGG sind "Hoheitsakte mit rechtsetzendem Charakter" ("Rechtssätze") zu verstehen. Die Eigenschaft als Rechtssatz kommt ausschliesslich Gesetzen zu, handle es sich um eigentliche Gesetze (sog. formelle Gesetze) oder Rechtsverordnungen (sog. materielle Gesetze). Rechtssätze, hier verstanden als Oberbegriff für "formelle" und "materielle" Gesetze (so Fritz Gygi, Verwaltungsrecht, 1986, S. 89 f.; anders Pierre Tschannen, der ausschliesslich die Gesetze im materiellen Sinn als Rechtssatz bezeichnet [Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl. 2021, § 45 Rz. 8]), erfassen eine unbestimmte Vielheit von rechtsunterworfenen Personen ("generell") und regeln eine unbestimmte Vielheit von Sachverhalten ("abstrakt"), ohne Rücksicht auf einen bestimmten Einzelfall oder auf eine bestimmte Person ( BGE 147 II 300 E. 2.1; 139 II 384 E. 2.2; siehe schon Urteile P.746/1945 vom 25. Februar 1946; P.761/1946 vom 28. November 1946, publ. in: BGE 72 I 279 ; P.816/1951 vom 5.

September 1951 E. 2, publ. in: BGE 77 I 148 ). Rechtssätze müssen dem Gewaltenteilungsprinzip ( Art. 3 Abs. 1 KV/ZH ; Urteil 2C\_214/2023 vom 7. Mai 2024) genügen, indem sie von der verfassungsgemäss zuständigen Behörde ausgehen.

#### **E. 2.1.3.1**

Rechtssätze sind von ihrem Gehalt her geeignet, die Rechte und Pflichten der rechtsunterworfenen Personen zu umschreiben, indem sie diese verbindlich und erzwingbar zu einem Tun, Dulden, Unterlassen verpflichten oder auf andere Weise deren Rechtsbeziehung zum Staat autoritativ festlegen ( BGE 133 I 286 E. 2.1 ; 126 I 250 E. 1a; 120 Ia 321 E. 3a; 114 Ia 452 E. 1a; 98 Ia 508 E. 1). Diese Eigenschaft bildet den Kern des Rechtssatzes. Das Bundesgericht versteht den Begriff des Erlasses daher in einem materiellen Sinn. Entscheidend ist nicht die äussere Form oder die Bezeichnung nach kantonalem oder kommunalem Recht, sondern, ob der angefochtene Hoheitsakt rechtsetzenden Charakter im eben beschriebenen Sinn aufweise ( BGE 147 II 300 E. 2 Ingress; 135 II 328 E. 2.1; 120 Ia 321 E. 3a; 106 Ia 307 E. 1a).

#### **E. 2.1.3.2**

Ob eine hoheitliche Anordnung in der Form eines Erlasses oder - zusammenfassend - eines "Nicht-Erlasses" verankert werden soll, steht nicht im Belieben der staatlichen Organe. Massgebend ist vielmehr der allgemeine Gesetzmässigkeitsgrundsatz ( Art. 5 Abs. 1 BV ), dem auf Ebene der Bundesverfassung der Rang eines verfassungsmässigen Prinzips zukommt. Im Abgaberecht, wo das Legalitätsprinzip als verfassungsmässiges Individualrecht ausgestaltet ( Art. 127 Abs. 1 BV ) wird, ist es, bundesgerichtlicher Rechtsprechung zufolge, streng ausgebildet (zum Ganzen: BGE 151 II 345 E. 2.1 mit Hinweisen; siehe etwa Jacques Dubey, Commentaire romand, Constitution fédérale, 2021, N. 26 ff. zu Art. 5 BV ). Das abgaberechtliche Legalitätsprinzip verlangt zum einen, dass der Abgabetatbestand rechtssatzmässig und formellgesetzlich gefasst ist (Erfordernis der Normstufe bzw. Gesetzesvorbehalt). Zum andern ruft es nach einer minimalen materiellen Ausgestaltung des Rechtssatzes (Erfordernis der Normdichte bzw. Tatbestandsvorbehalt). Ihm zufolge sind (zumindest) die in Art. 164 Abs. 1 lit. d BV bzw. allgemein in Art. 127 Abs. 1 BV genannten Tatbestandselemente (Abgabesubjekt, Abgabeobjekt, Abgabebemessung i.w.S.) in den Grundzügen formellgesetzlich zu fassen. Wenn die Verfassung in Art. 127 Abs. 1 BV bzw. Art. 164 Abs. 1 lit. d BV von der "Bemessung" spricht, so umfasst dies in einem rechtstechnischen Sinn einerseits die Bemessungsgrundlage i.e.S., andererseits den Tarif ( BGE 149 II 177 E. 8.3.2).

#### **E. 2.1.3.3**

Das Erfordernis der Regelung auf Ebene eines formellen Gesetzes steht der Delegation der Gesetzgebungsbefugnis an eine Exekutiv- oder Verwaltungsbehörde zwar nicht entgegen (wiederum BGE 149 II 177 E. 8.3.2). Will der Gesetzgeber die Zuständigkeit zur Festlegung einer Abgabe an eine Exekutiv- oder Verwaltungsbehörde übertragen, muss er aber den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlage zumindest in den Grundzügen auf Ebene eines formellen Gesetzes festhalten ( BGE 149 II 177 E. 8.3.2 ; 143 I 220 E. 5.1.1 ; 143 I 227 E. 4.2; 141 V 509 E. 7.1.1 ; 136 I 142 E. 3.1; 132 II 371 E. 2.1). Entsprechend den Grundanforderungen an das Mass der Legalität umfasst auch diese Formel sämtliche Elemente des Steuerrechtsverhältnisses (Luzius Cavelti, in: Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2. Aufl. 2025, N. 27 zu Art. 127 BV ), mithin auch die hier interessierende Bemessungsgrundlage.

#### **E. 2.1.3.4**

Das Staatsrecht des Kantons Zürich wiederholt die bundesverfassungsrechtliche Vorgabe. Demnach ergehen alle wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts zwingend in der Form des Gesetzes. Zu den "wichtigen Rechtssätzen" zählen namentlich die wesentlichen Bestimmungen über die Voraussetzungen und

Bemessungsgrundlagen von Steuern und anderen Abgaben, mit Ausnahme von Gebühren in geringer Höhe ( Art. 38 Abs. 1 lit. d KV/ZH , Auszeichnung durch das Bundesgericht; ähnlich Art. 125 Abs. 1 KV/ZH ). Im Anschluss daran ergänzt Art. 38 Abs. 2 KV/ZH , dass "weniger wichtige Rechtssätze, namentlich solche über den Vollzug der Gesetze, in der Form der Verordnung erlassen" werden.

Nachdem die Besteuerung des Eigenmietwertes auf absehbare Frist entfallen dürfte (Sachverhalt Bst. C.a), erübrigt es sich, auf die Bestimmungen zum Eigenmietwert einzugehen. Das Augenmerk bleibt auf der Vermögenssteuer. Im harmonisierten Steuerrecht von Kantonen und Gemeinden gilt hierzu, dass das Vermögen grundsätzlich zum Verkehrswert zu bewerten ist ( Art. 14 Abs. 1 Satz 1 StHG ). Dabei kann der Ertragswert angemessen berücksichtigt werden ( Art. 14 Abs. 1 Satz 2 StHG ). Der Bundesgesetzgeber hat die Norm zum Vermögenssteuerwert als reine Rahmenvorschrift ausgestaltet, was den Kantonen und Gemeinden bei Überführung des Harmonisierungsrechts in ihr eigenes Steuerrecht einen weiten Gestaltungsspielraum bzw. eine

marge de

manoeuvre impo

rtante eröffnet ( BGE 150 II 417 E. 3.4.1 ; 148 I 210 E. 4.4.2; 138 II 311 E. 7.1). Im hier interessierenden Steuerrecht des Kantons Zürich findet sich die Regel, dass das gesamte Reinvermögen der Vermögenssteuer unterliegt (§ 39 Abs. 1 des Steuergesetzes [des Kantons Zürich] vom 8. Juni 1997 [StG/ZH; LS 631.1]). Sodann führen § 39 Abs. 3 und 4 StG /ZH aus:

"3 Der Regierungsrat erlässt die für eine gleichmässige Bewertung von Grundstücken notwendigen Dienstanweisungen. Es kann eine schematische, formelmässige Bewertung vorgesehen werden, wobei jedoch den Qualitätsmerkmalen der Grundstücke, die im Falle der Veräusserung auch den Kaufpreis massgeblich beeinflussen würden, angemessen Rechnung zu tragen ist. Die Formel ist so zu wählen, dass die am oberen Rand der Bandbreite liegenden Schätzungen nicht über dem effektiven Marktwert liegen.

#### **E. 2.2**

Den Rechtssätzen, von welchen im Bereich der hauptfrageweisen Kontrolle auf eidgenössischer Ebene ( Art. 82 lit. b BGG ) und kantonaler Ebene ( Art. 79 Abs. 2 KV/ZH ; § 19 Abs. 1 lit. d VRG/ZH) die Rede ist, sind die Erscheinungsformen gegenüberzustellen, welche die Anforderungen an einen Erlass nicht erfüllen. Allgemeinverfügungen (generell-konkret; BGE 147 II 300 E. 2.2) und Individualverfügungen (individuell-konkret; BGE 149 V 250 E. 2.1) fehlt von vornherein der generell-abstrakte Einschlag, den ein Erlass unverzichtbar auszeichnet. Verwaltungsverordnungen (frz.: ordonnances administratives; it.: ordinanze amministrative) sind zwar - wiederum bei äusserlicher Betrachtung - generell-abstrakt gehalten, fassen im Unterschied zu den Rechtsverordnungen aber von vornherein auf keiner materiell-gesetzlichen Grundlage.

Folglich entbehren sie der hinreichenden Delegation kraft einer Bestimmung mit Gesetzes- oder Verfassungsrang (vgl. BGE 142 II 182 E. 2.3.2). Allgemein- und Individualverfügungen sowie - von Ausnahmen abgesehen (zuletzt: BGE 142 II 113 E. 9.1 und 9.2; hinten E. 2.3.2.5) - an sich auch Verwaltungsverordnungen sind aus den genannten Gründen vom Anwendungsbereich von Art. 82 lit. b BGG ausgenommen. Dies strahlt kraft Art. 110 BGG auf das jeweilige kantonale Staats- und Verfahrensrecht aus (vorne E. 2.2.1).

#### **E. 2.2.1.1**

Näher zu betrachten sind die Verwaltungsverordnungen. Solche ergehen, wie dargelegt, ohne förmliche gesetzliche Delegation (unter vielen: Gygi, a.a.O., S. 103; BGE 149 II 290 E. 3.3.2; 142 II 182 E. 2.3.2), was aber auch nicht erforderlich ist, nachdem sie keine Rechtssätze enthalten (Urteil P.60/1971 vom 28. Juni 1972 E. 1, publ. in: BGE 98 Ia 508 ; zu dieser "traditionellen" Auffassung: Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller/Daniela Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 11. Aufl. 2024, Rz. 1855 und 1961). Dies schliesst nicht aus, dass Verwaltungsverordnungen ausnahmsweise eine gesetzliche Grundlage finden (Urteil 2C\_264/2014 vom 17. August 2015 E. 2.2.4). So oder anders gelten sie von vornherein nicht als Bundesrecht ( Art. 189 Abs. 1 lit. a BV bzw. Art. 95 lit. a BGG ) und bleiben sie für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden (Gerichts-) Behörden ohne Rechtsverbindlichkeit ( BGE 151 II 197 E. 4.5; 150 II 294 E. 6.1 ; 149 I 354 E. 4). Verwaltungsverordnungen fehlt der "Erlasscharakter" (so Urteil 1P.27/1994 vom 21. Dezember 1994 E. 3d, publ. in: BGE 120 Ia 321 ). Dessen ungeachtet werden Verwaltungsverordnungen gemeinhin auch von Gerichten berücksichtigt, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen ( BGE 151 II 397 E. 4.5.1; 151 V 137 E. 4.3; 151 V 186 E. 4.1; 151 V 264 E. 6.2).

Die Hauptaufgabe von Verwaltungsverordnungen liegt darin, eine einheitliche Handhabung des

Verwaltungsermessens sicherzustellen (dazu die eben zitierten höchstrichterlichen Urteile). Verwaltungsbehörden und ihr Personal sind insoweit durch die Verwaltungsverordnungen gebunden, als die verwaltungsinternen Vorschriften keinen offensichtlich verfassungs- und/oder gesetzwidrigen Inhalt aufweisen (Urteil 2C\_264/2014 vom 17. August 2015 E. 2.4.1; Michael Beusch, Was Kreisschreiben dürfen und was nicht, in: ST 79/2005 S. 613, insb. 614;

ders ., Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer, 2. Aufl. 2025, N. 8 der Ausführungen zur Auslegung; Michael Beusch/Arthur Brunner, Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, 4. Aufl. 2022, N. 15-18 zu Art. 102 DBG ; Martin Kocher, Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer, 2. Aufl. 2025, N. 117 zu Art. 65 MWSTG ).

Die rechtsunterworfenen verwaltungsexternen Personen befinden sich ausserhalb des Adressatenkreises einer Verwaltungsverordnung. Vor diesem Hintergrund erwog das Bundesgericht in seiner frühen Praxis zu Art. 84 Abs. 1 des seinerzeitigen Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG 1943; AS 60 271), das bis zum 1. Januar 2007 wirksam war (AS 2006 1205), dass Verwaltungsverordnungen die "Rechtssphäre der Bürger" grundsätzlich unberührt liessen. Entsprechend könnten sie mit staatsrechtlicher Beschwerde nicht angefochten werden

(Urteil P.358/1949 vom 23. November 1949 E. 1, publ. in: BGE 75 I 209 ). Einige Zeit später fand das Bundesgericht zur Auffassung, es sei die Rechtsprechung "im Interesse eines wirksamen Grundrechtsschutzes" dahin "zu verdeutlichen", "dass auch Verwaltungsverordnungen mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden können, sofern die darin enthaltenen Regeln nicht nur aus internen Anweisungen an Beamte und Angestellte bestehen, sondern darüber hinaus die Rechtsstellung des Privaten direkt oder indirekt näher umschreiben und ihn auf diese Weise in seinen rechtlich geschützten Interessen berühren" (Urteil P.60/1971 vom 28. Juni 1972 E. 1, publ. in: BGE 98 Ia 508 ; bestätigt namentlich in: Urteile P.169/1975 vom 4. Februar 1976 E. 1, publ. in: BGE 102 Ia 185 ; P.166/1976 vom 8. März 1979 E. 2a, publ. in: BGE 104 Ia 88 ).

### **E. 2.2.1.2**

Aufgrund der Reflexwirkung, die eine derartige Anordnung auf die verwaltungsexternen Rechtsunterworfenen ausübt, war fortan von "Verwaltungsverordnungen mit Aussenwirkung" (frz.: ordonnances administratives à portée externe; it.: ordinanze amministrative di portata esterna) die Rede. Wieder etwas später schritt das Bundesgericht zu einer "Verdeutlichung" dieser Praxisänderung, nachdem es nicht uneingeschränkt gerechtfertigt sei, die Anfechtung einer Verwaltungsverordnung unter der alleinigen Voraussetzung zuzulassen, dass die Dienstanweisung "Aussenwirkungen" im umschriebenen Sinne entfalte. Die Anfechtbarkeit erscheine nur dann als geboten, wenn die Verwaltungsverordnung von den Behörden "formlos" gehandhabt werde. Anders verhalte es sich, wenn in dem durch die Verwaltungsverordnung geregelten Bereich eigentliche Verfügungen ergingen, gegen die die betroffenen Personen sich ohne Nachteil auf dem üblichen Beschwerdeweg zur Wehr setzen könnten (Urteil P.1138/1979 vom 13. Juli 1979 E. 2a, publ. in: BGE 105 Ia 349 ).

### **E. 2.2.1.3**

Bis heute gilt, dass die Erlassbeschwerde nicht nur zur hauptfrageweisen Anfechtung kantonaler oder kommunaler Rechtssätze, sondern ebenso hauptfrageweise auch gegen kantonale oder kommunale Verwaltungsverordnungen zur Verfügung steht, sofern - neben den üblichen Sachurteilsvoraussetzungen - folgende Erfordernisse kumulativ vorliegen:

1. Die Verwaltungsverordnung muss aufgrund der verhaltenslenkenden Komponente die Rechtsstellung der verwaltungsexternen Rechtsunterworfenen direkt oder zumindest indirekt berühren ("Aussenwirkung").

2. Die Verwaltungsverordnung darf anlässlich der Rechtsanwendung durch die zuständige Behörde zu keiner Verfügung führen, die die rechtsunterworfenen Person im individuell-konkreten Fall mithilfe der ordentlichen Rechtsmittel wirksam und zumutbar anfechten kann.

3. Die rechtsunterworfenen Person, die die Verwaltungsverordnung hauptfrageweise anzufechten wünscht, muss sich auf eine zumindest virtuelle Betroffenheit berufen können

(zum Ganzen unter der Herrschaft von Art. 82 lit. b BGG : BGE 142 II 113 E. 9.1 und 9.2; 141 III 401 E. 4.2.2; 136 II 415 E. 1.1; zum OG 1943: BGE 107 Ia 77 E. 1; 113 Ia 437 E. 1; 114 Ia 452 E. 1a; 120 Ia 321 E. 3a ; 122 I 44 E. 2a und b ; 128 I 167 E. 4.3; ausführlich dazu Yves Donzallaz, in: Commentaire de la LTF, 3. Aufl. 2022, N. 329 ff. zu Art. 82 BGG ).

Aussenwirkung ist etwa gegeben, wenn eine Verwaltungsverordnung über den rein formell-organisatorischen Aspekt hinaus auch eine materiell-verhaltenslenkende

Komponente aufweist, die geeignet ist, unmittelbar oder mittelbar in die Rechtssphäre der Rechtsunterworfenen einzuwirken ( BGE 121 II 473 E. 2b ; 128 I 167 E. 3; siehe auch BGE 141 III 401 E. 4.2.2).

### **E. 2.2.2**

Dies alles gilt bundesgerichtlicher Praxis zufolge an sich auch im Bereich der abgaberechtlichen Kreisschreiben, Merkblätter, Weisungen, Dienstanleitungen, Informationsschriften usw., die eine übergeordnete Behörde zuhanden der veranlagenden Fachstellen erlässt ( BGE 151 II 345 E. 5.3.4.2; 151 II 364 E. 5.3.4.2).

3.

3.1. Streitig und zu prüfen ist im bundesgerichtlichen Verfahren der Rechtscharakter der Weisung vom 28. August 2024. Dieser ist insofern von ausschlaggebender Bedeutung, als das Eintreten auf die Sache vorliegend (auch) davon abhängt, dass es sich bei der Weisung 2026 überhaupt um einen "Erlass" im Sinne von Art. 82 lit. b BGG handelt (vorne E. 2.1), konkret um eine Rechtsverordnung oder zumindest eine Verwaltungsverordnung, der aufgrund der erfüllten einschlägigen Kriterien (vorne E. 2.3.2.5) hauptfrageweise Anfechtbarkeit gebührt.

Die zu klärende Frage stellt sich dem Bundesgericht nicht zum ersten Mal. Die Rechtsprechungslinie zu den jeweiligen Weisungen des Regierungsrates des Kantons Zürich über die Bewertung von Liegenschaften (und die Festsetzung der Eigenmietwerte) lässt sich wie folgt zusammenfassen, wobei der Fokus lediglich auf den zurückliegenden drei Jahrzehnten liegt:

1. Zur Weisung vom 10. Juni 1992 (hauptfrageweise Rechtsetzungskontrolle; Beschwerde seitens einer natürlichen Person, die geltend macht, die Anpassungen an die tatsächlichen Verhältnisse seien ungenügend; Erlass- und Stimmrechtsbeschwerde) : Das Bundesgericht erwägt, die Weisung der Finanzdirektion - in den nachfolgenden Fällen wird stets der Regierungsrat der Urheber sein - entfalte Aussenwirkung, doch werde im individuell-konkreten Fall eine Veranlagungsverfügung ergehen, in deren Zusammenhang die Verwaltungsverordnung vorfrageweise angefochten werden könne (Nichteintreten auf die staatsrechtliche Beschwerde; Urteil 2P.299/1992 vom 20. Juli 1994 E. 1).

2. Zur Weisung vom 21. August 1992 (hauptfrageweise Rechtsetzungskontrolle; Beschwerde durch den Hauseigentümerverband Zürich; Erlass- und Stimmrechtsbeschwerde) : Das Bundesgericht gelangt zum Ergebnis, dass die bisherige Praxis auch weiterhin - mit dem Regierungsrat als Urheber - am Platz sei (Nichteintreten auf die staatsrechtliche Beschwerde; Urteil 2P.299/1992 vom 20. Juli 1994 E. 1).

3. Zur Weisung vom 21. August 1996 (hauptfrageweise Rechtsetzungskontrolle; Beschwerde durch den Mieterverband Zürich und eine natürliche Person, die in den Bestimmungen zum Eigenmietwert einen Verstoss gegen das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot zu erkennen glaubten; Erlassbeschwerde) : Eintreten auf die Sache, da die anfechtende natürliche Person, ein Mieter, keine Möglichkeit zu einer vorfrageweisen Rechtsetzungskontrolle haben werde; ebenso Eintreten auf die Beschwerde des Mieterverbandes, weil dieser Personen vertritt, die ihrerseits grundsätzlich zur Beschwerde befugt wären (E. 1a). Bestätigung der 60-Prozent-Untergrenze in Bezug auf jeden einzelnen Eigenmietwert; Feststellung, dass im Fall des Vermögenssteuerwertes eine 60-Prozent-Untergrenze verfassungsrechtlich unhaltbar sei (Abweisung der

staatsrechtlichen Beschwerde; Urteil 2P.372/1996 vom 29. Mai 1998 E. 1a, publ. in: BGE 124 I 193 ).

#### **E. 4**

Zur Weisung vom 3. März 1999 (hauptfrageweise Rechtsetzungskontrolle; Beschwerde des Hauseigentümergebietes Zürich; Erlassbeschwerde) : Festhalten an der bisherigen Praxis. Angesichts gewisser Besonderheiten rechtfertigt es sich nicht, Dienstanweisungen mit Aussenwirkungen undifferenziert der Kategorie der generell-abstrakten Normen zuzuordnen; auch bestehe kein ausnahmsloser Anspruch der Rechtsunterworfenen, die Verfassungsmässigkeit von Rechtssätzen bereits im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle überprüfen zu lassen (Nichteintreten auf die staatsrechtliche Beschwerde; Urteil 2P.143/1999 vom 22. Juni 2000 E. 1).

#### **E. 4.1**

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich ist auf die ihm unterbreitete Beschwerdesache nicht eingetreten. Es begründete dies damit, dass die Weisung vom 28. August 2024, bezogen auf die hauptfrageweise Rechtsetzungskontrolle, kein zulässiges Anfechtungsobjekt bilde (Sachverhalt Bst. A.d). Eine Überprüfung im konkreten Anwendungsfall bleibe aber möglich. Die Beschwerdeführer rügen, hier zusammenfassend, beim angefochtenen Hoheitsakt handle es sich um eine Rechtsverordnung (die als solche auf kantonaler Ebene der hauptfrageweisen Rechtsetzungskontrolle nicht entzogen sei). Bei alledem ist zu wiederholen, dass der Streitgegenstand auf das vorinstanzliche Nichteintreten beschränkt ist. Dementsprechend ist hier nicht darüber zu befinden, ob die hauptsächlich streitbetroffene Vermögenssteuer auf der Ebene einer Rechtsverordnung anzusiedeln wäre, weil es sich um einen "gesetzespflichtigen Inhalt" handelt (Tschannen, Staatsrecht, § 45 Rz. 8). Diese mit dem Streitgegenstand zwar eng verwandte, verfahrensrechtlich aber von ihr zu trennende Frage wäre eine solche der materiellen Prüfung. Zu klären ist einzig, ob die Vorinstanz auf die Sache einzutreten gehabt hätte ( BGE 151 I 294 E. 4.1).

#### **E. 4.2.1**

Auszugehen ist von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu den Weisungen der Finanzdirektion oder des Regierungsrats des Kantons Zürich an die dortigen Veranlagungsbehörden. An der ausserordentlich reichen Rechtsprechungslinie ist festzuhalten, soweit nicht die Voraussetzungen einer Praxisänderung vorliegen (zu deren Voraussetzungen: BGE 150 IV 277 E. 2.3.1; 149 II 381 E. 7.3.1; 149 II 354 E. 2.3 Ingress; 149 V 177 E. 4.5). Der bisherigen Rechtsprechung zufolge (vorne E. 3.2) kann als gesichert gelten, dass die Weisungen:

- auf einer Delegationsnorm seitens des Gesetzgebers beruhen ( § 39 Abs. 3 und 4 StG /ZH; Fall 7; siehe auch E. 2.2.4 in fine hiervor);
- als "reine Verwaltungsverordnung" zu gelten haben (Fälle 1, 4, 6, 8 und 9);
- "Aussenwirkung" entfalten (Fälle 1 und 4);
- im individuell-konkreten Fall zwingend zu einer Veranlagungsverfügung zu führen haben, die als solche den ordentlichen Rechtsmitteln unterliegt (Fälle 1 und 6).

Einzig zum Kriterium der gebotenen bzw. fehlenden Zumutbarkeit, die Rechtmässigkeit der Weisung (erst) vorfrageweise geltend machen zu können, liegt keine gefestigte bundesgerichtliche Praxis vor.

Es besteht keine Veranlassung, von der aufgezeigten Rechtsprechung abzurücken. Insbesondere stellt auch die Weisung 2026 sich als Verwaltungsverordnung dar. Dies hat mit der Natur der Sache zu tun: Mit Blick auf die mehreren hunderttausend Objekte, die auf Boden des Kantons Zürich liegen, und unter Berücksichtigung der hohen Individualität der Bauten (Lage, Alter, Grösse, Ausbaustandard usw.) ist es unerlässlich, jedes Objekt anhand der entsprechenden Kriterien gesondert zu bewerten. Dem trägt die Weisung 2026 insofern Rechnung, als die detailreichen Ausführungsbestimmungen im Anhang untergebracht sind (Sachverhalt Bst. A.b) und diese sich klarerweise (nur) an die Veranlagungsbehörden richten. Die Schwierigkeit setzt bei der Bewertung von Grund und Boden ein (Ziff. 10 ff. der Weisung 2026), die in die Bestimmung des Verkehrswerts einfliesst (Ziff. 20 der Weisung 2026), und führt über zur Ermittlung des jeweiligen Zeitbauwerts (Ziff. 31 ff. der Weisung 2026). Zu dessen Erhebung knüpft der Kanton Zürich grundsätzlich an den von der dortigen Gebäudeversicherung festgelegten Basiswert an, den der Kanton auf 1120 Prozent erhöht (Ziff. 31 der Weisung 2026). Auch dieser Basiswert erfordert eine individuelle Begutachtung: Führt diese "schematische, formelmässige Ermittlung" zu einem Vermögenssteuerwert, der über 100 Prozent des Verkehrswert oder unter 70 Prozent desselben liegt, ist eine individuelle Schätzung des Vermögenssteuerwerts vorzunehmen (Ziff. 79 der Weisung 2026). Mit dem Entfallen der Bestimmungen zum Eigenmietwert, die tendenziell standardisierter sind als jene zum Vermögenssteuerwert (siehe nur Ziff. 71 der Weisung 2026), verstärkt sich der gewonnene Eindruck. Mit der bisherigen Rechtsprechung hat es dabei zu bleiben, dass (auch) die Weisung 2026 - nach Abwägen der widerstreitenden Inhaltspunkte - grundsätzlich dem Bereich der Verwaltungsverordnung angehört.

#### **E. 4.2.2**

Das Element der Aussenwirkung ist auch weiterhin klar zu erkennen: Die überwiegende inhaltliche Fokussierung auf die Verwaltungstätigkeit ändert nichts daran, dass die Weisung 2026 unmittelbar auf die Rechte der Grundeigentümer ausstrahlt und dadurch Aussenwirkung entfaltet. Nach Einschätzung seitens der Regierungsrates wird die Weisung in ihrer jüngsten Fassung mutmasslich zu einem Anstieg der Vermögenssteuerwerte von Einfamilienhäusern und Stockwerkeigentumseinheiten von 48 Prozent führen ("im kantonalen Mittel"; Sachverhalt Bst. A.b).

Fraglich kann einzig sein, wie es sich mit der Zumutbarkeit der auf die individuell-konkrete Phase beschränkten Anfechtungsmöglichkeit verhält (siehe zweites Erfordernis gemäss E. 2.3.2.5). Hierzu hat sich das Bundesgericht, soweit ersichtlich, nie detailliert geäussert. Soweit es sich mit diesem Aspekt auseinandergesetzt hat, ging die Überlegung dahin, dass kein ausnahmsloser Anspruch bestehe, die Verfassungsmässigkeit von Rechtssätzen bereits hauptfrageweise überprüfen zu lassen (Fall 4; vorne E. 4.2.1). Höchstens in Bezug auf die wenigen Bestimmungen mit tendenziell generell-abstrakter Ausprägung (hauptsächlich Ziff. 31, 52, 42) könnte es sich grundsätzlich fragen, ob es unzumutbar sei, wenn die Rechtsunterworfenen über keine hauptfrageweise Anfechtungsmöglichkeit verfügen. Dies ist indes zu verneinen: Der Berechnung des Verkehrswerts sind zu viele individuelle Aspekte eigen (vorne E. 4.2.3). Nichts abgeleitet werden kann sodann auch aus dem Grundsatz der Prozessökonomie. Das Steueramt des Kantons Zürich dürfte - wie dies gängiger Veranlagungspraxis entspricht - nach Eingang der ersten Einsprachen bzw. Rechtsmittel zu den genannten Ziffern eine Priorisierung vornehmen, Pilotfälle bezeichnen, diese vorrangig erledigen und gegebenenfalls einer gerichtlichen Überprüfung zuführen.

Mit Blick auf die - wie erwähnt - sehr überschaubare Zahl möglicher "generell-abstrakter" Streitpunkte erweist es sich, entgegen den Beschwerdeführern, deshalb als angezeigt, von einer hauptfrageweisen Überprüfungsmöglichkeit abzusehen. Notorischerweise betreffen mögliche Verfahren sodann eher den Bereich der Einkommens- als der Vermögenssteuer. Nachdem absehbar ist, dass die Besteuerung des Eigenmietwerts bald entfallen wird, erscheint es umso weniger als geboten, die Weisung 2026 bereits jetzt gerichtlich überprüfen lassen zu können.

#### **E. 4.2.3**

Die Beschwerdeführer machen schliesslich geltend, dass der angefochtene Beschluss einerseits den Anforderungen an die Begründungspflicht nicht standhalte, womit sie, die Beschwerdeführer, in ihrem Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV verletzt würden, und dass die Vorinstanz andererseits die Verordnung [des Kantons Zürich] vom 29. November 2000 über das Rechtsetzungsverfahren in der kantonalen Verwaltung (RSV/ZH; LS 172.16) willkürlich ausgelegt bzw. angewandt habe ( Art. 9 BV ). Soweit hierzu überhaupt eine Begründung ersichtlich ist, die den aus Art. 106 Abs. 2 BGG hervorgehenden Erfordernissen genügt (vorne E. 1.3.2 und 1.3.3), erweisen sich die Beanstandungen vor dem Hintergrund des zuvor Dargelegten als unbegründet.

#### **E. 4.3**

Die Vorinstanz hat damit kein Bundesrecht verletzt, als sie auf die ihr vorgelegten Beschwerden gegen die Weisung 2026 nicht eingetreten ist. Im vorliegenden bundesgerichtlichen Verfahren hat es ebenso zum Nichteintreten zu kommen. Weiterungen - etwa betreffend die Beschwerdelegitimation - erübrigen sich damit (vorne E. 1.2.3).

5.

Die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens sind nach dem Unterliegerprinzip den drei Beschwerdeführern aufzuerlegen ( Art. 65 und Art. 66 Abs. 1 Satz 1 BGG ; BGE 151 II 101 E. 4.1), wofür diese zu gleichen Teilen und solidarisch haften ( Art. 66 Abs. 5 BGG ). Dem Kanton Zürich, der in seinem amtlichen Wirkungskreis obsiegt, steht keine Parteientschädigung zu ( Art. 68 Abs. 3 BGG ; BGE 149 II 381 E. 7.3.1 ; 145 I 121 E. 6).

#### **E. 5**

Zur Weisung vom 3. März 1999 (vorfrageweise Rechtsetzungskontrolle; Beschwerde durch eine natürliche Person) : Gemäss Ziff. 86 dieser Weisung wird der aufgrund einer individuellen Schätzung ermittelte Eigenmietwert auf 60 Prozent des Marktmietwerts festgelegt, wenn der Formelwert weniger als 60 Prozent des Marktmietwerts beträgt, bzw. auf 90 Prozent, wenn der Formelwert mehr als 90 Prozent des Marktmietwerts beträgt. Diese Regelung sei mit dem allgemeinen Rechtsgleichheitsgebot vereinbar (Abweisung der staatsrechtlichen Beschwerde; Urteil 2P.311/2001 vom 5. April 2002).

#### **E. 6**

Zur Weisung vom 3. März 1999 (hauptfrageweise Rechtsetzungskontrolle; Beschwerde durch eine natürliche Person) : Es liege eine Verwaltungsverordnung vor. Die steuerpflichtige Person könne die Gesetz- und Verfassungsmässigkeit der gestützt auf die fragliche Weisung festgesetzten Steuerwerte durch Anfechtung der Veranlagungsverfügung überprüfen lassen. Für eine direkte Anfechtung der streitigen Weisung durch staatsrechtliche Beschwerde bestehe kein Raum (insoweit Nichteintreten auf die staatsrechtliche Beschwerde; Urteil 2P.274/2002 vom 7. Mai 2003).

## **E. 7**

Zur Weisung vom 12. August 2009 (vorfrageweise Rechtsetzungskontrolle; Beschwerde durch eine Hauseigentümerin) : Führt die schematische, formelmässige Ermittlung zu einem Vermögenssteuerwert, der über 100 Prozent des Verkehrswertes ( § 39 Abs. 4 StG /ZH) oder unter 70 Prozent desselben liegt (Rz. 79 der Weisung), so ist eine individuelle Schätzung des Vermögenswertes anzustellen. Im Fall von Mehrfamilien- und Geschäftshäusern ist der Vermögenssteuerwert alljährlich - entweder formelmässig nach dem Ertragswert oder individuell - neu zu ermitteln (Rz. 79 ff. der Weisung; E. 3.2). Bei der Weisung 2009 handle es sich um eine reine Verwaltungsverordnung (E. 3.2.1). Für all dies bilde § 39 Abs. 4 StG /ZH eine hinreichende gesetzliche Grundlage (E. 3.3; Abweisung der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten; Urteil 2C\_194/2021 vom 23. Dezember 2021).

## **E. 8**

Zur Weisung vom 12. August 2009 (vorfrageweise Rechtsetzungskontrolle; Beschwerde durch einen Hauseigentümer) : Bei der Weisung 2009 handle es sich, wie schon im vorangehenden Urteil festgestellt, um eine reine Verwaltungsverordnung, die eine schematische, formelmässige Bewertungsmethode vorsehe (E. 4.3; Abweisung der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten; Urteil 2C\_767/2021 vom 24. Juni 2022).

## **E. 9**

Zur Weisung vom 12. August 2009 (vorfrageweise Rechtsetzungskontrolle; Beschwerde durch eine natürliche Person) : Der lediglich auf Ebene einer Verwaltungsverordnung verankerte Härtefalleinschlag beruhe auf einer unzureichenden Rechtsgrundlage (Abweisung der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten; Urteil 9C\_245/2023 vom 26. Juli 2023).

Es zeigt sich, dass die bundesgerichtliche Praxis im Zusammenhang mit den Weisungen des Kantons Zürich weitgehende Parallelen erkennen lässt zu den Urteilen, welche die Verwaltungsverordnungen des allgemeinen Verwaltungsrecht betreffen (vorne E. 2.3).

### **3.2.**

3.2.1. Darüber hinaus ist freilich nicht zu übersehen, dass in der Doktrin vermehrt Kritik an der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu den Verwaltungsverordnungen des allgemeinen Verwaltungsrechts aufkommt (zusammenfassend dazu Goran Seferovic, Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2. Aufl. 2025, N. 28 zu Art. 189 BV ). Beanstandet wird etwa die "problematische Unterscheidung von Innen- und Aussenwirkung", zumal sich "Verwaltungsanweisungen und Rechtsverordnungen für den Bürger gleich aus[wirken]" (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 91, unter Bezugnahme auf Georg Müller, Inhalt und Formen der Rechtsetzung als Problem der demokratischen Kompetenzordnung, 1979, S. 198 ff., insb. 199). Teils misst die Doktrin den Verwaltungsverordnungen - jedenfalls jenen, deren inhaltliche Ausgestaltung und wirkungsbezogene Tragweite mit der vorliegenden Weisung 2026 verglichen werden kann - den Charakter einer Rechtsverordnung bei (Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Band I, 3. Aufl. 2013, Rz. 1654). Denn aus Art. 8 Abs. 1 BV ergebe sich, worauf eine andere Stimme hinweist, ein Anspruch auf Gleichbehandlung bei Anwendung einer Verwaltungsverordnung, womit dieser für die Rechtsunterworfenen nicht nur faktische,

sondern rechtliche Bedeutung zukomme (Benjamin Schindler, St. Galler Kommentar, Bundesverfassung, 4. Aufl. 2023, N. 26 zu Art. 5 BV ). Andere Autoren weisen den postulierten "Rechtsnormcharakter" aus grundsätzlichen Überlegungen zurück (Pierre Tschannen/Markus Müller/ Markus Kern, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, N. 1129, die sich namentlich auf Gygi, a.a.O., S. 101 ff., berufen, wobei dieser in Bezug auf die Verwaltungsrechtspflege und die Staatsrechtspflege eine prozessuale Unterscheidung traf, die dem OG 1943 entsprang und vor Art. 82 lit. b BGG wohl nicht mehr standhält).

3.2.2. Die dargestellte Kritik aus Teilen der Wissenschaft ist zwar grundsätzlich durchaus nachvollziehbar, vermag aber im vorliegenden Fall zu keinem anderen Ergebnis zu führen. Denn für die Frage nach der Zulässigkeit der hauptfrageweisen Rechtsetzungskontrolle erscheint es als eher unpassend, von "der" Verwaltungsverordnung zu sprechen. "Die" Verwaltungsverordnung in reiner Form besteht kaum je, vielmehr sind empirisch ganz verschiedene Erscheinungsformen hybrider Regelungsinstrumente zu erkennen. Diese tragen mit unterschiedlicher Intensität, verschiedenartiger Konzeption und auf mannigfache Weise zur rechtsgleichen, ermessensfehlerfreien und willkürfreien Verwaltungstätigkeit bei. Die Hybridität der Verwaltungsverordnung findet nicht nur äusserlichen Niederschlag (durch Bezeichnung als Kreisschreiben, Merkblätter, Weisungen, Dienstanleitungen, Informationsschriften). Es zeigt sich auch inhaltlich keinerlei Homogenität, indem einzelne Verwaltungsverordnungen eher verfahrensrechtliche, andere hauptsächlich materiellrechtliche Aspekte regeln, wobei der Adressatenkreis rein verwaltungsintern, "gemischt" oder die Zielsetzung auf die bloss Information der rechtsunterworfenen verwaltungsexternen Personen ausgerichtet sein kann. Letztlich entscheidend muss aber - mit Blick auf die Frage der Subsumtion unter den Erlassbegriff im Sinne von Art. 82 lit. b BGG - die Frage sein, ob die äusserlich als Verwaltungsverordnung auftretende Anweisung inhaltlich als "rechtsverordnungsgleich" erscheint, indem sie Rechten und Pflichten der Rechtsunterworfenen bzw. das Tun, Dulden und/oder Unterlassen anordnen, "als ob" es sich um eine Norm handeln würde, die im Weg eines materiellen Rechtssatzes ergangen ist.

4.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.