

ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2011.00001 vom 2. Februar 2011

ZH Verwaltungsgericht, 2011-02-02, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2011.00001

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2011.00001 du 2 février 2011

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2011.00001 del 2 febbraio 2011

Regeste

Verordnung zum Steuergesetz, Aufhebung von § 13 (Änderung vom 2. Februar 2011) | Abschaffung der Gerichtsferien (Aufhebung von § 13 VOSTG) (abstrakte Normenkontrolle)
Der Beschwerdeführer stellte ein Ausstandsbegehren gegen das gesamte Verwaltungsgericht wegen Vorbefassung, insbesondere aufgrund Vernehmlassung zur "Aufhebung des Fristenstillstands gemäss § 13 VO StG" des Verwaltungsgerichts im Gesetzgebungsprozess. Da nicht sämtliche Mitglieder des VGr an der Vernehmlassung beteiligt waren, ist das Ausstandsbegehren zu pauschal und unzulässig, insoweit es sich gegen das gesamte Verwaltungsgericht als solches sowie ohne weitere Begründung gegen sämtliche Mitglieder des Verwaltungsgerichts richtet (E. 2.4.1). Auch auf die übrigen Ausstandsbegehren ist nicht einzutreten, zum einen weil die betreffenden Personen dem Spruchkörper nicht angehören, zum anderen weil keine Ausstandsgründe auszumachen sind (E. 2.4.2-4). Die Abschaffung der Gerichtsferien ist mit Art. 77 KV und Art. 13 EMRK vereinbar. Dem Anspruch auf wirksamen Rechtsschutz wird durch die Rechtsmittelfristen von 30 Tagen, das Novenrecht sowie die Möglichkeit der Fristwiederherstellung Rechnung getragen (E. 4.2). Die Rüge des Beschwerdeführers, die Abschaffung der Gerichtsferien verteuere das Verfahren, trifft nicht zu, bezieht sich Art. 18 KV doch nur auf die Verfahrenskosten, das heisst, die Gebühren und Kosten des Staats für Aufwendungen im Rahmen der Vornahme einer Amtshandlung, nicht jedoch auf die Auslagen der Privaten im Zusammenhang mit einem (Rechtsmittel-)Verfahren (E. 4.3). Weiter ist die Abschaffung der Gerichtsferien verhältnismässig, zumutbar und verletzt den Grundsatz von Treu und Glauben nicht (E. 4.4). Sodann liegt auch keine Verletzung von Art. 38 KV (E. 4.5), der Gewaltentrennung (E. 4.6) oder der Waffengleichheit vor (E. 4.7). Da das Gericht den Entscheid aufgrund der Akten fällen kann, erübrigen sich Weiterungen des Verfahrens. Insbesondere besteht kein Anlass zur Anordnung einer mündlichen Verhandlung im Sinn von § 59 Abs. 1 VRG, zur Einvernahme von Zeugen oder weiterer Sachverhaltsabklärungen (E. 5). Abweisung.

Erwägungen

E. 2

Abteilung AN.2011.00001 Urteil der 2. Kammer vom 23. Mai 2012 Mitwirkend: Verwaltungsrichter Andreas Frei (Vorsitz), Verwaltungsrichter Jso Schumacher, Verwaltungsrichter Lukas Widmer, Verwaltungsrichter Rudolf Bodmer, Verwaltungsrichterin Leana Isler, Gerichtsschreiberin Silvia Hunziker. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Regierungsrat des Kantons Zürich, vertreten durch die Finanzdirektion, Beschwerdegegner, betreffend Verordnung zum Steuergesetz, Aufhebung von § 13 (Änderung vom 2. Februar 2011), hat sich ergeben: I. Der Regierungsrat des

Kantons Zürich beschloss am 2. Februar 2011, § 13 der Verordnung zum Steuergesetz vom 1. April 1998 (VO StG) aufzuheben. § 13 VO StG enthält für die im Steuergesetz vom 8. Juni 1997 (StG) genannten Rechtsmittelfristen folgende Regelung über den Fristenstillstand: "In der Zeit vom 10. Juli bis und mit 20. August sowie vom 20. Dezember bis und mit 8. Januar stehen die im Steuergesetz genannten Rechtsmittelfristen mit Ausnahme der Revisionsfrist gemäss § 156 StG still." Weiter beschloss der Regierungsrat, dass diese Änderung der Verordnung zum Steuergesetz am 1. Juni 2011 in Kraft tritt (vgl. Ziff. II des Regierungsratsbeschlusses). Der Beschluss des Regierungsrats betreffend Verordnung zum Steuergesetz, Änderung vom 2. Februar 2011, wurde am 11. Februar 2011 im Amtsblatt des Kantons Zürich veröffentlicht (S. 392 ff.). II. Am 12./14. März 2011 erhob A Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte die vollumfängliche Aufhebung des Regierungsratsbeschlusses vom 2. Februar 2011, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten des Kantons Zürich. In verfahrensrechtlicher Hinsicht stellte A ein Ausstandsbegehren gegen das Verwaltungsgericht wegen Vorbefassung sowie den Antrag, der Beschwerde sei aufschiebende Wirkung zuzuerkennen. Die Finanzdirektion schloss am 1. April 2011 auf Abweisung des Gesuchs um aufschiebende Wirkung sowie der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei, unter Kostenfolge zulasten des Beschwerdeführers. Mit Verfügung vom 11. Mai 2011 wurde das Gesuch um Gewährung der aufschiebenden Wirkung abgewiesen bzw. der Entzug der aufschiebenden Wirkung bestätigt und A, wie von ihm zwecks Klärung des vorsorglich gestellten Ausstandsbegehrens gegen das Verwaltungsgericht wegen Vorbefassung beantragt, die von der Finanzdirektion eingereichten schriftlichen Vernehmlassungen und übrigen Unterlagen im Rahmen des zweiten Schriftenwechsels zur Stellungnahme bzw. zur Replik zugestellt. Mit Replik vom 2./3. Juni 2011 beantragte A, es sei ihm mitzuteilen, aus welchen Gründen B in den Ausstand getreten sei, und es seien die Akten zur Feststellung des Ausschlussgrundes der Vorbefassung an die Justizverwaltungskommission des Kantonsrats weiterzuleiten. Ausserdem rügte A zahlreiche Verfahrensmängel, welche die Nichtigkeit des Beschwerdeverfahrens zur Folge hätten. In materieller Hinsicht hielt er an seinen in der Beschwerde gestellten Anträgen fest. Am 24. Juni 2011 teilte die Finanzdirektion dem Verwaltungsgericht mit, dass sie auf eine Duplik verzichte. Mit Verfügung vom 13. Juli 2011 wurde dem Verwaltungsgericht eine Frist angesetzt, um mitzuteilen, wer an der Erstellung der Vernehmlassung des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 7. Dezember 2010 zur "Aufhebung des Fristenstillstandes gemäss § 13 VO StG" (JV.2010.00056) beteiligt war. Diese Stellungnahme wurde den Parteien am 21. Juli 2011 zur freigestellten Stellungnahme zugestellt. Während die Finanzdirektion dem Verwaltungsgericht am 17. August 2011 mitteilte, dass sie auf Stellungnahme verzichte, reichte A innert erstreckter Frist eine umfangreiche Stellungnahme mit zahlreichen Anträgen ein. Am 21. September 2011 erklärte B, dass er in den Ausstand trete. Infolgedessen wurde den Parteien in Wiederholung des letzten – vom in den Ausstand getretenen B angeordneten – Verfahrensschritts erneut die Gelegenheit eingeräumt, sich zur Stellungnahme des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich zu äussern. Während die Finanzdirektion auf eine Stellungnahme verzichtete, ersuchte A in seiner Eingabe vom 31. Januar 2012 um Beantwortung von Fragen, die zur Wahrnehmung seiner verfassungsmässigen Rechte auf ein unparteiisches und unabhängiges Gericht unerlässlich seien, sowie um "Erstreckung der Frist zur Stellungnahme zur Präsidialverfügung vom 11.1.2012 um 30 Tage bzw. um mindestens 20 Tage nach Erhalt der Antworten auf die [...] Klarstellungsbegehren und Fragen". Mit Verfügung vom 7. Februar 2012 wies der

Vorsitzende sowohl das Gesuch um "Klarstellung" bzw. um "Beantwortung der Fragen" als auch das Gesuch um eine Erstreckung der Frist zur Stellungnahme zur Präsidialverfügung vom 11. Januar 2012 ab. Am 16. Februar 2012 reichte A ein weiteres Schreiben ein. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Angefochten wird eine Verordnungsänderung des Regierungsrats des Kantons Zürich. Streitgegenstand ist damit ein Erlass im Sinn von § 19 Abs. 1 lit. d des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG). Solche Erlasse können seit Inkrafttreten der Gesetzesrevision vom 22. März 2010, also seit dem 1. Juli 2010, mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden (§ 41 Abs. 1 VRG in Verbindung mit § 19 Abs. 1 VRG). 1.2 Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch die Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Bestimmungen sind allerdings auf die Anfechtung von Anordnungen zugeschnitten. Bei der Anfechtung eines Erlasses genügt eine bloss virtuelle Betroffenheit (VGr, 14. Dezember 2010, VB.2010.00572, E. 3.1): Die Anforderungen sind erfüllt, wenn zumindest eine minimale Wahrscheinlichkeit gegeben ist, dass die beschwerdeführende Person durch den angefochtenen Erlass früher oder später einmal in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen sein könnte (BGE 135 II 243 E. 1.2, 133 I 206 E. 2.1). Der Beschwerdeführer hat – nach eigenen unbestrittenen Angaben – seinen Wohnsitz im Kanton Zürich und ist hier (unbeschränkt) steuerpflichtig. Damit untersteht er dem zürcherischen Steuerrecht und ist von der Verordnungsänderung bzw. der Abschaffung der Gerichtsferien im Bereich der Staats- und Gemeindesteuern zumindest virtuell betroffen. Die Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers ist somit zu bejahen. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 2.1

Über Rechtsmittel gegen Erlasse entscheidet das Verwaltungsgericht in Fünferbesetzung (§ 38a Abs. 1 VRG). Da die angefochtene Verordnung öffentliches Recht betrifft, setzt sich der Spruchkörper vollumfänglich aus Mitgliedern des Verwaltungsgerichts zusammen. Die Besetzung erfolgt grundsätzlich gemäss Ziff. 1.2 des Plenarbeschlusses des Verwaltungsgerichts vom 23. Juni 2010 (RB 2010 S. 4).

E. 2.2.1

Der Anspruch auf Beurteilung durch eine unparteiische und unvoreingenommene Gerichts- und Verwaltungsbehörde ist in Art. 30 Abs. 1 bzw. Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) garantiert (BGE 117 Ia 408 E. 2a, 114 Ia 278 E. 3a). Der Betroffene hat gestützt darauf das Recht auf Beurteilung durch die nach dem Gesetz zuständige Gerichts- und Verwaltungsbehörde sowie Anspruch auf die nach dem Gesetz personell richtig zusammengesetzte Gerichts- bzw. Verwaltungsbehörde. Daraus wiederum leitet sich das Recht auf eine unparteiische und unvoreingenommene Behörde und damit auf den Ausstand befangener Personen ab, da letztlich nur eine unbefangene Instanz im Sinn des Gesetzes richtig zusammengesetzt ist (BGE 131 I 113 E. 3.4, 117 Ia 408 E. 2a, 114 Ia 278 E. 3b). Diese Garantie ermöglicht es, unabhängig vom kantonalen Recht einen Richter abzulehnen, dessen Stellung und Verhalten Zweifel an seiner Unparteilichkeit aufkommen lassen könnten (BGE 128 V 82 E. 2a). In diesem Sinn haben nach § 5a Abs. 1 VRG Personen, die eine Anordnung treffen, dabei mitwirken oder sie vorbereiten, in den Ausstand zu treten, wenn sie in der Sache persönlich befangen erscheinen. Ist ein Verfahren vor einer Kammer des Verwaltungsgerichts anhängig und ist der Ausstand eines ihrer Mitglieder streitig, hat diese unter Ausschluss des betreffenden Mitglieds über den

Ausstand zu entscheiden (§ 5a Abs. 2 VRG in Verbindung mit § 21 lit. b der Organisationsverordnung des Verwaltungsgerichts vom 23. August 2010). Vom Ausstandsbegehren gegen sämtliche Mitglieder eines Spruchkörpers zu unterscheiden ist ein Begehren, das sich auf den Spruchkörper als solchen statt auf dessen Mitglieder bezieht. Ein derartiges Ersuchen ist unzulässig, da sich Ausstandsbegehren laut Rechtsprechung nur gegen (sämtliche) Mitglieder einer Behörde, nicht aber gegen eine Behörde als solche richten können (vgl. BGr, 18. Oktober 2011, 8C_712/2011, E. 3.3; BGr, 27. April 2011, 8C_102/2011, E. 2.2; BGr, 14. April 2009, 2D_11/2009, E. 2; Isabelle Häner, Basler Kommentar, Art. 36 BGG N. 3). Wird ein Ausstand ausschliesslich mit Gründen verlangt, die von vornherein untauglich sind, so ist ein solches Begehren unzulässig und es ist darauf nicht einzutreten. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann eine Behörde selbst über ihren eigenen Ausstand bzw. über denjenigen ihrer Mitglieder bestimmen, wenn die gestellten Ablehnungsgründe unzulässig sind (BGr, 25. August 2011, 8C_543/2011, E. 2; BGr, 27. September 2007, 2C_8/2007, E. 2.4; Häner, Art. 37 BGG N. 6).

E. 2.2.2

Befangenheit und Voreingenommenheit sind nach der Rechtsprechung zu Art. 30 Abs. 1 BV anzunehmen, wenn Umstände vorliegen, die geeignet sind, Misstrauen in die Unparteilichkeit eines Richters zu erwecken. Solche Umstände können entweder in einem bestimmten persönlichen Verhalten oder in gewissen funktionellen oder organisatorischen Gegebenheiten begründet sein. Bei der Beurteilung der Umstände, die die Gefahr der Voreingenommenheit begründen, darf nicht auf das subjektive Empfinden einer Partei abgestellt werden; das Misstrauen in die Unvoreingenommenheit muss vielmehr in objektiver Weise begründet erscheinen (vgl. etwa BGE 118 Ia 282 E. 3d). Für den Ausstand wird nicht verlangt, dass der Richter tatsächlich befangen ist; es genügt das Vorliegen von Umständen, die den Anschein der Befangenheit und die Gefahr der Voreingenommenheit zu begründen vermögen (BGE 133 I 89 E. 3.2, 131 I 113 E. 3.4). Die Garantie der richterlichen Unabhängigkeit und Unparteilichkeit soll gewährleisten, dass der Prozess aus Sicht aller Beteiligten als offen erscheint (BGE 133 I 1 E. 6.2). Eine gewisse Besorgnis von Befangenheit oder Voreingenommenheit kann bei den Parteien dann entstehen, wenn ein Mitglied des Gerichts sich bereits in einem früheren Zeitpunkt mit der Sache befasst hat (vgl. BGE 119 Ia 221 E. 3). In einem solchen Fall sogenannter Vorbefassung stellt sich die Frage, ob sich ein Richter durch seine Mitwirkung an früheren Entscheidungen in einzelnen Punkten bereits in einem Mass festgelegt hat, die ihn nicht mehr als unvoreingenommen und dementsprechend das Verfahren als nicht mehr offen erscheinen lassen (BGE 131 I 113 E. 3.4, 131 I 24 E. 1.2, 114 Ia 50 E. 3d). Nach der Praxis sind jedoch weder die Beteiligung von Richtern an früheren Verfahren (vgl. unter anderem BGE 114 Ia 278 E. 1; Art. 34 Abs. 2 BGG) noch gar der Umstand, dass gegen einzelne Richter Strafanzeige erhoben worden ist (vgl. BGE 111 Ia 149 E. 2), geeignet, einen Ausstandsgrund zu begründen. Das Verwaltungsgericht tritt deshalb gemäss ständiger Praxis auf Ausstandsbegehren, welche ausschliesslich damit begründet werden, dass die Betroffenen in einer früheren Angelegenheit gegen den Pflichtigen entschieden haben, unter Mitwirkung der Abgelehnten gar nicht ein (RB 2001 Nr. 2; vgl. auch BGE 114 Ia 278 E. 1, 105 Ib 301 E. 1b und c). Dasselbe gilt auch, wenn einzig Fehler in der Verfahrensleitung bzw. in einer Zwischenverfügung als Ausstandsgrund vorgebracht werden, weil eine unrichtige Verfahrensleitung (wie etwa die Anordnung vorsorglicher Massnahmen oder der Entscheid über die aufschiebende Wirkung) allein – ebenso wenig wie die Rückweisung der Sache an die schon vorher damit befassten Richter – noch keinen Verdacht der Befangenheit

begründet (RB 1996 Nr. 3). Denn das Ablehnungs- bzw. Ausstandsverfahren kann nicht zur Beurteilung behaupteter Verfahrens- oder anderer Fehler des Richters dienen; solche Rügen sind vielmehr im dafür vorgesehenen Rechtsmittelverfahren geltend zu machen (vgl. BGE 115 Ia 400 E. 3b).

E. 2.3

In seiner Beschwerde stellte der Beschwerdeführer ein Ausstandsbegehren gegen das gesamte Verwaltungsgericht wegen Vorbefassung "mindestens bis zur Klärung der genauen Anfrage und Stellungnahme des Verwaltungsgerichts". In seiner Replik verlangte er zusätzlich Auskunft darüber, aus welchen Gründen B in den Ausstand getreten sei, und warf dem "a.o. Vorsitzende[n] (bzw. Verwaltungsgericht)" Parteilichkeit wegen Benachteiligungen durch Verweigerung des rechtlichen Gehörs im Zusammenhang mit dem Entscheid über die aufschiebende Wirkung vom 11. Mai 2011 vor. Auch nach Auskunft des Verwaltungsgerichts, dass an der Erstellung der Vernehmlassung zur "Aufhebung des Fristenstillstands gemäss § 13 VO StG" nicht die Verwaltungskommission, sondern D, B sowie E beteiligt waren, hielt der Beschwerdeführer vollumfänglich an seinem Ausstandsbegehren fest.

E. 2.4.1

Insoweit sich das Ausstandsbegehren gegen das gesamte Verwaltungsgericht als solches sowie ohne weitere Begründung gegen sämtliche Mitglieder des Verwaltungsgerichts richtet, ist es zu pauschal und unzulässig (vgl. E. 2.2.1). Deshalb ist mangels erforderlicher Ermessensausübung hinsichtlich der Beurteilung der Ausstandsgründe – in Anwendung der vorgenannten bundes- und verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung – unter Mitwirkung der betroffenen Personen auf das Ausstandsbegehren nicht einzutreten.

E. 2.4.2

Auf die Ausstandsbegehren gegen E und D kann nicht eingetreten werden, da beide gemäss RB 2010 S. 4 im vorliegenden Verfahren nicht dem Spruchkörper angehören und somit nicht in den Ausstand treten können. Dasselbe gilt in Bezug auf das Ausstandsgesuch gegen B, nachdem dieser am 21. September 2011 seinen Ausstand im vorliegenden Verfahren erklärt hat. Sämtliche von ihm vorgenommenen prozessleitenden Handlungen wurden aus diesem Grund wiederholt.

E. 2.4.3

Soweit sich das Ausstandsbegehren des Beschwerdeführers gegen C richtet, vertrat dieser B (vor seiner Ausstandserklärung) und traf den Entscheid betreffend die aufschiebende Wirkung. Wie erwähnt (vgl. E. 2.2.2), begründet diese Art von "Vorbefassung" gerade keine objektive Befangenheit, weil nur ein beschränkter Teil des Verfahrens – namentlich die Frage der aufschiebenden Wirkung – zu behandeln war und somit dennoch ein offener, unbestimmter Verfahrensausgang anzunehmen ist (vgl. BGE 131 I 113 E. 3.6 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Ein rechtsstaatliches Verfahren setzt regelmässig voraus, dass ein Gerichtspräsident oder ein (Instruktions-)Richter schon vor dem eigentlichen Sachentscheid prozessuale Anordnungen trifft. Dazu gehört auch die Behandlung von Gesuchen um Gewährung und Entzug der aufschiebenden Wirkung. Auch wenn das verfügende Gerichtsmitglied dabei unter Umständen bereits gewisse materielle Gesichtspunkte zu würdigen oder die Aussichten der Beschwerde abzuwägen hat, ist es deswegen noch nicht voreingenommen. Damit eine unzulässige Vorbefassung gegeben ist, müssen zusätzlich tatsächliche Gegebenheiten hinzutreten, welche ihrerseits den Anschein

der Befangenheit zu erwecken vermögen. Aus vorangegangenen prozessualen Zwischenverfügungen ergibt sich grundsätzlich noch keine Ausstandspflicht (vgl. BGr, 12. Januar 2011, 8C_970/2010, E. 4.3; BGr, 16. März 2001, 2A.468/2000, E. 2b/bb; BGE 116 Ia 14 E. 5b, 114 Ia 50 E. 3d). Die vom Beschwerdeführer im Zusammenhang mit dem Zwischenentscheid über die aufschiebende Wirkung geltend gemachten prozessualen Fehler liessen nur auf Befangenheit schliessen, wenn es sich dabei um besonders krasse Fehler oder wiederholte Irrtümer handelte, die eine schwere Verletzung der Richterpflichten darstellten (BGr, 17. Juni 2009, 2A_222/2009, E. 4.1 mit weiteren Hinweisen; BGE 116 Ia 135, E. 3a; RB 1996 Nr. 3). Ein solch qualifizierter Verfahrensfehler ist vorliegend nicht dargetan. Insbesondere wurde das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers vor dem Entscheid über die aufschiebende Wirkung nicht verletzt, zumal der Beschwerdeführer bereits in seiner Beschwerdeschrift zur aufschiebenden Wirkung Stellung bezogen und beantragt hatte, der "Beschwerde sei aufschiebende Wirkung zuzuerkennen" (S. 2). Angesichts dieses Antrags erscheint es widersprüchlich, wenn er in der Replik die Verweigerung des rechtlichen Gehörs bezüglich rechtsungültigen Antrags der Finanzdirektion auf Entzug der aufschiebenden Wirkung (S. 3) rügt, geht aus seinem erwähnten Antrag auf "Zuerkennung" der aufschiebenden Wirkung doch hervor, dass er davon ausging, dass der Beschwerde keine aufschiebende Wirkung zukomme. Selbst wenn ein Fehler in der Verfahrensleitung anzunehmen wäre, läge darin nicht ohne Weiteres ein objektiver Anhaltspunkt für einen Anschein der Befangenheit von C. Eine fehlerhafte Entscheidung müsste keineswegs aus einer Voreingenommenheit gegenüber einer Partei resultieren. Der Beschwerdeführer kann nicht im Ansatz darlegen, weswegen die eigentliche Beurteilung der Sach- und Rechtslage durch C nicht mehr offen sein soll, zumal im Rahmen der Verfahrensleitung andere Fragen als die konkret zu entscheidende Rechtsfrage oder nur ein beschränkter Teil des hängigen Verfahrens zu behandeln waren. Der Befangenheitsvorwurf erscheint unter diesen Umständen insgesamt als derart haltlos, dass auf das Ausstandsbegehren gegen C unter Mitwirkung von C und unter Hinweis auf die dargelegte Rechtsprechung nicht einzutreten ist. Dasselbe gilt auch, soweit sich das Ausstandsbegehren gegen F richtet.

E. 2.4.4

Nach dem Gesagten ist auf sämtliche Ausstandsbegehren des Beschwerdeführers unter Mitwirkung der abgelehnten Personen nicht einzutreten. Eine Weiterleitung an die Justizverwaltungskommission des Kantonsrats zur Feststellung des Ausschlussgrundes der Vorbefassung, wie vom Beschwerdeführer beantragt, erübrigt sich. Daran ändert auch die vom Beschwerdeführer in seiner Eingabe vom 16. Februar 2012 angeführte neueste bundesgerichtliche Rechtsprechung nichts, zumal jene Fälle andere Sachverhaltskonstellationen betrafen. So lag im Verfahren 1B_188/2011 ein hierarchisches Spannungsfeld (zwischen der Sachverständigen und dem Angeschuldigten) und im BGE 137 I 227 eine den Anforderungen an den verfassungsmässigen Richter und die richterliche Unabhängigkeit nicht entsprechende Gerichtspraxis vor. Im vorliegenden Fall bestehen weder ein vergleichbares Hierarchieverhältnis noch eine mit Art. 30 Abs. 1 und Art. 191c BV sowie Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) unvereinbare Gerichtspraxis. Der Vorwurf der Befangenheit oder Parteilichkeit der "ganzen Abteilung bzw. des Gerichts" erweist sich als unbegründet, da das Verwaltungsgericht dem Beschwerdeführer sämtliche existierenden Stellungnahmen zur Stellung- oder Kenntnisnahme weitergeleitet sowie ihm wunschgemäss weitere Kopien von Akten zugestellt und ihn in der Verfügung vom 7. Februar 2012 ausserdem ausdrücklich auf die

Möglichkeit der Akteneinsicht zwecks Beseitigung seiner Zweifel hingewiesen hat.

E. 3

Im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle kann die Verletzung des übergeordneten Rechts gerügt werden (§ 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 2 VRG; vgl. auch Art. 79 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [KV]). Das Ermessen der erlassenden Behörde ist zu respektieren. Das Bundesgericht hebt eine kantonale Norm nur auf, sofern sie sich jeglicher verfassungs- und völkerrechtskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich bleibt (BGE 134 I 293 E. 2). Die Wahrscheinlichkeit der künftigen rechtskonformen Anwendung ist zu berücksichtigen. Die Zurückhaltung des Bundesgerichts ist allerdings auch föderalistisch motiviert; dieser Gesichtspunkt spielt im kantonalen Verfahren keine Rolle (zum Ganzen Isabelle Häner in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 79 N. 23).

E. 4.1

Der Beschwerdeführer rügt, die Abschaffung der Gerichtsferien verstosse gegen die Kantonsverfassung (Art. 18, Art. 77 in Verbindung mit Art. 138, Art. 49 und 38 KV), gegen die Bundesverfassung (Art. 29 und 30 BV) sowie gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (Art. 6 und 13 EMRK). Die Abschaffung sei unnötig und unverhältnismässig, da sie zahlreiche Verfahren betreffe, die gar nicht mit der direkten Bundessteuer veranlagt würden. Ausserdem werde Treu und Glauben verletzt, weil der Rechtsschutz zulasten des Steuerpflichtigen und zugunsten des Steueramts eingeschränkt werde.

E. 4.2

Der Beschwerdeführer macht geltend, für eine wirksame Anfechtung eines Einschätzungsentscheids, wie es Art. 77 KV garantiere, bedürfe es genügender Zeit für die Ausarbeitung der Rechtschrift, zumal vor oberen Instanzen im Steuerrecht ein Novenverbot gelte. Die Abschaffung der Gerichtsferien bedürfe somit zwingend einer Revision der Kantonsverfassung.

E. 4.2.1

Gemäss Art. 77 Abs. 1 KV gewährleistet das Gesetz die wirksame Überprüfung von Verwaltungsanordnungen durch eine Rekursinstanz sowie den Weiterzug an ein Gericht. Art. 13 EMRK enthält eine ähnliche Formulierung wie Art. 77 Abs. 1 KV. Auch dort wird verlangt, dass eine Verletzung der Garantien der Europäischen Menschenrechtskonvention mit einer wirksamen Beschwerde bei einer nationalen Instanz angefochten werden kann. Die "wirksame" Überprüfung erfordert die Unabhängigkeit der Rekursinstanz und die Einhaltung grundlegender Voraussetzungen der Verfahrensfairness, insbesondere des Anspruchs auf rechtliches Gehör und auf Begründung von Entscheiden. Ferner muss das betreffende Rechtsmittel tatsächlich offenstehen und bei Obsiegen Folgen zeitigen (BGE 130 I 369 E. 6.1, 126 II 337 E. 8d/bb, 123 I 25 E. 2b/dd, 123 II 402 E. 4b, 121 I 87; Häner in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach, Art. 77 N. 7 ff.).

E. 4.2.2

Das Rechtsmittelsystem des Kantons Zürich im Bereich des Steuerrechts erfüllt diese Anforderungen von Art. 77 KV und Art. 13 EMRK. Es gewährleistet den Weiterzug von Verfügungen der Steuerbehörden an eine unabhängige Instanz; im Allgemeinen können

Verfügungen der Steuerbehörden mit Einsprache an eine Verwaltungsbehörde, anschliessend mit Rekurs und/oder Beschwerde an eine unabhängige (gerichtliche) Instanz (Steuerrekursgericht, Verwaltungsgericht) angefochten werden (vgl. §§ 147 ff., 153, 162, 178, 181 Abs. 3, 185, 210 ff., 251a f. StG). Dabei können mit dem Rekurs alle Mängel des angefochtenen Entscheids und des vorangegangenen Verfahrens gerügt werden, womit insbesondere auch die Kontrolle der Ermessensausübung gewährleistet ist (vgl. § 147 Abs. 3 StG). Sämtliche Rechtsmittel auf kantonaler Ebene im Bereich des Steuerrechts sind reformatorischer Natur und zeitigen bei Obsiegen Folgen, das heisst, die Rechtsmittelinstanz kann in der Sache selber entscheiden oder die rechtswidrige Verfügung aufheben und die Sache zum Neuentscheid zurückweisen (Martin Zweifel/Hugo Casanova, Schweizerisches Steuerverfahrensrecht, Zürich 2008, § 4 N. 7). Die Rüge des Beschwerdeführers erweist sich somit als unbegründet. Der Anspruch auf wirksame Beschwerde wird dadurch nicht tangiert, dass das zur Verfügung stehende Rechtsmittel formellen Voraussetzungen unterworfen wird, es sei denn, das Beschwerderecht werde dadurch grundsätzlich ausgehöhlt (Mark Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention [EMRK], 2. A., Zürich 1999, N. 650 mit weiteren Hinweisen; BGr, 31. Juli 2006, 2A.339/2006, E. 5.1). Die Abschaffung der Gerichtsferien bewirkt jedoch keine solche Aushöhlung des Beschwerderechts und ist daher mit Art. 77 KV und Art. 13 EMRK vereinbar, wird dem Anspruch auf wirksamen Rechtsschutz doch durch die Rechtsmittelfristen von 30 Tagen Rechnung getragen. Art. 77 KV und Art. 13 EMRK gewähren nicht einmal einen Anspruch auf Ausschöpfung der ganzen Rechtsmittelfrist (VGr, 25. Mai 2011, SB.2011.00003, E. 2.3; ASA 61, 522; RB 1983 Nr. 55; StE 2004 B 92.8 Nr. 11). Ausserdem bedarf das (erste und) häufigste Rechtsmittel, die Einsprache, ausser bei Einsprachen gegen Ermessenseinschätzungen nicht einmal zwingend einer Begründung. Sodann besteht – zumindest in den unteren Instanzen – ein Novenrecht. In begründeten Fällen gibt es zudem die Möglichkeit der Fristwiederherstellung (vgl. § 15 VO StG).

E. 4.3

Der Beschwerdeführer beruft sich weiter auf seinen Anspruch auf ein wohlfeiles Verfahren gemäss Art. 18 Abs. 1 KV, wonach jede Person vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf rasche und wohlfeile Erledigung des Verfahrens hat. Die Abschaffung der Gerichtsferien und verfahrensmässige Schlechterstellung der Steuerpflichtigen verletzen Art. 18 Abs. 1 KV, da die zwangsweise Einbeziehung eines Treuhänders, um beruhigt in die Ferien fahren zu können, das Rechtsmittelverfahren zulasten des Steuerpflichtigen massiv verteuere. Dies widerspreche dem Zweck und dem Willen des historischen Verfassungsgebers.

E. 4.3.1

"Wohlfeil" bedeutet, dass das Verfahren für den Rechtsuchenden grundsätzlich bezahlbar sein muss. Jede Person soll ohne allzu grosses finanzielles Risiko Zugang zu den Gerichten und Verwaltungsinstanzen finden können. Vor allem muss die Belastung mit Verfahrenskosten in einem vernünftigen Verhältnis zum Streitwert stehen (vgl. BGr, 21. Juli 2009, 2C_823/2008, E. 8.1; Giovanni Biaggini in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach, Art. 18 N. 19).

E. 4.3.2

Die Rüge des Beschwerdeführers, die Abschaffung der Gerichtsferien verteuere das Verfahren, trifft nicht zu, bezieht sich Art. 18 KV doch nur auf die Verfahrenskosten, das heisst, die Gebühren und Kosten des Staats für Aufwendungen im Rahmen der Vornahme einer Amtshandlung (Giovanni Biaggini, Art. 18 KV N. 19 f.), nicht jedoch auf die Auslagen der Privaten im Zusammenhang mit einem (Rechtsmittel-)Verfahren. Die Höhe der staatlichen Gebühren und Kosten wird vom Rechtsmittel und von der entscheidenden Instanz bestimmt und bemisst sich nach den jeweiligen gesetzlichen Grundlagen. So richten sich etwa die Gebühren des Verwaltungsgerichts und des Steuerrekursgerichts nach der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 23. August 2010 (GebV VGr). Nach § 2 GebV VGr bemisst sich die Gerichtsgebühr nach dem Zeitaufwand des Gerichts, der Schwierigkeit des Falles und dem Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse. Folglich sind die Gerichtsferien dabei unerheblich, weshalb auch deren Abschaffung keine Auswirkungen auf die Höhe der Verfahrenskosten (des Staats) zeitigt. Was die von Art. 18 KV entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers nicht erfassten Kosten der Privaten betrifft, dürften diese infolge der Abschaffung der Gerichtsferien aus Synergieeffekten oft sogar sinken, verteuerte doch die fehlende Parallelität der Gerichtsferien – das heisst der Umstand, dass bei den Staats- und Gemeindesteuern die Gerichtsferien anders geregelt waren als bei der direkten Bundessteuer – das Verfahren und insbesondere die Folgekosten aus Prozessverlusten für die Betroffenen (vgl. BGr, 11. November 2010, 2C_503/2010). Darüber hinaus hat jede private Person, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügt, Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege, wenn ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint. Soweit es zur Wahrung ihrer Rechte notwendig ist, hat sie auch Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand (vgl. Art. 29 Abs. 3 BV, § 16 VRG). Die Rüge des Beschwerdeführers erwiese sich somit selbst bezüglich der von Art. 18 KV nicht erfassten Kosten der Privaten als unbegründet.

E. 4.4

Sodann rügt der Beschwerdeführer, die Abschaffung der Gerichtsferien sei nicht nur für die Steuerpflichtigen kostspielig, sondern auch unverhältnismässig, weil sie auch in Rechtsmittelverfahren, die nicht mit der direkten Bundessteuer zusammenhängen (zum Beispiel Grundstücksgewinnsteuern), völlig willkürlich abgeschafft würden und die Steuerpflichtigen zwingen, ihre Daten einem Treuhänder preiszugeben. Die Abschaffung verletze Treu und Glauben, weil der Rechtsschutz zulasten der Steuerpflichtigen und einseitig zugunsten der Steuerbehörden irreführend als "Bürgerinnen- und Bürgernahes Veranlagungsverfahren" bezeichnet werde.

E. 4.4.1

Das Gebot der Verhältnismässigkeit ergibt sich aus Art. 5 Abs. 2 BV sowie Art. 2 Abs. 2 KV und richtet sich auch an die rechtsetzenden Behörden (vgl. zum Beispiel Yvo Hangartner in: Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. A., Zürich etc. 2008, Art. 5 Rz. 36; Biaggini Häner/Rüssli/Schwarzenbach, Art. 2 N. 7). Rechtsbestimmungen haben demnach nicht nur geeignet und erforderlich zu sein, um den angestrebten Zweck zu erreichen; sie dürfen auch nicht im Missverhältnis zu anderen zu beachtenden Interessen stehen (Hangartner, Art. 5 Rz. 39; BGE 136 I 17 E. 4.4, 135 I 176 E. 8.1, 134 I 214 E. 5.7, 131 V 107 E. 3.4.1) und müssen für die betroffenen Privaten zumutbar sein. Soweit nicht die Einschränkung von Grundrechten (Art. 36 Abs. 3 BV) infrage steht, sondern das Verhältnismässigkeitsprinzip als allgemeiner Verfassungsgrundsatz zu beachten ist, ist den rechtsetzenden Behörden allerdings ein weiter

Gestaltungsspielraum zuzugestehen. Dies gilt nicht nur im Verhältnis zwischen dem Bundesgericht und dem kantonalen Gesetzgeber (vgl. dazu BGE 134 I 153 E. 4.2.1), sondern muss – wenn auch in geringerem Mass – allgemein im Verhältnis zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und Rechtsetzung gelten, da es nicht Aufgabe der Judikative sein kann, detaillierte Leitlinien für jegliche staatliche Tätigkeit zu entwickeln.

E. 4.4.2

Die Abschaffung der Gerichtsferien in sämtlichen Staats- und Gemeindesteuerverfahren verstösst nicht gegen das Verhältnismässigkeitsgebot (Art. 5 Abs. 2 BV). Die Massnahme ist geeignet und erforderlich, um das Ziel – die Vereinheitlichung bzw. Harmonisierung des Fristenlaufs für die Staats- und Gemeindesteuern und die direkte Bundessteuer – zu erreichen. Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers wäre es gerade nicht "bürgerinnen- und bürgerfreundlich", wenn die Gerichtsferien für die Fristen in Rechtsmittelverfahren, die nicht mit der direkten Bundessteuer zusammenhängen, nicht abgeschafft würden. Eine solche Aufspaltung würde die Verfahren bzw. die Berechnung der Fristen unverhältnismässig erschweren, wäre es doch den Bürgerinnen und Bürgern kaum zumutbar, zwischen "Verfahren, die mit der direkten Bundessteuer zusammenhängen", und "Verfahren, die nicht mit der direkten Bundessteuer zusammenhängen", zu unterscheiden. Die gänzliche Abschaffung hingegen schafft Klarheit und stellt eine erhebliche Vereinfachung für die Bürgerinnen und Bürger dar, weshalb die Massnahme ohne Weiteres auch zumutbar ist und der Grundsatz von Treu und Glauben durch die Bezeichnung der Vorlage als "bürgerinnen- und bürgerfreundlich" nicht verletzt wurde. Dass die Abschaffung der Gerichtsferien durchaus verhältnismässig ist, zeigt auch ein Blick auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts, hat doch die "Praxis des Zürcher Einschätzungsverfahrens für Staats- und Gemeindesteuern und direkte Bundessteuer" nicht, wie der Beschwerdeführer behauptet, "jahrzehntelang" problemlos funktioniert. So hatte das Bundesgericht immer wieder Fälle zu beurteilen, in denen das Zürcher Verwaltungsgericht in Staats- und Gemeindesteuersachen materiell entschieden, betreffend die direkte Bundessteuer jedoch wegen Verspätung – mangels Gerichtsferien – nicht eingetreten war. Die Uneinheitlichkeit hinsichtlich der Gerichtsferien hat nicht nur bei Laien, sondern auch bei deren Anwälten Verwirrung gestiftet. In diesem Sinn hat auch das Bundesgericht festgehalten, dass, soweit eine einheitliche Fristenregelung bei den Staats- und Gemeindesteuern und bei der direkten Bundessteuer harmonisierungsrechtlich erforderlich wäre, die Kantone ihre Bestimmungen denjenigen der Bundessteuer anzupassen hätten, bestünde doch im umgekehrten Fall die Möglichkeit von bis zu 26 unterschiedlichen Lösungen. Das Bundesgericht hat denn auch bisher lediglich ein Harmonisierungsgebot in Betracht gezogen, das eine Anpassung der kantonalen Fristenregelungen an diejenige des Bundes mit sich brächte (vgl. BGr, 11. November 2010, 2C_503/2010, E. 2.3.1; BGr, 15. Februar 2006, 2A.70/2006, E. 3).

E. 4.5

Des Weiteren macht der Beschwerdeführer geltend, die Regelung über den Fristenstillstand für Rechtsmittelfristen im Steuergesetz sei 1982 vom Kantonsrat genehmigt worden, wodurch sie faktisch Gesetzescharakter habe. Gerichtsferien seien ohnehin als wichtige Rechtssätze einzustufen, die gemäss Art. 38 KV in der Form des Gesetzes erlassen werden müssten.

E. 4.5.1

Gemäss Art. 38 Abs. 1 KV sind alle wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts in Gesetzesform zu erlassen. Als Gesetze gelten Beschlüsse, die unter der Bezeichnung als "Gesetz" vom Kantonsrat gefasst werden und dem Referendum unterstehen (vgl. Matthias Hauser in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach, Art. 38 N. 7). Für weniger wichtige Rechtssätze, namentlich solche über den Vollzug der Gesetze, genügt die Form der Verordnung (Art. 38 Abs. 2 KV). Der Begriff der wichtigen Rechtssätze ist unbestimmt. Welche Materien vor dem Hintergrund des Art. 38 KV als wichtig zu betrachten sind, ist durch Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs zu ermitteln (vgl. Hauser, Art. 38 N. 13 f.; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich 2010, Rz. 396 ff.; Karin Sutter-Somm, in: Bernhard Ehrenzeller et al., Zürich etc. 2002, Art. 164 BV Rz. 20). Als wichtig gelten insbesondere die in Art. 38 Abs. 1 KV aufgezählten Materien, unter anderem die Organisation und Aufgaben der Behörden (lit. c) sowie die Voraussetzungen und Bemessungsgrundlagen von Steuern (lit. d). Art. 38 Abs. 1 lit. c KV gilt für sämtliche Behörden, auch für die Gerichte. Zu den wesentlichen Bestimmungen im Bereich der Justiz zählen insbesondere die wesentlichen Verfahrensbestimmungen und die Festlegung der Rechtsmittelinstanzen (Hauser, Art. 38 N. 26; BGE 104 Ia 226 E. 2). Vor diesem Hintergrund ergibt sich, dass Bestimmungen über die Gerichtsorganisation, die sachliche Zuständigkeit und den Rechtsmittelweg in die Form des formellen Gesetzes zu kleiden sind. Davon ausgenommen sind nach Art. 38 Abs. 2 KV lediglich weniger wichtige Rechtssätze, namentlich über den Vollzug von Gesetzen, und im Falle des Notstands Notverordnungen des Regierungsrats gemäss Art. 72 KV (vgl. BGE 134 I 125 E. 3.2). Art. 125 Abs. 1 KV nimmt die allgemeine Vorgabe von Art. 38 Abs. 1 lit. d KV auf, streicht die zentrale Bedeutung des Legalitätsprinzips im Steuerrecht hervor und lehnt sich an Art. 127 Abs. 1 BV an. Als Kriterien der Wichtigkeit gelten insbesondere die Schwere des Eingriffs in die Rechtsstellung der Normadressaten, die Anzahl der Betroffenen, die finanziellen Folgen der Regelung für das Gemeinwesen – wobei eine Bestimmung namentlich als wichtig gilt, wenn dadurch Ausgaben gebunden werden können, deren Höhe die Kompetenzlimite des Regierungsrats übersteigt, wodurch eine Kompetenzverschiebung bewirkt wird –, die politische Akzeptanz und die Grundsätzlichkeit (vgl. BGE 131 II 13 E. 6.5.1; Hauser, Art. 38 N. 15; Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 396 ff.). Unter Berücksichtigung des Grads der Betroffenheit der Rechtsgüter genügt eine Bestimmung auf Verordnungsstufe, wenn untergeordnete Einzelheiten technischer oder organisatorischer Natur zu regeln oder wenn häufig Anpassungen an die sich ändernden, ferner schlecht vorhersehbaren Verhältnisse notwendig sind, sodass aus Gründen der Flexibilität die Kompetenz zur Festlegung der betreffenden Frage der Exekutive überlassen werden kann [vgl. BGr, 7. April 2005, 2P.283/2004, E. 7.3; Kantonsgericht BL, 23. August 2006, E. 4 f), <http://www.baselland.ch/059-htm.289739.0.html>].

E. 4.5.2

Die umstrittene Verordnung stützt sich auf das Steuergesetz, ein kantonales formelles Gesetz, namentlich auf § 265 StG, der den Regierungsrat ermächtigt, die zur Ausführung des Steuergesetzes erforderlichen Verordnungen zu erlassen. Auch ohne ausdrückliche Kompetenznorm im Gesetz wäre der Regierungsrat befugt, Ausführungsbestimmungen zu erlassen, ergibt sich diese Kompetenz doch bereits aus der verfassungsrechtlichen Kompetenz der Exekutive zum Gesetzesvollzug (Art. 38 und 67 je Abs. 2 KV). Das Steuergesetz erwähnt zwar Fristen, regelt aber die Berechnung dieser Fristen nicht. In dieser Situation war der Regierungsrat aufgerufen, die Vorgaben für die genaue Berechnung der Fristen festzulegen, was er mit §§ 12–14 VO StG getan hat. Geregelt werden damit

Einzelheiten technischer bzw. organisatorischer Natur, denen nicht die Bedeutung einer umfassenden gerichtsorganisatorischen Regelung, sondern eines bloss untergeordneten Bereichs im Sinn von Art. 38 Abs. 2 KV zukommt. Ausserdem handelt es sich nicht um materiell-rechtliche Bestimmungen, welche allenfalls der Gesetzesform bedürften (vgl. Michael Beusch, in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach, Art. 125 KV N. 11; Hauser, Art. 38 N. 27). Damit halten die auf Verordnungsstufe getroffene Regelung sowie auch deren Aufhebung durch den Regierungsrat vor dem kantonalen Verfassungs- und Organisationsrecht stand.

E. 4.6

Sodann macht der Beschwerdeführer eine Verletzung der Gewaltentrennung geltend, hätte doch der Regierungsrat die Gerichtsferien ohne die ausdrückliche Befürwortung der Abschaffung der Gerichtsferien durch das Verwaltungsgericht nie abgeschafft. Es stelle eine massive Verletzung der Gewaltentrennung dar, wenn die Exekutive das Rechtsmittelverfahren vor Gerichten willkürlich und einseitig zu ihren Gunsten abändere.

E. 4.6.1

Das Prinzip der Gewaltenteilung schützt die Einhaltung der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung. Welche Behörde wofür zuständig ist, ergibt sich in erster Linie aus dem kantonalen Staatsrecht (BGE 130 I 1 E. 3.1; 128 I 113 E. 3c). In der Verfassung des Kantons Zürich ist das Gewaltentrennungsprinzip nicht ausdrücklich ausgesprochen; es ergibt sich jedoch daraus, dass die Kantonsverfassung eine klare Trennung zwischen Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege vornimmt (Art. 28 ff., 37 ff., 56 ff. KV; BGr, 5. Januar 2005, 1P.327/2004, E. 3.3; BGE 102 Ia 387 E.8, 81 I 119 E. 2).

E. 4.6.2

In Konkretisierung von Art. 67 Abs. 1 KV werden laut den §§ 12 und 15 der Rechtsetzungsverordnung vom 29. November 2000 (LS 172.16) die von einer Rechtsänderung betroffenen Behörden, Verbände, Körperschaften und andere Organisationen angehört; darunter fallen auch betroffene Gerichte (vgl. Häner in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach, Art. 67 N. 1). Eine bloss Anhearing hat keine Auswirkungen auf die Zuständigkeitsordnung und verletzt somit das Gewaltentrennungsprinzip nicht. Eine entsprechende Bestimmung findet sich auf Bundesebene in Art. 11 der Vernehmlassungsverordnung vom 17. August 2005 (SR 172.061.1). Indem die Finanzdirektion das Verwaltungsgericht zur Stellungnahme einlud, hielt sie sich an die rechtlichen Rahmenbedingungen. Mangels Bindung des Regierungsrats an die Vernehmlassung(en) ist sodann deren Einfluss auf den regierungsrätlichen Entscheid als untergeordnet zu beurteilen. Nicht zuletzt kann infrage gestellt werden, ob die Abschaffung der Gerichtsferien überhaupt im Einklang mit den Interessen des Verwaltungsgerichts steht, ist diese doch für das Verwaltungsgericht mit einem Mehraufwand, insbesondere in personeller Hinsicht, bei unveränderten finanziellen Ressourcen verbunden. Dass sich das Verwaltungsgericht dennoch zugunsten der Abschaffung geäussert hat, beruht auf einer sachkundigen Analyse der Rechtslage aus neutraler bzw. verfassungsrechtlicher Sicht. Nach dem Gesagten erscheint auch diese Rüge des Beschwerdeführers als unbegründet. Im Widerspruch zu seiner Rüge der Verletzung der Gewaltentrennung beantragt der Beschwerdeführer in seiner Eingabe vom 28. August 2011 (S. 8), das Verwaltungsgericht bzw. dessen Verwaltungskommission habe darüber zu entscheiden, ob die Stellungnahme zur Abschaffung der Gerichtsferien unter anderem wegen Willensmängeln zu widerrufen

sei und vom Regierungs- bzw. Kantonsrat öffentlich die sofortige Wiedereinführung der Gerichtsferien auf dem Weg der Rechtsetzung verlangt werden müsse. Damit würde sich das Verwaltungsgericht nicht nur als betroffene und daher anzuhörende Behörde, sondern sogar als Initiant an der Rechtsetzung beteiligen.

E. 4.7

Gemäss Art. 29 Abs. 1 BV hat jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsbehörden Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist. Auch aus dieser Bestimmung – sowie aus dem vorliegend nicht anwendbaren Art. 6 Abs. 1 der EMRK – lässt sich kein Anspruch auf Gerichtsferien ableiten. Insbesondere ist die Waffengleichheit von der Abschaffung der Gerichtsferien nicht tangiert, weil die Abschaffung der Gerichtsferien gleichermassen auch für die Behörden gilt, wenn beispielsweise das kantonale Steueramt einen Entscheid des Steuerrekursgerichts beim Verwaltungsgericht anfechten will. Haltlos ist auch der Vorwurf der Gefahr des "Datenmissbrauchs", indem die "Einschätzungsbeamten [...] mit entsprechendem Timing der Zustellung die Rechtsmittelfrist der Steuerpflichtigen drastisch [...] verkürzen" könnten, weil sie "aufgrund der in den Akten liegenden Steuererklärungen höchstpersönliche Daten der Steuerpflichtigen" kennen würden. Zum einen ist bereits das Bestehen eines solchen Wissensvorsprungs fraglich, beziehen sich doch die Angaben einer Steuererklärung auf die vergangene Steuerperiode und nicht auf das laufende Kalenderjahr. Zum anderen ist angesichts des Massenverfahrens ohnehin unwahrscheinlich, dass ein allenfalls vorhandener Wissensvorsprung ausgenützt werden könnte.

E. 4.8

Der Beschwerdeführer beantragt ferner, es sei festzustellen, dass die Antragstellung der Abschaffung der Gerichtsferien zum eigenen Vorteil durch die Finanzdirektion als selbstinteressierte Gegenpartei, das heisst in eigener Sache, Art 43 KV verletze. Den Antrag hätte eine andere, unbefangene Direktion stellen müssen. Ein Ausstandsbegehren, das sich auf die Behörde als solche statt auf deren Mitglieder bezieht, ist vorab unzulässig, da sich Ausstandsbegehren rechtsprechungsgemäss nur gegen (sämtliche) Mitglieder einer Behörde, nicht aber gegen eine Behörde als solche richten können (vgl. BGr, 27. April 2011, 8C_102/2011, E. 2.2, mit weiteren Hinweisen). Ausserdem gelten in der Verwaltung nicht dieselben strengen Anforderungen an die Unabhängigkeit wie für Gerichte (Walter Haller in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach, Art. 43 N. 6). Die Regelung in § 37 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrats und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (VOG RR) sieht vor, dass die Staatskanzlei Eingaben an den Regierungsrat der Direktion zur Antragstellung zuweist, in deren Zuständigkeitsbereich das Geschäft fällt. Diese Regelung bringt es sozusagen mit sich, dass die "interessierte", nämlich betroffene und daher zuständige Direktion den Antrag stellt. Eine solche Regelung verstösst nicht gegen Art. 43 KV, sondern dient vielmehr der klaren Abgrenzung der Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung und der Erledigung der Geschäfte durch die Behörde mit der höchsten Sachkompetenz. Im vorliegenden Fall ist gemäss Anhang 1 zur VOG RR, lit. C Ziff. 3 die Finanzdirektion für die Antragstellung zuständig.

E. 5.1

In seiner Stellungnahme vom 28. August 2011 beantragt der Beschwerdeführer eventualiter, es seien in einer öffentlichen Verhandlung B sowie E als Zeugen im Sinn von Art. 307 des Strafgesetzbuchs einzuvernehmen, unter anderem zu den Motiven und

Gründen der Abschaffung der Gerichtsferien.

E. 5.1.1

Die Beteiligten haben nach § 59 Abs. 1 VRG keinen Rechtsanspruch auf Durchführung einer mündlichen Verhandlung. In Fällen, die als zivilrechtliche Streitigkeiten oder als strafrechtliche Anklagen im Sinn von Art. 6 Abs. 1 EMRK gelten, kann sich ein Anspruch auf mündliche Verhandlung ergeben. Diese Vorschrift findet vorliegend jedoch keine Anwendung. Ebenso wenig lässt sich das in Art. 30 Abs. 3 BV vorgesehene Recht auf eine öffentliche Gerichtsverhandlung anrufen, ist dieses doch nur im sachlichen Anwendungsbereich von Art. 6 Abs. 1 EMRK gewährleistet. Überdies gibt Art. 30 Abs. 3 BV dem Rechtsuchenden kein Recht auf eine öffentliche Verhandlung, sondern garantiert lediglich, dass, soweit eine Verhandlung stattzufinden hat, diese unter Vorbehalt der im Gesetz vorgesehenen Ausnahmen öffentlich ist (BGE 128 I 288). Im Übrigen kann auch aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV kein Anspruch auf eine persönliche mündliche Anhörung und noch weniger ein solcher auf Durchführung einer öffentlichen Verhandlung abgeleitet werden (vgl. RB 1998 Nr. 38).

E. 5.1.2

Da das Gericht den Entscheid aufgrund der Akten fällen kann, erübrigen sich Weiterungen des Verfahrens. Insbesondere besteht angesichts der eindeutigen Sach- und Rechtslage im vorliegenden Fall kein Anlass zur Anordnung einer mündlichen Verhandlung im Sinn von § 59 Abs. 1 VRG. Dem Antrag auf Durchführung einer öffentlichen Verhandlung ist somit nicht zu entsprechen. Ebenso kann auf eine Einvernahme von B und E als Zeugen verzichtet werden, weil die Motive und die Gründe für die Stellungnahme des Verwaltungsgerichts zugunsten der Abschaffung der Gerichtsferien für die Überprüfung der Abschaffung der Gerichtsferien auf deren Verfassungsmässigkeit hin nicht von Belang sind. Aus dem gleichen Grund sowie wegen des geringen Einflusses der Stellungnahme mangels Bindung des Regierungsrats (vgl. vorn E. 4.6.2) erübrigen sich auch weitere Sachverhaltsabklärungen, wie die beantragte Edition der zahlreichen Akten betreffend das Zustandekommen der Stellungnahme des Verwaltungsgerichts, und ist auf die Weiterleitung der Streitsache an die Justizverwaltungskommission des Kantonsrats sowie auf eine einstweilige Sistierung zwecks einvernehmlicher Lösung zu verzichten. Denn selbst wenn die Stellungnahme des Verwaltungsgerichts zur Abschaffung der Gerichtsferien von Dezember 2010 an den Regierungsrat unter anderem wegen Willensmängeln zu widerrufen wäre, führte dies nicht dazu, dass vom Regierungs- bzw. Kantonsrat öffentlich die sofortige Wiedereinführung der Gerichtsferien auf dem Weg der Rechtsetzung verlangt werden müsste. Vielmehr wäre gerade im Sinn der Gewaltentrennung von einem derartigen Vorgehen abzusehen (siehe vorn E. 4.6).

E. 5.2

Der Beschwerdeführer beantragt in seiner Replik, es "sei von Amtes wegen festzustellen, dass die Handlungen des Verwaltungsgerichts auch aus rein verfahrensrechtlichen Gründen nichtig und zu wiederholen sind: 7.1 offensichtlich (absichtliche) Zustellung an die falsche Gegenpartei (Finanzdirektion statt Regierungsrat)". Es fehle eine Vollmacht des Gesamtregierungsrats. Auch diese Rüge des Beschwerdeführers entbehrt jeglicher Berechtigung, wurde doch die Beschwerdeschrift – entgegen der Behauptung des Beschwerdeführers in seiner Replik vom 2. Juni 2011 (S. 8) – aktenkundig dem Regierungsrat am 24. März 2011 zugestellt. Die daraufhin eingegangene

Beschwerdeantwort wurde von der Finanzdirektion in Vertretung des Regierungsrats eingereicht. Da sich eine Bevollmächtigung auch stillschweigend aus den Umständen ergeben kann (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 53 N. 11, § 54 N. 13; VGr, 13. Mai 2011, VB.2011.00239; RB ORK 1959 Nr. 37), ist ein Nachweis der Bevollmächtigung der Finanzdirektion durch einen Stempel wie im Verfahren SB.2010.00154 nicht zwingend erforderlich. § 37 Abs. 1 und § 58 Abs. 2 VOG RR sehen im Einklang mit Art. 65 Abs. 4 KV gar ausdrücklich vor, dass die Staatskanzlei Eingaben an den Regierungsrat einer Direktion – vorliegendenfalls der Finanzdirektion gemäss Anhang 1 VOG RR – zur direkten Erledigung zuweisen kann.

E. 5.3

Für den Fall, dass die Abschaffung der Gerichtsferien rechtens gewesen sein sollte, verlangt der Beschwerdeführer in seiner Beschwerde (S. 9, Ziff. 13) sowie in seiner Replik (S. 5 f.), dass das beschlossene Inkrafttreten per 1. Juni 2011 kassiert werde, da es die Rechtssicherheit und Treu und Glauben verletze. Es sei rechtsmissbräuchlich und willkürlich, mit der Abschaffung so lange zuzuwarten, dass selbst die einschlägigen Gesetzessammlungen die Verordnungsänderung nicht mehr hätten berücksichtigen können. Mit Verfügung vom 27. April 2011 wurde das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung abgewiesen bzw. der Entzug der aufschiebenden Wirkung bestätigt. Auf die vom Beschwerdeführer in seiner Replik gegen diese Verfügung bzw. gegen die Inkraftsetzung der Verordnungsänderung per 1. Juni 2011 erhobenen Rügen ist daher nicht weiter einzugehen. In Anbetracht des Verfahrensausgangs würde eine Kassation des Inkrafttretens der Rechtssicherheit ohnehin krass zuwiderlaufen.

E. 6

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG) und steht ihm keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

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