

Jeremias Fellmann

## **Verfahrensrechtliche Aspekte der abstrakten Normenkontrolle im Bund und im Kanton Luzern**

---

Der Beitrag greift die Frage nach den prozessualen Besonderheiten von abstrakten Normprüfungsverfahren auf. Neben einer Darlegung der übergeordneten Vorgaben auf verfassungsrechtlicher Ebene wird das Verfahren vor dem Bundesgericht sowie im Kanton Luzern erörtert.

---

Beitragsart: Science

Zitiervorschlag: Jeremias Fellmann, Verfahrensrechtliche Aspekte der abstrakten Normenkontrolle im Bund und im Kanton Luzern, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2022/3

## Inhaltsübersicht

1. Einleitung
  - 1.1. Ausgangslage
  - 1.2. Fragestellung und Gang der Darstellung
  - 1.3. Abstrakte Normenkontrolle
    - 1.3.1. Begriff
    - 1.3.2. Abgrenzungen
2. Vorgaben für die abstrakte Normenkontrolle
  - 2.1. Völkerrechtliche Vorgaben
  - 2.2. Bundesrechtliche Vorgaben
    - 2.2.1. Vorgaben der Bundesverfassung
    - 2.2.2. Vorgaben des Bundesgerichtsgesetzes für kantonale Verfahren
      - 2.2.2.1. Keine Verpflichtung zur abstrakten Normenkontrolle
      - 2.2.2.2. Vorinstanzen
      - 2.2.2.3. Beschwerdebefugnis
      - 2.2.2.4. Beschwerdegründe und Kognition
      - 2.2.2.5. Weitere Vorgaben
  - 2.3. Vorgaben der Luzerner Kantonsverfassung (KV; SR 131.213)
3. Verfahren der abstrakten Normenkontrolle im Bund
  - 3.1. Zuständigkeit
  - 3.2. Anfechtungsobjekt
    - 3.2.1. Kantonale Erlasse
    - 3.2.2. Keine Ausnahmen gemäss Art. 83–85 BGG
  - 3.3. Legitimation
    - 3.3.1. Allgemeines und besonderes Beschwerderecht
    - 3.3.2. Allgemeines Beschwerderecht
      - 3.3.2.1. Überblick
      - 3.3.2.2. Formelle Beschwer
      - 3.3.2.3. Materielle Beschwer
    - 3.3.3. Besondere Beschwerderechte
  - 3.4. Weitere Verfahrensaspekte
    - 3.4.1. Ausschöpfung des kantonalen Instanzenzugs
    - 3.4.2. Rechtsmittelfrist
    - 3.4.3. Prüfmasstab
      - 3.4.3.1. Beschwerdegründe und Kognition
      - 3.4.3.2. Begründungsanforderungen
    - 3.4.4. Feststellung des Sachverhalts
    - 3.4.5. Besonderheiten
    - 3.4.6. Aufschiebende Wirkung
    - 3.4.7. Urteilswirkung
4. Verfahren der abstrakten Normenkontrolle im Kanton Luzern
  - 4.1. Zuständigkeit
    - 4.1.1. Erlassprüfung (§ 188 ff. VRG)
    - 4.1.2. Gemeindebeschwerde (§ 109 des Gemeindegesetzes [GG; SRL Nr. 150])
  - 4.2. Anfechtungsobjekt
    - 4.2.1. Rechtssätze verwaltungsrechtlichen Inhalts (§ 188 Abs. 1 VRG)
    - 4.2.2. Ausnahmen (§ 188 Abs. 2 VRG)
  - 4.3. Legitimation
  - 4.4. Weitere Verfahrensaspekte
    - 4.4.1. Rechtsmittelfrist
    - 4.4.2. Prüfmasstab
      - 4.4.2.1. Beschwerdegründe und Kognition
      - 4.4.2.2. Begründungsanforderungen
    - 4.4.3. Feststellung des Sachverhalts

- 4.4.4. Besonderheiten
- 4.4.5. Aufschiebende Wirkung
- 4.4.6. Urteilswirkung und Kostenregelung

## 5. Ergebnis

# 1. Einleitung

## 1.1. Ausgangslage

[1] Richterinnen und Richter befassen sich ganz überwiegend mit der Beurteilung von Tat- und Rechtsfragen, die sich anhand eines spezifischen Lebenssachverhalts stellen. Entsprechend sind die Gerichte hauptsächlich darin geübt, konkrete Streitfälle zu entscheiden und dem Recht im Einzelfall zum Durchbruch zu verhelfen.<sup>1</sup> Auch die Prozessgesetze sind in erster Linie auf die Behandlung konkreter Rechtsstreitigkeiten angelegt.<sup>2</sup>

[2] Der abstrakten Kontrolle von Rechtsnormen wird daneben häufig keine grosse Aufmerksamkeit geschenkt, obwohl sich dabei oft Fragen von grosser Tragweite stellen. Als Beispiele jüngeren Datums mögen Urteile zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie<sup>3</sup> oder – spezifisch im Kanton Luzern – zur Ausgestaltung der Prämienverbilligung<sup>4</sup> und zur innerkantonalen Aufgaben- und Finanzverteilung<sup>5</sup> dienen.

[3] Verfahren der abstrakten Normenkontrolle weisen dabei zwangsläufig gewisse Besonderheiten auf. Angefangen bei den zulässigen Anfechtungsobjekten über die Legitimation bis hin zur Urteilswirkung sehen sich Richterinnen und Richter bei der abstrakten Kontrolle von Rechtsnormen mit prozessualen Fragestellungen konfrontiert, die sich nicht ohne Weiteres unter Rückgriff auf die Rechtssätze und -praxis aus der Einzelaktkontrolle beantworten lassen. Der vorliegende Beitrag widmet sich diesen verfahrensrechtlichen Aspekten der abstrakten Normenkontrolle. Neben dem Verfahren vor dem Bundesgericht wird dabei jenes der Erlassprüfung im Kanton Luzern in den Fokus gerückt.

## 1.2. Fragestellung und Gang der Darstellung

[4] Im Aufbau folgt die anschliessende Darlegung den Fragestellungen, die sich aus dem Interesse an den verfahrensrechtlichen Besonderheiten der abstrakten Normenkontrolle ergeben: In einem ersten Schritt wird aufgezeigt, in welchen Punkten die zu untersuchenden Verfahren im

---

<sup>1</sup> Vgl. REGINA KIENER/BERNHARD RÜTSCHÉ/MATHIAS KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. Aufl., Zürich 2021, S. 8 Rz. 19. Eine aktuelle Statistik zum zahlenmässigen Verhältnis zwischen konkreten und abstrakten Normenkontrollverfahren veröffentlichen in ihren Geschäftsberichten weder das Bundesgericht, noch das Luzerner Kantonsgericht.

<sup>2</sup> Im Bundesgerichtsgesetz (BGG; SR 173.110) sind bloss vier Bestimmungen spezifisch der abstrakten Normenkontrolle gewidmet (vgl. Art. 82 lit. b, Art. 87, Art. 89 Abs. 1 lit. b und Art. 101 BGG). Im Gesetz des Kantons Luzern über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SRL Nr. 40) sind es immerhin deren sechs (vgl. § 129 Abs. 1 lit. b sowie § 188–192 VRG).

<sup>3</sup> Vgl. BGE 147 I 478; BGE 147 I 450; BGE 147 I 393; Urteil des Bundesgerichts 2C\_183/2021 vom 23. November 2021 (zur Publ. vorgesehen); vgl. auch KASPAR GERBER, Drei Leiturteile des Bundesgerichts zu kantonalen Coronamassnahmen, in: Jusletter 16. August 2021.

<sup>4</sup> Vgl. BGE 145 I 26; Luzerner Gerichts- und Verwaltungsentscheide (LGVE) 2018 III Nr. 1.

<sup>5</sup> Vgl. BGE 147 I 136.

Bund und im Kanton Luzern rechtlich übergeordneten Vorgaben gehorchen müssen.<sup>6</sup> Alsdann werden die zentralen Elemente des abstrakten Normenkontrollverfahrens vor dem Bundesgericht erörtert,<sup>7</sup> bevor die wichtigsten Aspekte des Erlassprüfungsverfahrens im Kanton Luzern diskutiert werden.<sup>8</sup> Daran schliesst sich eine kurze Zusammenfassung der Ergebnisse an.<sup>9</sup> Vorab ist an dieser Stelle auf den Begriff der abstrakten Normenkontrolle und die Abgrenzung von anderen Begrifflichkeiten einzugehen.

### 1.3. Abstrakte Normenkontrolle

#### 1.3.1. Begriff

[5] Der Begriff der abstrakten Normenkontrolle bezeichnet die Überprüfung eines Rechtssatzes oder eines Erlasses, die unabhängig von einem konkreten Anwendungsfall erfolgt.<sup>10</sup> Kontrolliert wird nicht die Rechtsanwendung im Einzelfall, sondern ob das Verfahren der Rechtssetzung in einem Resultat mündete, das mit dem höherrangigen Recht in Übereinstimmung steht. Anfechtungsobjekt bei der abstrakten Normenkontrolle ist demnach die Norm als solche. Sie bildet zugleich das Prüfobjekt des Verfahrens.<sup>11</sup>

[6] Aus dem Begriff der abstrakten Normenkontrolle selbst ergibt sich für den Kreis der denkbaren Kontrollinstanzen grundsätzlich keine Einschränkung. Als abstrakte Normenkontrolle kann daher auch die Überprüfung eines Rechtssatzes durch eine Verwaltungsbehörde oder ein politisches Organ gelten.<sup>12</sup> Im vorliegenden Beitrag wird mit dem Begriff der abstrakten Normenkontrolle jedoch stets ein Prüfungsvorgang bezeichnet, der durch ein Gericht erfolgt.

#### 1.3.2. Abgrenzungen

[7] Der Begriff der abstrakten Normenkontrolle, wie er dem vorliegenden Beitrag zugrunde liegt, ist in verschiedener Hinsicht von anderen Prüfungsvorgängen abzugrenzen. Eine erste Abgrenzung ist vorab nach den Kontrollinstanzen vorzunehmen. Wie soeben erwähnt ist denkbar, dass die abstrakte Prüfung eines Erlasses nicht ein Gericht, sondern eine andere Behörde oder ein politisches Organ vornimmt. Eine von der Legislativ- und Exekutivgewalt unabhängige Normprüfung ist in diesem Fall jedoch nicht gewährleistet, sodass es sich nicht um eine abstrakte Normenkontrolle im hier verstandenen Sinne handelt.

[8] Weiter ist der Begriff der abstrakten Normenkontrolle von jenem der konkreten Normenkontrolle abzugrenzen. Anfechtungsobjekt der konkreten Normenkontrolle bildet ein Einzelakt,

---

<sup>6</sup> Vgl. unten Kap. 2.

<sup>7</sup> Vgl. unten Kap. 3.

<sup>8</sup> Vgl. unten Kap. 4.

<sup>9</sup> Vgl. unten Kap. 5.

<sup>10</sup> Vgl. KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, *Verfahrensrecht* (Fn. 1), S. 373 Rz. 1712; PIERRE TSCHANNEN, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 5. Aufl., Bern 2021, S. 185 Rz. 463; ANDREAS AUER, *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, Bern 2016, S. 594 Rz. 1500.

<sup>11</sup> Vgl. KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, *Verfahrensrecht* (Fn. 1), S. 373 Rz. 1712; ARUN BOLKENSTEYN, *Le contrôle des normes, spécialement par les cours constitutionnelles cantonales*, Diss. Lausanne 2014, Bern 2014, S. 10.

<sup>12</sup> Vgl. RALPH DAVID DOLESCHAL, *Die abstrakte Normenkontrolle in den Kantonen*, Diss. Zürich 2017, Zürich 2019, S. 17 f. So kann etwa auch die Gewährleistung der Kantonsverfassungen durch den Bund (vgl. Art. 51 Abs. 2 BV) als abstrakte Normenkontrolle betrachtet werden (vgl. dazu auch unten Kap. 2.2.1).

wobei im Zuge des Verfahrens der Rechtssatz, auf den sich der Einzelakt stützt, auf seine Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht überprüft wird. Im Unterschied zur abstrakten Normenkontrolle kommt es bei der konkreten Normenkontrolle zum Auseinanderfallen von Anfechtungsobjekt (Einzelakt) und Prüfobjekt (Rechtssatz). Aufgehoben wird nicht die gegebenenfalls fehlerhafte Norm, sondern bloss der betreffende Einzelakt.<sup>13</sup>

[9] Erforderlich ist sodann eine Abgrenzung der abstrakten Normenkontrolle zu Verfahren, die der Gewährleistung von politischen Rechten dienen. Auch in derartigen Verfahren kann es zu Prüfungsvorgängen kommen, bei denen ein Erlass auf seine Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht kontrolliert wird.<sup>14</sup> Ähnlich wie bei der konkreten Normenkontrolle erfolgt die Prüfung eines Rechtssatzes auf seine Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht in diesem Fall aber bloss vorfrageweise. Als Hauptfrage ist vielmehr zu beurteilen, ob eine Verletzung des Stimmrechts vorliegt, indem der Stimmbevölkerung z.B. eine ungültige Volksinitiative vorgelegt wird.<sup>15</sup>

## 2. Vorgaben für die abstrakte Normenkontrolle

### 2.1. Völkerrechtliche Vorgaben

[10] Bevor auf Einzelheiten des abstrakten Normenkontrollverfahrens im Bund und im Kanton Luzern eingegangen wird, sind an dieser Stelle die übergeordneten Anforderungen an die abstrakte Prüfung von Erlassen zu diskutieren. Völkerrechtliche Verträge oder andere Vorgaben des Völkerrechts, die sich spezifisch der abstrakten Normenkontrolle widmen und für die Schweiz verbindlich sind, bestehen soweit ersichtlich nicht.

[11] Insbesondere ergibt sich für die Schweiz gestützt auf die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101) keine Verpflichtung zur Einführung eines abstrakten Normenkontrollverfahrens.<sup>16</sup> Zwar auferlegt Art. 13 EMRK den Konventionsstaaten die Errichtung einer innerstaatlichen Instanz, bei der gegen Verletzungen der Konventionsrechte wirksam Beschwerde ergriffen werden kann. Sieht ein Mitgliedsstaat ein Verfahren zur Überprüfung der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen vor, kann dieses zudem in den Anwendungsbereich von Art. 6 EMRK fallen und damit gewisse verfahrensbezogene Ansprüche begründen, soweit der Verfahrensausgang für individuelle Rechte oder Pflichten unmittelbar entscheidend ist.<sup>17</sup> Nach der langjährigen Praxis des EGMR verlangt das Recht auf wirksame Beschwerde gemäss Art. 13

---

<sup>13</sup> Vgl. KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, Verfahrensrecht (Fn. 1), S. 373 Rz. 1714; TSCHANNEN, Staatsrecht (Fn. 10), S. 185 Rz. 464 und S. 198 ff. Rz. 498 ff.

<sup>14</sup> Vgl. GEROLD STEINMANN/ADRIAN MATTLE, in: Marcel Alexander Niggli/Peter Uebersax/Hans Wiprächtiger/Lorenz Kneubühler (Hrsg.), Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl., Basel 2018, N. 87 zu Art. 82 BGG; BGE 147 I 420 E. 1.1; 143 I 426 E. 1.1.

<sup>15</sup> Vgl. BGE 139 I 195 E. 1.3.1; Urteil des Bundesgerichts 1C\_105/2019 vom 16. September 2020 E. 3 (nicht publ. in BGE 147 I 183).

<sup>16</sup> Vgl. MARK E. VILLIGER, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), 3. Aufl., Baden-Baden 2020, S. 487 Rz. 854; MARTEN BREUER, in: Ulrich Karpenstein/Franz C. Mayer, Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten: Kommentar, 3. Aufl., München 2022, N. 16 zu Art. 13 EMRK; JENS MEYER-LADEWIG/DENISE RENGER, in: Jens Meyer-Ladewig/Martin Nettesheim/Stefan von Raumer (Hrsg.), Europäische Menschenrechtskonvention, Handkommentar, 4. Aufl., Baden-Baden 2017, N. 4 zu Art. 13 EMRK; CHRISTOPH GRABENWARTER/KATHARINA PABEL, Europäische Menschenrechtskonvention, 7. Aufl., München 2021, § 24 Rz. 192.

<sup>17</sup> Vgl. JENS MEYER-LADEWIG/STEFAN HARRENDORF/STEFAN KÖNIG, in: Jens Meyer-Ladewig/Martin Nettesheim/Stefan von Raumer (Hrsg.), Europäische Menschenrechtskonvention, Handkommentar, 4. Aufl., Baden-Baden 2017, N. 19 und N. 180 zu Art. 6 EMRK; GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention (Fn. 16), § 24 Rz. 187.

EMRK von den Mitgliedsstaaten allerdings nicht, dass sie einen Rechtsbehelf schaffen, mit dem unmittelbar gegen Erlasse des Gesetzgebers vorgegangen werden kann.<sup>18</sup>

[12] Daran dürfte auch das kürzlich ergangene Urteil der dritten Sektion des EGMR *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) v. Schweiz*<sup>19</sup> nichts ändern, mit dem der Gerichtshof ohne vorangehendes innerstaatliches Verfahren direkt auf eine Beschwerde gegen die bundesrätliche COVID-19-Verordnung<sup>20</sup> eintrat und eine Verletzung des Rechts auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Art. 11 EMRK) durch die Schweiz feststellte. Die Voraussetzung gemäss Art. 35 Abs. 1 EMRK, wonach die innerstaatlichen Rechtsbehelfe für eine Beschwerde an den EGMR ausgeschöpft sein müssen, hielt der Gerichtshof für erfüllt, weil bundesrätliche Erlasse gegen die Ausbreitung der Covid-19-Pandemie im Rahmen gerichtlicher Einzelaktkontrollen zu spät bzw., mangels aktuellen und praktischen Interesses, gar nicht auf ihre Vereinbarkeit mit den EMRK-Garantien überprüft worden waren.<sup>21</sup>

[13] Eine direkte Entgegennahme von Beschwerden gegen innerstaatliche Erlasse wie z.B. bundesrätliche Verordnungen durch den EGMR liesse sich demnach vermeiden, indem diese im Rahmen der Anfechtung von Einzelakten einer rascheren gerichtlichen Überprüfung zugeführt werden oder grosszügiger vom Erfordernis eines aktuellen und praktischen Interesses an der Beschwerdeführung abgesehen wird. Eine Vorgabe zur zwingenden Einführung eines abstrakten Normenkontrollverfahrens ergibt sich daher auch nicht nach Massgabe des erwähnten EGMR-Urteils *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) v. Schweiz*.

[14] Keine Verpflichtung zur Einrichtung eines abstrakten Normenkontrollverfahrens ergibt sich schliesslich aus dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (SR 0.103.2).<sup>22</sup> Entsprechend ist die Schweiz aus völkerrechtlicher Sicht nicht verpflichtet, für ihre rechtsetzenden Erlasse ein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle vorzusehen.

## 2.2. Bundesrechtliche Vorgaben

### 2.2.1. Vorgaben der Bundesverfassung

[15] Die Bundesverfassung (BV; SR 101) gewährleistet in Art. 29a den Anspruch jeder Person, bei Rechtsstreitigkeiten eine richterliche Behörde anzurufen.<sup>23</sup> Der Begriff der Rechtsstreitigkeit

---

<sup>18</sup> Vgl. VILLIGER, Handbuch EMRK (Fn. 16), S. 487 Rz. 854; MEYER-LADEWIG/RENGER, Handkommentar EMRK (Fn. 16), N. 4 zu Art. 13 EMRK; GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention (Fn. 17), § 24 Rn. 192; Yvo HANGARTNER, Das Recht auf wirksame Beschwerde gemäss Art. 13 EMRK und seine Durchsetzung in der Schweiz, in: AJP 1994, S. 3 ff., S. 8; Urteil des EGMR 43395/09 *De Tommaso v. Italien* vom 23. Februar 2017, Rz. 180; Urteil des EGMR 10593/08 *Nada v. Schweiz*, Recueil 2012/V, S. 186 Rn. 208.

<sup>19</sup> Vgl. Urteil des EGMR 21881/20 *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) v. Schweiz* vom 15. März 2022; dazu GIUSEPPE MUSCHIETTI, CourEDH: Contrôle abstrait de conventionnalité?, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2022/2; ARNAUD NUSSBAUMER-LAGHZAOU, L'interdiction de manifester face à la liberté de réunion: la condamnation de la Suisse par la CourEDH, in: lawinside.ch 1. April 2022.

<sup>20</sup> AS 2020 773.

<sup>21</sup> Vgl. Urteil des EGMR *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) v. Schweiz* (Fn. 19), § 55 ff.; BREUER, EMRK-Kommentar (Fn. 16), N. 17 zu Art. 13 EMRK.

<sup>22</sup> Vgl. THEODOR SCHILLING, Internationaler Menschenrechtsschutz. Das Recht der EMRK und des IPbPR, 4. Aufl., Tübingen 2022, S. 24 f. Rz. 51 ff. und S. 295 f. Rz. 681.

<sup>23</sup> Vgl. KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, Verfahrensrecht (Fn. 1), S. 50 Rz. 197; BERNHARD WALDMANN, in: Ders./Eva Maria Belsler/Astrid Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar Bundesverfassung, Basel 2015, N. 22 zu Art. 29a BV; ANDREAS KLEY, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich 2014, N. 19 zu Art. 29a BV.

im Sinne von Art. 29a BV setzt einen konkreten Konflikt über die Existenz, den Umfang oder die Modalitäten einer individuellen Rechtsposition voraus.<sup>24</sup> Davon nicht erfasst sind Fragen über die Vereinbarkeit von generell-abstrakten Erlassen mit dem übergeordneten Recht. Demnach verschafft Art. 29a BV keinen Anspruch auf ein abstraktes Normenkontrollverfahren durch ein Gericht.<sup>25</sup>

[16] Andere Bestimmungen, welche die Einführung von abstrakten Normenkontrollverfahren in den Kantonen oder auf Bundesebene bindend vorsehen, sind in der Bundesverfassung nicht zu finden.<sup>26</sup> Weder für den Bund noch die Kantone besteht somit eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Einrichtung von Verfahren, die eine abstrakte Prüfung von Erlassen ermöglichen.

[17] Hingegen schliesst die Bundesverfassung eine direkte Anfechtung von Erlassen in zwei Bereichen nach der Rechtsprechung und Lehre aus. Eine erste Einschränkung ergibt sich demnach aus Art. 189 Abs. 4 BV. Die genannte Bestimmung sieht vor, dass Akte der Bundesversammlung und des Bundesrats beim Bundesgericht grundsätzlich nicht angefochten werden können. Zu den Akten von Bundesversammlung und Bundesrat im Sinne von Art. 189 Abs. 4 BV zählen auch generell-abstrakte Anordnungen. Nach der Lehre ist eine abstrakte Anfechtung insbesondere von Bundesgesetzen und bundesrätlichen oder parlamentarischen Verordnungen gestützt auf Art. 189 Abs. 4 BV daher verfassungsrechtlich ausgeschlossen.<sup>27</sup>

[18] Die zweite Einschränkung betrifft die Kantonsverfassungen. Diese bedürfen nach Art. 51 Abs. 2 i.V.m. Art. 172 Abs. 2 BV der Gewährleistung durch die Bundesversammlung. Da bereits im Rahmen des Gewährleistungsverfahrens eine Überprüfung der Kantonsverfassungen auf ihre Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht erfolgt, lehnt das Bundesgericht eine abstrakte Normenkontrolle in Bezug auf kantonale Verfassungsbestimmungen grundsätzlich ab,<sup>28</sup> obschon das Bundesgerichtsgesetz dem Wortlaut nach keine derartige Einschränkung enthält (vgl. Art. 82 lit. b BGG).<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup> Vgl. WALDMANN, Basler Kommentar BV (Fn. 23), N. 10 zu Art. 29a BV; ähnlich KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, Verfahrensrecht (Fn. 1), S. 50 f. Rz. 200.

<sup>25</sup> Vgl. KLEY, St. Galler Kommentar BV (Fn. 23), N. 12 zu Art. 29a BV; WALDMANN, Basler Kommentar BV (Fn. 23), N. 16 zu Art. 29a BV; DOLESCHAL, Normenkontrolle (Fn. 12), S. 35; BOLKENSTEYN, Contrôle des normes (Fn. 11), S. 115.

<sup>26</sup> Eine Ausnahme bildet Art. 51 Abs. 2 BV, wonach Kantonsverfassungen der Gewährleistung durch den Bund bedürfen. Im Zuge des Gewährleistungsverfahrens werden Kantonsverfassungen abstrakt auf ihre Übereinstimmung mit dem Bundesrecht geprüft (vgl. Art. 51 Abs. 2 Satz 2 BV). Allerdings erfolgt die Gewährleistung durch die Bundesversammlung und nicht durch ein Gericht, sodass es sich bei der Gewährleistung nach Art. 51 Abs. 2 BV nicht um ein abstraktes Normenkontrollverfahren im hier verstandenen Sinne handelt (vgl. dazu oben Kap. 1.3.1; zum Ganzen auch TSCHANNEN, Staatsrecht (Fn. 10), S. 265 ff. Rz. 665 ff.; RUCH, St. Galler Kommentar BV (Fn. 23), N. 15 ff. zu Art. 51 BV).

<sup>27</sup> Vgl. BGE 147 I 280 E. 9.1; SEFEROVIC, Basler Kommentar BV (Fn. 23), N. 59 zu Art. 189 BV; HALLER, St. Galler Kommentar BV (Fn. 23), N. 58 f. zu Art. 189 BV; KARL-MARC WYSS, Die vorläufige bundesrechtliche Umsetzung eidgenössischer Volksinitiativen auf dem Verordnungsweg, Diss. Bern 2019, Zürich 2020, S. 239 f. Rz. 481 ff.; BOLKENSTEYN, Contrôle des normes (Fn. 11), S. 103. Eine Ausnahme von der Unanfechtbarkeit generell-abstrakter Anordnungen der Bundesversammlung und des Bundesrates greift im Rahmen des Klageverfahrens gemäss Art. 120 Abs. 1 lit. a BGG, in dem das Bundesgericht Kompetenzkonflikte zwischen Bundesbehörden und kantonalen Behörden beurteilt (vgl. WALDMANN, Basler Kommentar BGG (Fn. 14), N. 11 zu Art. 120 BGG; DOLESCHAL, Normenkontrolle (Fn. 12), S. 30; BOLKENSTEYN, Contrôle des normes (Fn. 11), S. 93 f.; WYSS, Umsetzung (Fn. 27), S. 240 Rz. 483).

<sup>28</sup> Vgl. BGE 142 I 99 E. 4.3.3; 118 Ia 124 E. 3; TSCHANNEN, Staatsrecht (Fn. 10), S. 275 f. Rz. 691 ff.; STRÖCKLI, Basler Kommentar BV (Fn. 23), N. 15 f. zu Art. 172 BV.

<sup>29</sup> Vgl. ALAIN GRIFFEL, Rechtsschutz, insbesondere Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich 2021, S. 425 f. Rz. 47.

[19] Zu beachten ist ferner, dass das Prinzip der Normenhierarchie (vgl. Art. 49 Abs. 1 BV [für das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen] und Art. 48 Abs. 5 BV [für das Verhältnis zwischen den Kantonen]) eine unmittelbare Anfechtung von höherrangigen Erlassen bei Gerichten ausschliesst, die Teil eines untergeordneten Gemeinwesens bilden. Daher ist namentlich eine abstrakte Prüfung von Erlassen des Bundes oder interkantonalen Rechts durch kantonale Gerichtsinstanzen ausgeschlossen.<sup>30</sup>

[20] Nach dem Dargelegten lässt sich festhalten, dass die Bundesverfassung grundsätzlich keine Verpflichtung zur Einführung von abstrakten Normenkontrollverfahren enthält. Ausgeschlossen ist hingegen eine direkte Anfechtung von generell-abstrakten Anordnungen der Bundesversammlung und des Bundesrates sowie von kantonalen Verfassungsbestimmungen. Unzulässig ist weiter die unmittelbare Anfechtung von Erlassen durch Gerichte, die dem rechtsetzenden Gemeinwesen untergeordnet sind. In diesem Rahmen sind die Gesetzgeber auf der Ebene von Bund und Kantonen aus verfassungsrechtlicher Sicht indessen frei, eine abstrakte Prüfung von Rechtsätzen vorzusehen.

## **2.2.2. Vorgaben des Bundesgerichtsgesetzes für kantonale Verfahren**

### **2.2.2.1. Keine Verpflichtung zur abstrakten Normenkontrolle**

[21] In einem nächsten Schritt sind die Vorgaben zu beleuchten, die das Bundesgerichtsgesetz für kantonale Verfahren der abstrakten Normenkontrolle macht. Davon abzugrenzen sind die Bestimmungen, die das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle vor dem Bundesgericht als solches regeln und an anderer Stelle erörtert werden.<sup>31</sup>

[22] Von zentraler Bedeutung für kantonale Verfahren der abstrakten Normenkontrolle ist dabei vorab Art. 87 Abs. 1 BGG. Gemäss dieser Bestimmung ist gegen kantonale Erlasse unmittelbar die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht zulässig, sofern kein kantonales Rechtsmittel ergriffen werden kann. Dass das kantonale Recht auf eine Beschwerdemöglichkeit gegen Erlasse verzichtet, lässt Art. 87 Abs. 1 BGG somit ausdrücklich zu. Daraus folgt, dass die Kantone aus dem Bundesgerichtsgesetz grundsätzlich keine Pflicht zur Einführung eines abstrakten Normenkontrollverfahrens trifft.<sup>32</sup> Das Bundesgerichtsgesetz steht dabei unter Achtung der kantonalen Organisationsautonomie (vgl. Art. 47 BV) in einer Linie mit der Bundesverfassung, die den Kantonen wie gezeigt ebenfalls keine entsprechenden Auflagen macht.<sup>33</sup>

[23] Da die Kantone gestützt auf das Bundesgerichtsgesetz nicht verpflichtet sind, ein abstraktes Normenkontrollverfahren vorzusehen, steht es ihnen frei, komplett auf entsprechende Rechts-

---

<sup>30</sup> Vgl. DOLESCHAL, Normenkontrolle (Fn. 12), S. 37 ff.; HANSJÖRG SEILER, in: Hansjörg Seiler/Nicolas von Werdt/Niklaus Oberholzer (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz (BGG), Handkommentar, 2. Aufl., Bern 2015, N. 2 zu Art. 82 BGG und N. 9 zu Art. 87 BGG; GIOVANNI BIAGGINI, Urteilsbesprechung BGE 138 I 435, in: ZBl 2013/114, S. 404 ff., S. 405; BGE 138 I 435 E. 1.3; 129 V 335 E. 3.3. Möglich bleibt freilich die Ergreifung eines kantonalen Rechtsmittels gegen den Beitrittsakt, was aber bloss zur Aufhebung des Beitrittsakts mit Wirkung für den betreffenden Kanton und nicht zur Aufhebung des Konkordats insgesamt führen kann (vgl. DOLESCHAL, Normenkontrolle (Fn. 12), S. 38; BIAGGINI, Urteilsbesprechung BGE 138 I 435 (Fn. 30), S. 405; BGE 138 I 435 E. 1.4).

<sup>31</sup> Vgl. unten Kap. 3.

<sup>32</sup> Vgl. BOLKENSTEYN, Contrôle des normes (Fn. 11), S. 115 f.; SEILER, Handkommentar BGG (Fn. 30), N. 2 zu Art. 87 BGG; BGE 142 I 99 E. 1.1; 141 I 36 E. 1.2.1. Dieser Grundsatz wird von Art. 88 Abs. 2 Satz 1 BGG mit Bezug auf generell-abstrakte Anordnungen in Stimmrechtssachen durchbrochen, die von Behörden ausgehen, welche den kantonalen Regierungen und Parlamenten nachgeordnet sind (vgl. DOLESCHAL, Normenkontrolle (Fn. 12), S. 35 m.H. auf BGE 134 I 199 E. 1.2, bestätigt in BGE 143 I 426 E. 3.1).

<sup>33</sup> Vgl. oben Kap. 2.2.1.



mittel zu verzichten. Sie sind aber ebenfalls befugt, sämtliche oder – a maiore ad minus – bloss einen Teil ihrer kantonalen Erlasse der abstrakten Normenkontrolle zu unterstellen.<sup>34</sup> Die Kantone haben diesbezüglich eine Vielzahl von Gestaltungsmöglichkeiten. Entsprechend sehen zahlreiche Kantone die direkte Anfechtbarkeit von Erlassen bloss für Normen unterhalb der Gesetzesstufe vor.<sup>35</sup> Gegen Erlasse, die von der abstrakten Normenkontrolle auf kantonaler Ebene ausgenommen sind, kann dabei weiterhin direkt Beschwerde beim Bundesgericht erhoben werden.<sup>36</sup>

[24] Falls und so weit ein Kanton die abstrakte Anfechtung von Erlassen auf seiner gliedstaatlichen Ebene zulässt, stellt das Bundesgerichtsgesetz verschiedene Vorgaben zum kantonalen Verfahren auf. Diese werden gleich anschliessend beleuchtet.

#### 2.2.2.2. Vorinstanzen

[25] Sieht das kantonale Recht eine Beschwerdemöglichkeit gegen Erlasse vor, gelangt in Bezug auf die Vorinstanzen des Bundesgerichts Art. 86 BGG zur Anwendung (vgl. Art. 87 Abs. 2 BGG). Dabei ergibt sich aus Art. 82 lit. b i.V.m. Art. 87 Abs. 2 und Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG, dass die Beschwerde an das Bundesgericht auch gegen solche kantonale letztinstanzliche Entscheide offensteht, die in Verfahren der abstrakten Normenkontrolle ergehen.<sup>37</sup> Formell gilt dabei der Rechtsmittelentscheid als Anfechtungsobjekt. In der Sache bleibt allerdings der Erlass angefochten,<sup>38</sup> sodass vor dem Bundesgericht weiterhin die Aufhebung des kantonalen Erlasses und nicht bloss des Normenkontrollentscheids verlangt werden kann.<sup>39</sup> Ein kantonales Normenkontrollverfahren führt also nicht zum Ausschluss der Beschwerdemöglichkeit an das Bundesgericht. Kantonales und bundesgerichtliches Normenkontrollverfahren stehen demnach nicht in einem alternativen, sondern vielmehr in einem konsekutiven Verhältnis.

[26] Im Hinblick auf die Vorgaben für das dem Bundesgericht vorgelagerte Normenkontrollverfahren auf kantonaler Ebene sind sodann Art. 86 Abs. 2 und Abs. 3 BGG von Bedeutung.<sup>40</sup> Gemäss Abs. 2 von Art. 86 BGG setzen die Kantone als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts im Grundsatz obere Gerichte ein. Soweit es um Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter geht, können die Kantone anstelle eines oberen Gerichts hingegen gemäss Art. 86 Abs. 3 BGG ausnahmsweise eine andere Behörde als unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts einsetzen.

[27] Vorwiegend politischen Charakter weisen Entscheide in Verfahren der abstrakten Normenkontrolle nach hier vertretener Auffassung nicht auf, weil es dabei um die genuin rechtliche

---

<sup>34</sup> Vgl. DOLESCHAL, Normenkontrolle (Fn. 12), S. 40; BOLKENSTEYN, Contrôle des normes (Fn. 11), S. 116; AEMISEGGER/SCHERRER REBER, Basler Kommentar BGG (Fn. 14), N. 2 zu Art. 87 BGG; SEILER, Handkommentar BGG (Fn. 30), N. 5 zu Art. 87 BGG.

<sup>35</sup> Vgl. AEMISEGGER/SCHERRER REBER, Basler Kommentar BGG (Fn. 14), N. 2 zu Art. 87 BGG; so auch im Kanton Luzern, vgl. unten Kap. 4.2.

<sup>36</sup> Vgl. DOLESCHAL, Normenkontrolle (Fn. 12), S. 40; BOLKENSTEYN, Contrôle des normes (Fn. 11), S. 116.

<sup>37</sup> Vgl. DOLESCHAL, Normenkontrolle (Fn. 12), S. 41; SEILER, Handkommentar BGG (Fn. 30), N. 11 zu Art. 86 BGG; AEMISEGGER/SCHERRER REBER, Basler Kommentar BGG (Fn. 14), N. 2 zu Art. 87 BGG.

<sup>38</sup> Vgl. SEILER, Handkommentar BGG (Fn. 30), N. 76 zu Art. 82 BGG; AEMISEGGER/SCHERRER REBER, Basler Kommentar BGG (Fn. 14), N. 2 zu Art. 87 BGG; BOLKENSTEYN, Contrôle des normes (Fn. 11), S. 74.

<sup>39</sup> Vgl. BGE 145 I 26 E. 1.1; 141 I 36 E. 1.2.2; ARTHUR BRUNNER/MARCO ZOLLINGER, Die richterliche Überprüfung von Rechtsverordnungen, in: LeGes 32 (2021) 2, Rz. 9.

<sup>40</sup> Vgl. SEILER, Handkommentar BGG (Fn. 30), N. 10 zu Art. 87 BGG; BOLKENSTEYN, Contrôle des normes (Fn. 11), S. 116 f.; DOLESCHAL, Normenkontrolle (Fn. 12), S. 39 ff.

Fragestellung der Vereinbarkeit eines Erlasses mit übergeordnetem Recht geht.<sup>41</sup> Eine Anwendung von Art. 86 Abs. 3 BGG fällt daher ausser Betracht. Sehen sie ein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle vor, haben die Kantone demnach als kantonale Letztinstanzen obere Gerichte einzusetzen (vgl. Art. 87 Abs. 2 i.V.m. Art. 86 Abs. 2 BGG).<sup>42</sup>

### 2.2.2.3. Beschwerdebefugnis

[28] Weitere Vorgaben, die das Bundesgerichtsgesetz für das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle auf kantonaler Ebene aufstellt, sind in den Art. 110–112 BGG zu finden.<sup>43</sup> Von Interesse ist dabei vorab Art. 111 Abs. 1 BGG, der die Beschwerdebefugnis zum Gegenstand hat. Wer zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt ist, muss sich gemäss dieser Bestimmung vor sämtlichen kantonalen Vorinstanzen als Partei beteiligen können. Kantone, die im Rahmen ihrer kantonalen Organisationsautonomie ein abstraktes Normenkontrollverfahren vorsehen, sind demnach verpflichtet, ihre Legitimationsvorschriften im Sinne eines Mindeststandards nicht strenger auszugestalten als sie gemäss Art. 89 BGG für das Verfahren vor dem Bundesgericht gelten.<sup>44</sup> Hingegen steht es den Kantonen frei, den Kreis der zur abstrakten Normenkontrolle berechtigten Personen weiter zu fassen als das Bundesrecht.<sup>45</sup>

### 2.2.2.4. Beschwerdegründe und Kognition

[29] Zusätzliche Vorgaben zum kantonalen Verfahren der abstrakten Normenkontrolle macht das Bundesgerichtsgesetz in Bezug auf die Beschwerdegründe, die mit der Überprüfungsbefugnis der kantonalen Instanzen (Kognition) korrespondieren. Einschlägig ist hier in erster Linie Art. 111 Abs. 3 BGG.<sup>46</sup> Danach müssen die unmittelbaren Vorinstanzen des Bundesgerichts mindestens die Rügen nach den Art. 95–98 BGG prüfen können.<sup>47</sup> Immer unter der Voraussetzung, dass das kantonale Recht eine abstrakte Erlassanfechtung vorsieht, muss der angefochtene Erlass durch die letzte kantonale Gerichtsinstanz demnach insbesondere auf seine Vereinbarkeit mit Bundes- und Völkerrecht sowie kantonalen verfassungsmässigen Rechten und interkantonaalem Recht überprüft werden können (vgl. Art. 95 BGG). Ausserdem muss gemäss Art. 111

---

<sup>41</sup> Vgl. auch THIERRY TANQUEREL, La juridiction constitutionnelle dans les cantons, in: Oliver Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Bd. II, Zürich 2020, S. 1127 ff., S. 1133 f. Rz. 24.

<sup>42</sup> Vgl. BOLKENSTEYN, Contrôle des normes (Fn. 11), S. 116 f.; SEILER, Handkommentar BGG (Fn. 30), N. 10 zu Art. 87 BGG; ähnlich AEMISEGGER/SCHERRER REBER, Basler Kommentar BGG (Fn. 14), N. 3 f. zu Art. 87 BGG; mit teilweise abweichender Begründung DOLESCHAL, Normenkontrolle (Fn. 12), S. 41 ff.; a.M. offenbar EHRENZELLER, Basler Kommentar BGG (Fn. 14), N. 12 zu Art. 110 BGG.

<sup>43</sup> Vgl. SEILER, Handkommentar BGG (Fn. 30), N. 21 Vorbem. zu Art. 110–112 BGG; EHRENZELLER, Basler Kommentar BGG (Fn. 14), N. 11 zu Art. 110 und N. 3 zu Art. 111 BGG; DOLESCHAL, Normenkontrolle (Fn. 12), S. 43 und S. 54.

<sup>44</sup> Vgl. EHRENZELLER, Kommentar BGG, N. 4 und N. 6 f. zu Art. 111 BGG; SEILER, Handkommentar BGG (Fn. 30), N. 4 zu Art. 111 BGG; a.M. BOLKENSTEYN, Contrôle des normes (Fn. 11), S. 118; unklar DOLESCHAL, Normenkontrolle (Fn. 12), S. 44 f.

<sup>45</sup> Vgl. TANQUEREL, Juridiction constitutionnelle (Fn. 41), S. 1136 f. Rz. 34; SEILER, Handkommentar BGG (Fn. 30), N. 4 zu Art. 111 BGG; EHRENZELLER, Basler Kommentar BGG (Fn. 14), N. 7 zu Art. 111 BGG; DOLESCHAL, Normenkontrolle (Fn. 12), S. 44; a.M. BOLKENSTEYN, Contrôle des normes (Fn. 11), S. 118.

<sup>46</sup> Vgl. EHRENZELLER, Basler Kommentar BGG (Fn. 14), N. 3 zu Art. 111 BGG; SEILER, Handkommentar BGG (Fn. 30), N. 5 zu Art. 110 BGG und N. 2 zu Art. 111 BGG; DOLESCHAL, Normenkontrolle (Fn. 12), S. 51 ff.; a.M. BOLKENSTEYN, Contrôle des normes (Fn. 11), S. 118.

<sup>47</sup> Vgl. BGE 141 I 36 E. 5.1.

Abs. 3 i.V.m. Art. 97 Abs. 1 BGG die Rüge offenstehen, wonach der für die abstrakte Prüfung des Erlasses herangezogene Sachverhalt offensichtlich unrichtig sei oder auf einer Verletzung von Rechtsnormen im Sinne von Art. 95 BGG beruhe.<sup>48</sup>

[30] Demgegenüber ist nicht restlos klar, ob auf das kantonale Normenkontrollverfahren auch Art. 110 BGG zur Anwendung gelangt. Gemäss dieser Bestimmung gewährleisten die Kantone, soweit sie als letzte kantonale Instanz ein Gericht einzusetzen haben, dass dieses selbst oder eine vorgängig zuständige andere richterliche Behörde den Sachverhalt frei (also nicht nur auf offensichtliche Fehler hin) prüft und das massgebende Recht von Amtes wegen anwendet. Im Schrifttum vertreten mehrere Autoren die Auffassung, dass Art. 110 BGG im Falle der (freiwilligen) Einrichtung eines kantonalen Normenkontrollverfahrens nicht zur Anwendung gelangt.<sup>49</sup>

[31] Insbesondere die in Art. 110 BGG statuierte Verpflichtung der kantonalen Instanzen zur Rechtsanwendung von Amtes wegen, die eine Berücksichtigung sämtlicher einschlägiger Rechtsnormen erfordert,<sup>50</sup> ist indes auch in Verfahren der abstrakten Normenkontrolle angebracht.<sup>51</sup> Andernfalls ist denkbar, dass im kantonalen Verfahren bloss die Rügen gemäss Art. 95–98 BGG erhoben werden können. Eine Überprüfung der angefochtenen Norm auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem kantonalem Recht, das nicht von Art. 95 lit. c–lit. d BGG (kantonale verfassungsmässige Rechte, Bestimmungen über die politische Stimmberechtigung, interkantonales Recht) erfasst wird, wäre damit nicht gewährleistet. Mit Blick auf seine präventive Funktion und seinen prozessökonomischen Zweck<sup>52</sup> hätte dies eine gewisse Dysfunktionalität des abstrakten Normenkontrollverfahrens zur Folge. Die Nichtanwendbarkeit von Art. 110 BGG auf das kantonale Normenkontrollverfahren hätte ausserdem zur Folge, dass im kantonalen Verfahren gegebenenfalls strengere Rügeanforderungen greifen würden als gemäss Art. 106 Abs. 1 BGG vor dem Bundesgericht, was der Trichterfunktion des Rechtsmittelzuges widerspricht.<sup>53</sup>

[32] Soweit im abstrakten Normenkontrollverfahren von Bedeutung, sollte ferner wenigstens eine kantonale Gerichtsinstanz zur uneingeschränkten Sachverhaltsprüfung befugt sein. Ansonsten ergehen Urteile in Verfahren der Erlassanfechtung gegebenenfalls gestützt auf Sachverhaltsfeststellungen, die in sämtlichen Instanzen bloss auf offensichtliche Unrichtigkeit überprüft wurden (vgl. Art. 97 Abs. 1 BGG).<sup>54</sup> Aus diesen Gründen sollte sich der Geltungsbereich von Art. 110 BGG auch auf kantonale Verfahren der abstrakten Normenkontrolle erstrecken.

---

<sup>48</sup> Vgl. DOLESCHAL, Normenkontrolle (Fn. 12), S. 51 ff.; EHRENZELLER, Basler Kommentar BGG (Fn. 14), N. 16 ff. zu Art. 111 BGG; SEILER, Handkommentar, N. 14 ff. zu Art. 111 BGG; a.M. BOLKENSTEYN, *Contrôle des normes* (Fn. 11), S. 118.

<sup>49</sup> Vgl. SEILER, Handkommentar (Fn. 30), N. 2 f. zu Art. 110 BGG; EHRENZELLER, Basler Kommentar BGG (Fn. 14), N. 8 und N. 11 f. zu Art. 110 BGG; BOLKENSTEYN, *Contrôle des normes* (Fn. 11), S. 118; vgl. ausserdem Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, in: BBl 2001 S. 4202–4479, S. 4349; a.M. DOLESCHAL, Normenkontrolle (Fn. 12), S. 53 f.

<sup>50</sup> Vgl. WALDMANN, Basler Kommentar BGG (Fn. 14), N. 19 zu Art. 110 BGG; SEILER, Handkommentar BGG (Fn. 30), N. 16 zu Art. 110 BGG.

<sup>51</sup> Vgl. auch TANQUEREL, *Juridiction constitutionnelle* (Fn. 41), S. 1138 Rz. 38.

<sup>52</sup> Vgl. ausführlich dazu DOLESCHAL, Normenkontrolle (Fn. 12), S. 19 ff.

<sup>53</sup> Vgl. EHRENZELLER, Basler Kommentar BGG (Fn. 14), N. 2 zu Art. 110 BGG.

<sup>54</sup> Im Ergebnis ebenso DOLESCHAL, Normenkontrolle (Fn. 12), S. 53 f.

### 2.2.2.5. Weitere Vorgaben

[33] Neben den Anforderungen an Entscheide letzter kantonaler Instanzen, die sich aus Art. 112 BGG ergeben, enthält das Bundesgerichtsgesetz in Bezug auf die Anfechtungsfristen, die aufschiebende Wirkung kantonaler Rechtsmittel sowie die Rechtsfolgen von Entscheiden in Verfahren der abstrakten Normenkontrolle keine weiteren Vorgaben. Was die Anfechtungsfrist anbelangt, greift im Zusammenhang mit kantonalen Normenkontrollverfahren grundsätzlich Art. 100 Abs. 1 BGG. Demnach ist die Beschwerde innert 30 Tagen nach der vollständigen Ausfertigung des kantonalen Entscheids beim Bundesgericht einzureichen.<sup>55</sup> Ist die abstrakte Erlassanfechtung auf kantonaler Ebene an keinerlei Frist gebunden, muss die Anfechtung gemäss bundesgerichtlicher Praxis innert einer üblichen Rechtsmittelfrist von 30 Tagen seit Inkrafttreten der entsprechenden Bestimmung erfolgen, weil die präventive Funktion der abstrakten Normenprüfung andernfalls nicht mehr zum Tragen kommt.<sup>56</sup>

[34] In Bezug auf die aufschiebende Wirkung enthält das Bundesgerichtsgesetz ebenfalls keine ausdrücklichen Bestimmungen zum kantonalen Normenkontrollverfahren.<sup>57</sup> Indirekt ergeben sich entsprechende Vorgaben jedoch aus Art. 98 BGG, wonach gegen Entscheide über vorsorgliche Massnahmen wegen der Verletzung verfassungsmässiger Rechte an das Bundesgericht gelangt werden kann. Als vorsorgliche Massnahme im Sinne von Art. 98 BGG gelten auch Entscheide über die Gewährung oder Nichtgewährung der aufschiebenden Wirkung.<sup>58</sup> Auch wenn eine unmittelbare Verletzung verfassungsmässiger Rechte im Stadium einer abstrakten Erlassanfechtung eher ungewöhnlich sein dürfte, sollten die kantonalen Instanzen daher im Einzelfall befugt sein, dem Erlass durch Erteilung der aufschiebenden Wirkung die Anwendung zu versagen. Andernfalls droht bei einer Beschwerde gegen die Nichterteilung der aufschiebenden Wirkung im kantonalen Verfahren gestützt auf Art. 98 BGG eine Korrektur durch das Bundesgericht.

[35] Über die Anforderungen an die Rechtsfolgen von kantonalen Entscheiden in Verfahren der abstrakten Normenkontrolle schweigt sich das Bundesgerichtsgesetz ebenfalls aus.<sup>59</sup> Die Kantone sind daher grundsätzlich frei, über die Wirkung ihrer abstrakten Normenkontrollverfahren zu bestimmen. Mit Vorteil haben sie sich dazu allerdings an der bundesgerichtlichen Praxis zu orientieren und das Schutzniveau nicht zu unterschreiten, das sich aus der Praxis des Bundesgerichts zu den Rechtsfolgen von abstrakten Normenkontrollverfahren ergibt.<sup>60</sup>

## 2.3. Vorgaben der Luzerner Kantonsverfassung (KV; SR 131.213)

[36] Aus dem Verfassungsrecht des Kantons Luzern ergeben sich keine Vorgaben für die abstrakte Normenkontrolle. Die Organisation der kantonalen Justiz ist in § 61 ff. KV geregelt. Gemäss § 61

---

<sup>55</sup> Vgl. auch unten Kap. 3.4.2.

<sup>56</sup> Vgl. BGE 137 I 107 E. 1.4.4; DOLESCHAL, Normenkontrolle (Fn. 12), S. 51; SEILER, Handkommentar BGG (Fn. 30), N. 4 zu Art. 101 BGG. Ausgenommen davon sind Entscheide kantonaler Instanzen, die zur Aufhebung des angefochtenen Erlasses führen.

<sup>57</sup> Vgl. DOLESCHAL, Normenkontrolle (Fn. 12), S. 51.

<sup>58</sup> Vgl. SEILER, Handkommentar BGG (Fn. 30), N. 8 zu Art. 98 BGG; SCHOTT, Basler Kommentar BGG (Fn. 14), N. 15 zu Art. 98 BGG; BGE 134 II 192 E. 1.5; Urteil des Bundesgerichts 2C\_293/2013 vom 21. Juni 2013 (nicht publ. in: BGE 139 I 189).

<sup>59</sup> Vgl. DOLESCHAL, Normenkontrolle (Fn. 12), S. 54 ff.

<sup>60</sup> Vgl. unten Kap. 3.4.7.

Abs. 1 KV gewährleistet der Kanton eine unabhängige, unparteiische und verlässliche Rechtsprechung. Die Organisation, Zuständigkeit und das Verfahren sind dabei nicht in der Verfassung selbst niedergelegt, sondern durch den Gesetzgeber zu bestimmen (vgl. § 62 Abs. 2 KV).<sup>61</sup> Als oberste richterliche Behörde fungiert laut § 63 Abs. 1 KV das Kantonsgericht.

[37] Spezifische Bestimmungen im Hinblick auf die Einrichtung eines abstrakten Normenkontrollverfahrens finden sich in der Kantonsverfassung nicht. Vorschläge im Rahmen der Revision der Kantonsverfassung, wonach die abstrakte Normenkontrolle verfassungsmässig zu verankern sei, wurden vielmehr abgelehnt.<sup>62</sup> Entsprechend lassen sich aus der Kantonsverfassung keine Vorschriften für das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle ableiten. Auf die gesetzlichen Bestimmungen wird an anderer Stelle eingegangen.<sup>63</sup>

### 3. Verfahren der abstrakten Normenkontrolle im Bund

#### 3.1. Zuständigkeit

[38] Der folgende Abschnitt widmet sich den einschlägigen Aspekten des abstrakten Normenkontrollverfahrens im Bund. Dabei ist vorab die Frage der Zuständigkeit zu behandeln. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass auf Bundesebene zwar verschiedene Gerichte bestehen. Für Verfahren der abstrakten Normenkontrolle ist jedoch einzig das Bundesgericht zuständig (vgl. Art. 82 lit. b BGG), zumal das Bundesverwaltungsgericht gemäss Art. 31 VGG grundsätzlich allein Beschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG und somit gegen individuell-konkrete Anordnungen beurteilt.<sup>64</sup>

#### 3.2. Anfechtungsobjekt

##### 3.2.1. Kantonale Erlasse

[39] Welche Erlasse als Anfechtungsobjekt einer abstrakten Normenkontrolle durch das Bundesgericht in Frage kommen, ergibt sich aus Art. 82 lit. b BGG. Demnach beurteilt das Bundesgericht Beschwerden gegen kantonale Erlasse. Das Verfahren folgt dabei ungeachtet des betroffe-

---

<sup>61</sup> Vgl. HEINER EIHOLZER, in: Paul Richli/Franz Wicki (Hrsg.), Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, Bern 2010, N. 7 Vorbem. zu den §§ 61–66 KV.

<sup>62</sup> Vgl. DOLESCHAL, Normenkontrolle (Fn. 12), S. 351.

<sup>63</sup> Vgl. unten Kap. 4.

<sup>64</sup> Vgl. BENJAMIN SCHINDLER, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2019, N. 24 zu Art. 49 VwVG (vgl. dort auch Fn. 146); FELIX UHLMANN, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Praxiskommentar, 2. Aufl., Zürich 2016, N. 46 zu Art. 5 VwVG; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-1031/2012 vom 7. Mai 2014, E. 8.3; C-1624/2020 vom 25. März 2020. Die Beschwerde gegen Entscheide in Bezug auf die Genehmigung von reglementarischen Bestimmungen externer Verwaltungsträger gilt dabei nicht als abstrakte Normenkontrolle und ist daher vor dem Bundesverwaltungsgericht anfechtbar, vgl. SEILER, Handkommentar BGG (Fn. 30), N. 28 ff. und N. 82 zu Art. 82 BGG; HEINZ AEMISEGGER, in: Karl Spühler/Heinz Aemisegger/Annette Dolge/Dominik Vock (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz (BGG) Praxiskommentar, 2. Aufl., Zürich 2013, N. 23 zu Art. 82 BGG; BGE 139 V 72 E. 2; 135 II 38 E. 2 ff. Die weiteren Gerichte des Bundes (Bundesstrafgericht und Bundespatentgericht) behandeln im Wesentlichen erst- und zweitinstanzlich die Strafsachen der Bundesgerichtsbarkeit (vgl. Art. 35 Abs. 1, Art. 37 Abs. 1 und Art. 38a des Strafbehördenorganisationsgesetzes [StBOG; SR 173.71]) sowie Klagen und andere zivilprozessuale Rechtsbehelfe im Zusammenhang mit Patenten (vgl. Art. 26 des Patentgerichtsgesetzes [PatGG; SR 173.41]).

nen Rechtsgebiets den Vorschriften über die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten.<sup>65</sup> Damit die abstrakte Normenkontrollbeschwerde an das Bundesgericht offen steht, muss die angefochtene Norm demnach einerseits dem kantonalen Recht entstammen und andererseits Erlasscharakter aufweisen.<sup>66</sup>

[40] Auf kantonalem Recht beruht eine Norm, wenn sie von Organen erlassen wird, die ihre Rechtsetzungszuständigkeit aus der kantonalen Hoheitsgewalt ableiten.<sup>67</sup> Als kantonal im Sinne von Art. 82 lit. b BGG gelten Erlasse der Kantone selbst, aber auch die rechtsetzenden Akte der ihnen nachgeordneten Gemeinwesen wie z.B. der Gemeinden oder der nach kantonalem Recht errichteten öffentlich-rechtlichen Anstalten und Körperschaften.<sup>68</sup> Ebenfalls in den Anwendungsbereich der Erlassbeschwerde gemäss Art. 82 lit. b BGG fallen Konkordate und Rechtsnormen von Organen, die gestützt auf interkantonale Verträge geschaffen wurden.<sup>69</sup>

[41] Neben einem Fundament im kantonalen Recht setzt die Beschwerde nach Art. 82 lit. b BGG voraus, dass das Anfechtungsobjekt über Erlasscharakter verfügt. Als Erlasse gelten hoheitliche Anordnungen mit Anspruch auf Allgemeinverbindlichkeit, die für eine unbestimmte Vielzahl von Personen und Sachverhalten gelten und insoweit generell-abstrakter Natur sind.<sup>70</sup> Grundsätzlich keine anfechtbaren Erlasse im Sinne von Art. 82 lit. b BGG stellen daher bloss verwaltungsinterne Weisungen dar, die im Aussenverhältnis nicht unmittelbar zur Begründung von Rechten oder Pflichten führen.<sup>71</sup> Erfüllt eine generell-abstrakte Anordnung die Kriterien eines kantonalen Erlasses im Sinne von Art. 82 lit. b BGG, kann sie unabhängig von der Normstufe beim Bundesgericht angefochten werden. Als Anfechtungsobjekte in Frage kommen daher insbesondere Gesetze, Verordnungen oder Reglemente.<sup>72</sup> In diesem Rahmen verwirklicht Art. 82 lit. b BGG für formell-gesetzliche Erlasse der Kantone eine Verfassungsgerichtsbarkeit, die für die Bundesebene nicht vorgesehen ist (vgl. Art. 189 Abs. 4 BV).<sup>73</sup> Eine Ausnahme von der Anfecht-

---

<sup>65</sup> Vgl. BOLKENSTEYN, *Contrôle des normes* (Fn. 11), S. 80 f.; DOLESCHAL, *Normenkontrolle* (Fn. 12), S. 32; KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, *Verfahrensrecht* (Fn. 1), S. 375 Rz. 1725; SEILER, *Handkommentar BGG* (Fn. 30), N. 75 zu Art. 82 BGG.

<sup>66</sup> Vgl. BOLKENSTEYN, *Contrôle des normes* (Fn. 11), S. 54 f.; DOLESCHAL, *Normenkontrolle* (Fn. 12), S. 31; SEILER, *Handkommentar BGG* (Fn. 30), N. 78 ff.; KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, *Verfahrensrecht*, S. 374 Rz. 1721.

<sup>67</sup> Vgl. KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, *Verfahrensrecht* (Fn. 1), S. 374 Rz. 1722; SEILER, *Handkommentar*, N. 78 zu Art. 82 BGG; AEMISEGGER/SCHERRER REBER, *Basler Kommentar BGG* (Fn. 14), N. 27 zu Art. 82 BGG.

<sup>68</sup> Vgl. SEILER, *Handkommentar*, N. 78 zu Art. 82 BGG; BOLKENSTEYN, *Contrôle des normes* (Fn. 11), S. 55.

<sup>69</sup> Vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C\_176/1C\_684/2013 vom 7. Januar 2014 E. 2.2 (nicht publ. in: BGE 140 I 2); SEILER, *Handkommentar*, N. 79 zu Art. 82 BGG; KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, *Verfahrensrecht* (Fn. 1), S. 377 Rz. 1732; zur unterschiedlichen Urteilswirkung einer direkten Anfechtung von Konkordaten beim Bundesgericht und der Anfechtung eines kantonalen Beitrittsbeschlusses vgl. BOLKENSTEYN, *Contrôle des normes* (Fn. 11), S. 59 f.; DOLESCHAL, *Normenkontrolle* (Fn. 12), S. 37 ff.; KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, *Verfahrensrecht* (Fn. 1), S. 377 Rz. 1732; BGE 138 I 435 E. 1.3.

<sup>70</sup> Vgl. BGE 139 V 72 E. 2.2.1; 135 II 38 E. 4.6; SEILER, *Handkommentar BGG* (Fn. 30), N. 84 und N. 94 zu Art. 82 BGG; KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, *Verfahrensrecht* (Fn. 1), S. 374 Rz. 1722. Bestimmungen im Reglement eines dezentralen Verwaltungsträgers kommt ungeachtet ihres generell-abstrakten Charakters kein Erlasscharakter zu, falls ihnen mangels Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen das Merkmal der Hoheitlichkeit fehlt (vgl. BGE 135 II 38 E. 4.5).

<sup>71</sup> Vgl. auch zu den Ausnahmen vom Grundsatz der Nichtanfechtbarkeit von Verwaltungsverordnungen KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, *Verfahrensrecht* (Fn. 1), S. 376 Rz. 1728; SEILER, *Handkommentar BGG* (Fn. 30), N. 95 zu Art. 82 BGG; BGE 136 II 415 E. 1.1; BGE 128 I 167 E. 4.3; Urteile des Bundesgerichts 2C\_941/2020 vom 8. Juli 2021 E. 1.5 (nicht publ. in BGE 147 I 450); 2C\_546/2018 vom 11. März 2019 E. 1.1.1.

<sup>72</sup> Vgl. KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, *Verfahrensrecht* (Fn. 1), S. 374 Rz. 1722; SEILER, *Handkommentar BGG* (Fn. 30), N. 85 zu Art. 82 BGG; AEMISEGGER/SCHERRER REBER, *Basler Kommentar BGG* (Fn. 14), N. 27 zu Art. 82 BGG.

<sup>73</sup> Vgl. MARTIN E. LOOSER, *Verfassungsgerichtliche Rechtskontrolle gegenüber schweizerischen Bundesgesetzen*, Diss. St. Gallen 2011, Zürich 2011, S. 720 Rz. 31.

barkeit bilden die Kantonsverfassungen, die aufgrund des Gewährleistungsverfahrens durch die Bundesversammlung vom Bundesgericht keiner abstrakten Normenkontrolle unterzogen werden,<sup>74</sup> obschon der Wortlaut von Art. 82 lit. b BGG dies zulassen würde.<sup>75</sup>

### 3.2.2. Keine Ausnahmen gemäss Art. 83–85 BGG

[42] Die abstrakte Erlassprüfung durch das Bundesgericht erfolgt nach den Vorschriften über die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 82 ff. BGG.<sup>76</sup> In Art. 83–Art. 84a BGG sieht das Gesetz einen Katalog von Ausnahmen vor, der die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten für verschiedene Rechtsgebiete ausschliesst. Nach ihrem Wortlaut erfassen die Art. 83–84a BGG allerdings bloss Entscheide und keine Erlasse. Im Zusammenhang mit Verfahren der abstrakten Normenkontrolle kommt der Ausnahmekatalog gemäss Art. 83–84a BGG daher nicht zur Anwendung. Weil in der Sache weiterhin ein Erlass angefochten ist, gilt dies auch dann, wenn das kantonale Recht eine abstrakte Normenkontrolle vorsieht und der Entscheid der dafür zuständigen Instanz beim Bundesgericht angefochten wird. Im Unterschied zu Einzelfallprüfungen in den Bereichen der Staatshaftung und der öffentlichen Dienstverhältnisse (vgl. Art. 85 BGG) greifen im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle ausserdem keine Streitwertgrenzen.<sup>77</sup>

## 3.3. Legitimation

### 3.3.1. Allgemeines und besonderes Beschwerderecht

[43] Das Bundesgerichtsgesetz kennt keine spezifische Bestimmung zum Beschwerderecht in Verfahren der abstrakten Normenkontrolle. Die Beschwerdebefugnis richtet sich daher grundsätzlich nach Art. 89 BGG, wobei im Vergleich zur Einzelaktkontrolle gewisse Besonderheiten zum Tragen kommen.<sup>78</sup> Im Anwendungsbereich von Art. 89 BGG ist zwischen dem allgemeinen Beschwerderecht gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG<sup>79</sup> und den besonderen Beschwerderechten nach Art. 89 Abs. 2 BGG zu unterscheiden.<sup>80</sup>

---

<sup>74</sup> Vgl. oben Kap. 2.2.1 sowie SEILER, Handkommentar BGG (Fn. 30), N. 85 zu Art. 82 BGG; KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, Verfahrensrecht (Fn. 1), S. 376 Rz. 1730 und die Nachweise in Fn. 26.

<sup>75</sup> Vgl. GRIFFEL, Rechtsschutz (Fn. 29), S. 425 f. Rz. 47.

<sup>76</sup> Vgl. BOLKENSTEYN, Contrôle des normes (Fn. 11), S. 80 f.; DOLESCHAL, Normenkontrolle (Fn. 12), S. 32; KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, Verfahrensrecht (Fn. 1), S. 375 Rz. 1725; SEILER, Handkommentar BGG (Fn. 30), N. 75 zu Art. 82 BGG.

<sup>77</sup> Vgl. SEILER, Handkommentar BGG (Fn. 30), N. 6 zu Art. 82 BGG; AEMISEGGER/SCHERRER REBER, Basler Kommentar BGG (Fn. 14), N. 24 zu Art. 82 BGG; BGE 145 I 26 E. 1.1.

<sup>78</sup> Vgl. AEMISEGGER/SCHERRER REBER, Basler Kommentar BGG (Fn. 14), N. 53 zu Art. 82 BGG; WALDMANN, Basler Kommentar BGG (Fn. 14), N. 6 zu Art. 89 BGG; SEILER, Handkommentar BGG (Fn. 30), N. 2 zu Art. 89 BGG.

<sup>79</sup> Vgl. sogleich unten Kap. 3.3.2.

<sup>80</sup> Vgl. KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, Verfahrensrecht (Fn. 1), S. 378 ff. Rz. 1738 ff.; SEILER, Handkommentar BGG (Fn. 30), N. 2 zu Art. 89 BGG; unten Kap. 3.3.3.

### 3.3.2. Allgemeines Beschwerderecht

#### 3.3.2.1. Überblick

[44] Gemäss dem allgemeinen Beschwerderecht nach Art. 89 Abs. 1 BGG ist zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten befugt, wer am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (vgl. Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG), durch den angefochtenen Erlass besonders berührt ist (vgl. Art. 89 Abs. 1 lit. b BGG) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (vgl. Art. 89 Abs. 1 lit. c BGG).

[45] Auf das allgemeine Beschwerderecht gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG können sich unter gewissen Voraussetzungen auch Vereine gemäss Art. 60 ff. ZGB berufen, die nach den üblichen Massstäben selber nicht Beschwerde führen könnten, deren einzelne Mitglieder aber dazu befugt wären («egoistische Verbandsbeschwerde»)<sup>81</sup>. Im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle ebenfalls zulässig ist die Berufung auf das allgemeine Beschwerderecht gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG durch öffentlich-rechtliche Körperschaften, soweit sie gleich oder ähnlich wie eine private Person betroffen sind oder sie der angefochtene Erlass in eigenen, schutzwürdigen Hoheitsinteressen in qualifizierter Weise berührt.<sup>82</sup>

#### 3.3.2.2. Formelle Beschwer

[46] Das Erfordernis der Teilnahme am vorinstanzlichen Verfahren gemäss Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG (formelle Beschwer) bietet zumeist keine grossen Schwierigkeiten. Offen ist hingegen, ob mangels Teilnahme am kantonalen Verfahren im Sinne von Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG an das Bundesgericht gelangen kann, wer gegen die Aufhebung eines Erlasses durch ein kantonales Gericht eine Beschwerde einlegen will.<sup>83</sup>

[47] Unter dem Blickwinkel der formellen Beschwer ist die Frage nach hier vertretener Auffassung zu bejahen. Weil grundsätzlich kein Anspruch auf Erlass eines bestimmten Gesetzes besteht, sollten bezüglich der materiellen Beschwer in diesem Fall hingegen ähnlich strenge Anforderungen gelten wie sie bei der pflichtwidrigen Untätigkeit des kantonalen Gesetzgebers greifen.<sup>84</sup> Naturgemäss keine Bedeutung kommt der Voraussetzung der formellen Beschwer zu, sofern das kantonale Recht für die betreffende Erlasskategorie auf ein abstraktes Normenkontrollverfahren verzichtet.<sup>85</sup>

---

<sup>81</sup> Vgl. auch zu den weiteren Voraussetzungen BGE 146 I 62 E. 2; Urteil des Bundesgerichts 2C\_234/2016 vom 24. Mai 2017 E. 1.3 (nicht publ. in: BGE 143 I 388); AEMISEGGER/SCHERRER REBER, Basler Kommentar BGG (Fn. 14), N. 59 zu Art. 82 BGG.

<sup>82</sup> Vgl. BGE 136 I 265 E. 1.4; Urteil des Bundesgerichts 2C\_756/2015 vom 3. April 2017 E. 1.3.3 (nicht publ. in: BGE 143 I 272); AEMISEGGER/SCHERRER REBER, Basler Kommentar BGG (Fn. 14), N. 61 zu Art. 82 BGG; in Bezug auf die Beschwerdeberechtigung von Kantonen gestützt auf Art. 89 Abs. 1 BGG vgl. Urteile des Bundesgerichts 9C\_75/2019 vom 26. Februar 2020 E. 1.2; 2C\_1023/2017 vom 21. Dezember 2018 E. 3.3; GRODECKI, *Contrôle abstrait et qualité pour recourir d'un canton devant le Tribunal fédéral*, in: AJP 2018, S. 181 ff., S. 182 ff.

<sup>83</sup> Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C\_1023/2017 vom 21. Dezember 2018 E. 2.5, m.w.H.; ablehnend BOLKENSTEYN, *Contrôle des normes* (Fn. 11), S. 343; befürwortend AUER, *Staatsrecht* (Fn. 10), S. 605 f. Rz. 1540 ff.

<sup>84</sup> Vgl. dazu BGE 137 I 305 E. 2.5; Urteil des Bundesgerichts 1C\_504/2016 vom 19. Oktober 2017 E. 1.6; KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, *Verfahrensrecht* (Fn. 1), S. 377 Rz. 1734; SEILER, *Handkommentar BGG* (Fn. 30), N. 88 zu Art. 82 BGG; AEMISEGGER/SCHERRER REBER, Basler Kommentar BGG (Fn. 14), N. 27b zu Art. 82 BGG.

<sup>85</sup> Vgl. KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, *Verfahrensrecht* (Fn. 1), S. 378 Rz. 1739; SEILER, *Handkommentar BGG* (Fn. 30), N. 111 zu Art. 89 BGG; WALDMANN, Basler Kommentar BGG (Fn. 14), N. 8 zu Art. 89 BGG.



### 3.3.2.3. Materielle Beschwer

[48] Wer Beschwerde an das Bundesgericht führen will, muss durch den angefochtenen Erlass besonders berührt sein und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung haben (materielle Beschwer; vgl. Art. 89 Abs. 1 lit. b–c BGG). Im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle bildet die materielle Beschwer keine hohe Hürde.<sup>86</sup> Nach der Rechtsprechung reicht bereits eine virtuelle Betroffenheit durch den angefochtenen Erlass aus. Die beschwerdeführende Person muss von der angefochtenen Regelung demnach früher oder später einmal mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit unmittelbar betroffen sein.<sup>87</sup> Ein schutzwürdiges Interesse an der Erlassanfechtung wird dabei vom Bundesgericht selbst dann bejaht, wenn die nach der allfälligen Aufhebung des Erlasses geltende Ordnung zu einer Schlechterstellung der beschwerdeführenden Person führt.<sup>88</sup>

[49] Eine grosszügige Handhabung der Legitimationsvoraussetzungen gemäss Art. 89 Abs. 1 lit. b–c BGG ist mit Blick auf die Funktionen der abstrakten Normenkontrolle durchaus angebracht.<sup>89</sup> Gleichwohl erscheint sachgerecht, die Befugnis zur Erlassbeschwerde anhand objektiver Kriterien einzugrenzen, um die Beurteilung blosser Popularbeschwerden zu vermeiden. Hierzu bietet es sich an, nach Massgabe des örtlichen, sachlichen und persönlichen Anwendungsbereichs der angefochtenen Norm sowie nach zeitlichen Kriterien zu prüfen, ob die beschwerdeführende Person realistischere Weise damit rechnen muss, in absehbarer Zukunft vom betreffenden Erlass in schutzwürdigen Interessen unmittelbar berührt zu werden.<sup>90</sup> Unwahrscheinliche Geschehensabläufe, die der Anwendbarkeit der angefochtenen Norm auf die beschwerdeführende Person vorausgehen müssten, führen bei dieser Betrachtungsweise zur Verneinung der materiellen Beschwer im Sinne von Art. 89 Abs. 1 lit. b–c BGG.

### 3.3.3. Besondere Beschwerderechte

[50] Die besonderen Beschwerderechte sind in Art. 89 Abs. 2 BGG geregelt. Demnach sind zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten insbesondere Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften berechtigt, sofern sie die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- und Bundesverfassung gewährt (vgl. Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG).<sup>91</sup> Im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle ist das besondere Beschwerderecht einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG gegeben, wenn sie in vertretbarer Weise eine Garantie der Kantons- oder Bundesverfassung anruft, die mit der angefochtenen Norm ver-

---

<sup>86</sup> Vgl. BOLKENSTEYN, *Contrôle des normes* (Fn. 11), S. 69.

<sup>87</sup> Vgl. BGE 145 I 26 E. 1.2; 136 I 17 E. 2.1, m.w.H.; KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, *Verfahrensrecht* (Fn. 1), S. 378 f. Rz. 1740; SEILER, *Handkommentar BGG* (Fn. 30), N. 112 zu Art. 89 BGG.

<sup>88</sup> Vgl. BGE 135 I 28 E. 3.4.2; AEMISEGGER/SCHERRER REBER, *Basler Kommentar BGG* (Fn. 14), N. 14 zu Art. 89 BGG (vgl. Fn. 92).

<sup>89</sup> Vgl. zu den Funktionen der abstrakten Normenkontrolle ausführlich DOLESCHAL, *Normenkontrolle* (Fn. 12), S. 19 ff.

<sup>90</sup> Ähnlich KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, *Verfahrensrecht* (Fn. 1), S. 378 f. Rz. 1740.

<sup>91</sup> Den übrigen Beschwerderechten gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. a (Bundesbehörden), lit. b (Organe der Bundesversammlung) sowie lit. c (spezialgesetzliches Beschwerderecht) BGG kommt für die abstrakte Erlassprüfung demgegenüber kaum Bedeutung zu; vgl. KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, *Verfahrensrecht* (Fn. 1), S. 380 Rz. 1745 f.; SEILER, *Handkommentar BGG* (Fn. 30), N. 115 f. zu Art. 89 BGG; AEMISEGGER/SCHERRER REBER, *Basler Kommentar BGG* (Fn. 14), N. 61 zu Art. 89 BGG; BOLKENSTEYN, *Contrôle des normes* (Fn. 11), S. 71 ff.

letzt werde.<sup>92</sup> Zu den Garantien im Sinne von Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG zählt dabei namentlich die Gemeindeautonomie (vgl. Art. 50 Abs. 1 BV).<sup>93</sup> Ob die angerufene Garantie im behaupteten Umfang besteht, ist alsdann Gegenstand der materiellen Beurteilung und bildet keine Sachurteilsvoraussetzung.<sup>94</sup> An zusätzliche Bedingungen ist die Befugnis zur Autonomiebeschwerde gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG nicht geknüpft.<sup>95</sup>

### 3.4. Weitere Verfahrensaspekte

#### 3.4.1. Ausschöpfung des kantonalen Instanzenzugs

[51] Soweit kein kantonales Rechtsmittel ergriffen werden kann, ist gegen kantonale Erlasse unmittelbar die Beschwerde an das Bundesgericht zulässig (vgl. Art. 87 Abs. 1 BGG). Sieht das kantonale Recht hingegen ein Rechtsmittel gegen Erlasse vor, gelangt in Bezug auf die kantonalen Vorinstanzen Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 BGG zur Anwendung (vgl. Art. 87 Abs. 2 BGG). Was das im Einzelnen bedeutet, wurde bereits an anderer Stelle erörtert und braucht hier nicht weiter vertieft zu werden.<sup>96</sup>

[52] Steht ein kantonales Normenkontrollverfahren zur Verfügung, muss grundsätzlich der kantonale Instanzenzug ausgeschöpft werden, bevor beim Bundesgericht eine Erlassbeschwerde eingereicht werden kann. Vom Erfordernis der Ausschöpfung des kantonalen Instanzenzugs sieht das Bundesgericht indes ab, wenn darin bloss eine leere, zwecklose Formalität liegen würde oder ernsthafte Zweifel an der Zulässigkeit eines kantonalen Rechtsmittels bestehen.<sup>97</sup> Um prozessuale Leerläufe zu vermeiden, lässt das Bundesgericht sodann die Anfechtung von Rechtsnormen zu, die von einer oberen kantonalen Instanz als Gesamtgericht erlassen wurden.<sup>98</sup>

#### 3.4.2. Rechtsmittelfrist

[53] In Bezug auf die Rechtsmittelfrist für eine Erlassbeschwerde an das Bundesgericht ist zu unterscheiden: Sieht ein Kanton kein abstraktes Normenkontrollverfahren vor, greift die Spezialbestimmung von Art. 101 BGG, wonach eine Rechtsmittelfrist von 30 Tagen ab der nach dem kantonalen Recht massgebenden Veröffentlichung gilt. Im Übrigen bleibt es bei der allgemeinen Regelung gemäss Art. 100 Abs. 1 BGG, die für die Anfechtung von Entscheiden eine Frist von 30 Tagen vorsieht.<sup>99</sup> Die Rechtzeitigkeit der Beschwerde an das Bundesgericht setzt dabei voraus,

---

<sup>92</sup> Vgl. BGE 147 I 136 E. 1.2; 135 I 43 E. 1.2; 2C\_756/2015 vom 3. April 2017 E. 1.3.4 (nicht publ. in: BGE 143 I 272).

<sup>93</sup> Vgl. BGE 141 I 36 E. 5.4; Urteil des Bundesgerichts 2C\_765/2015 vom 3. April 2017 E. 1.3.4 (nicht publ. in: BGE 143 I 272); KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, Verfahrensrecht (Fn. 1), S. 379 f. Rz. 1744; BOLKENSTEYN, Contrôle des normes (Fn. 11), S. 72 f.

<sup>94</sup> Vgl. BGE 147 I 136 E. 1.2; 146 I 83 E. 1.2; 141 I 36 E. 1.2.4.

<sup>95</sup> Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C\_765/2015 vom 3. April 2017 E. 1.3.4 (nicht publ. in: BGE 143 I 272).

<sup>96</sup> Vgl. oben Kap. 2.2.2.1.

<sup>97</sup> Vgl. BGE 143 III 290 E. 1.2; 134 I 199 E. 1.3; BOLKENSTEYN, Contrôle des normes (Fn. 11), S. 74; KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, Verfahrensrecht (Fn. 1), S. 378 Rz. 1736.

<sup>98</sup> Vgl. Urteile des Bundesgerichts 2C\_546/2018 vom 11. März 2019 E. 1.2.2; 1C\_187/1C\_327/2017 vom 20. März 2018 E. 2.3.2.

<sup>99</sup> Vgl. SEILER, Handkommentar BGG (Fn. 30), N. 8 zu Art. 87 BGG und N. 2 zu Art. 101 BGG; AEMISEGGER/SCHERRER REBER, Basler Kommentar BGG (Fn. 14), N. 2 zu Art. 87 BGG; BOLKENSTEYN, Contrôle des normes (Fn. 11), S. 74 ff.

dass das kantonale Normenkontrollverfahren ebenfalls fristgerecht eingeleitet wurde.<sup>100</sup> Nach der Auslösung der Frist richtet sich deren Lauf in beiden Fällen nach Art. 44 ff. BGG.<sup>101</sup>

### 3.4.3. Prüfmassstab

#### 3.4.3.1. Beschwerdegründe und Kognition

[54] Welche Beschwerdegründe im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle zulässig sind und – spiegelbildlich – vom Bundesgericht überprüft werden (Kognition),<sup>102</sup> ergibt sich aus Art. 189 Abs. 1 BV sowie Art. 95–98 BGG. Im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle stehen dabei Art. 95 BGG (Verletzung von schweizerischem Recht) und Art. 97 BGG (unrichtige Feststellung des Sachverhalts) im Vordergrund.<sup>103</sup> Auf Art. 97 BGG wird an anderer Stelle eingegangen.<sup>104</sup> Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf Art. 95 BGG.

[55] Mit der Beschwerde kann die Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht, kantonalen verfassungsmässigen Rechten sowie interkantonalem Recht gerügt werden (vgl. Art. 95 lit. a–c, lit. e BGG). Wird mit der unmittelbaren Beschwerde gegen einen Erlass die Verletzung von politischen Rechten geltend gemacht, nimmt das Bundesgericht das Rechtsmittel als Beschwerde in Stimmrechtssachen im Sinne von Art. 82 lit. c BGG und nicht als Erlassbeschwerde gemäss Art. 82 lit. b BGG entgegen.<sup>105</sup> Der Beschwerdegrund einer Verletzung von kantonalen Bestimmungen über die politischen Rechte im Sinne von Art. 95 lit. d BGG dürfte im Rahmen einer Erlassbeschwerde gemäss Art. 82 lit. b BGG daher kaum je von Bedeutung sein. Soweit man von den Ausnahmen gemäss Art. 95 lit. c–e BGG absieht, bildet die Verletzung von kantonalem Recht für sich sodann keinen zulässigen Beschwerdegrund; sie kann nur in Verbindung mit einem der in Art. 95 BGG genannten Beschwerdegründe geltend gemacht werden.<sup>106</sup>

[56] Was unter den Beschwerdegründen gemäss Art. 95 lit. a–b sowie lit. e BGG (Verletzung von Bundes-, Völker- und interkantonalem Recht) zu verstehen ist, bedarf keiner ausführlichen Erörterung.<sup>107</sup> Im Einzelfall weniger klar ist, welche Bestimmungen zu den kantonalen verfassungsmässigen Rechten zählen, deren Verletzung das Bundesgericht im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle gemäss Art. 95 lit. c BGG ebenfalls prüft. In diese Kategorie fallen nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung jene kantonalen Verfassungsnormen, die der Einzelperson einen Schutzbereich gegen staatliche Eingriffe sichern oder individuelle Interessen schützen sol-

---

<sup>100</sup> Vgl. BGE 137 I 107 E. 1.4.2.

<sup>101</sup> Vgl. BOLKENSTEYN, *Contrôle des normes* (Fn. 11), S. 74 f.; AEMISEGGER/SCHERRER REBER, *Basler Kommentar BGG* (Fn. 14), N. 1 zu Art. 101 BGG; VON WERDT, *Handkommentar BGG* (Fn. 30), N. 4 zu Art. 100 BGG; BGE 142 I 99 E. 1.3.

<sup>102</sup> Vgl. SCHOTT, *Basler Kommentar BGG* (Fn. 14), N. 2 zu Art. 95 BGG.

<sup>103</sup> Ähnlich KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, *Verfahrensrecht* (Fn. 1), S. 380 f. Rz. 1747 f.

<sup>104</sup> Vgl. unten Kap. 3.4.4.

<sup>105</sup> Vgl. BGE 145 I 26 E. 1.1; Urteile des Bundesgerichts 1C\_127/1C\_491/2010 vom 20. Dezember 2010 E. 3.2 (nicht publ. in: BGE 136 I 276); 1C\_388/2019 vom 26. Oktober 2020 E. 1.1; SEILER, *Handkommentar BGG* (Fn. 30), N. 108 zu Art. 82 BGG; AEMISEGGER/SCHERRER REBER, *Basler Kommentar BGG* (Fn. 14), N. 72 zu Art. 82 BGG. Insbesondere in Bezug auf die Legitimation und den kantonalen Instanzenzug richtet sich das Verfahren diesfalls nach den Regeln über die Stimmrechtsbeschwerde (vgl. STEINMANN/MATTLE, *Basler Kommentar BGG* (Fn. 14), N. 87 zu Art. 82 BGG).

<sup>106</sup> Vgl. BOLKENSTEYN, *Contrôle des normes* (Fn. 11), S. 78; SEFEROVIC, *Basler Kommentar BV* (Fn. 23), N. 37 zu Art. 189 BV; SEILER, *Handkommentar BGG* (Fn. 30), N. 27 zu Art. 95 BGG; SCHOTT, *Basler Kommentar BGG* (Fn. 14), N. 55 zu Art. 95 BGG.

<sup>107</sup> Zum Begriff des interkantonalen Rechts vgl. oben Kap. 3.2.1.

len. In der Praxis wird dabei namentlich auf die wenig objektivierbaren Kriterien der Justizialität und des Rechtsschutzbedürfnisses abgestellt.<sup>108</sup> Immerhin steht fest, dass der Begriff der verfassungsmässigen Rechte im Sinne von Art. 95 lit. c BGG (und Art. 189 Abs. 1 lit. d BV) weiter reicht als jener der Grundrechte gemäss Art. 7 ff. BV, weil gewisse verfassungsmässige Rechte über den Schutz elementarer Lebens- und Schutzbedürfnisse des Menschen hinausgehen.<sup>109</sup> So kann unter dem Titel der verfassungsmässigen Rechte im Sinne von Art. 95 lit. c BGG etwa auch eine Verletzung der Gewaltenteilung oder der Gemeindeautonomie geltend gemacht werden.<sup>110</sup> Während den Kantonen eine gewaltenteilige Organisation aufgrund von Art. 51 Abs. 1 BV bundesrechtlich jedenfalls in den Grundzügen vorgegeben ist,<sup>111</sup> muss die Gemeindeautonomie in jedem Fall im kantonalen Recht verankert sein, um als Beschwerdegrund im Sinne von Art. 95 lit. c BGG in Frage zu kommen.<sup>112</sup>

### 3.4.3.2. Begründungsanforderungen

[57] Je nach Beschwerdegründen greifen im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle andere Anforderungen an die Begründung des Rechtsmittels. Die unterschiedlichen Begründungsanforderungen stehen in engem Zusammenhang mit Art. 106 BGG. Nach dieser Bestimmung wendet das Bundesgericht das Recht zwar grundsätzlich von Amtes wegen an (vgl. Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem sowie interkantonalem Recht prüft es aber nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG).

[58] Im Rahmen der Rechtsanwendung von Amtes wegen (vgl. Art. 106 Abs. 1 BGG), die abgesehen von grundrechtlichen Gewährleistungen den gesamten Bereich des Bundes- und Völkerrechts abdeckt (vgl. Art. 95 Abs. 1 lit. a–b i.V.m. Art. 106 Abs. 2 BGG), gelten die Begründungsanforderungen gemäss Art. 42 Abs. 2 BGG.<sup>113</sup> Demnach ist in gedrängter Form dazulegen, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt. Die Begründung muss die angeblich verletzten Rechtsnormen dabei nicht ausdrücklich bezeichnen. Sie muss aber sachbezogen sein und erkennen lassen, dass und weshalb nach Auffassung der beschwerdeführenden Person Recht verletzt ist.<sup>114</sup> Auch wenn das Bundesgericht grundsätzlich nur die geltend gemachten Rügen prüft, ist es im Rahmen der Rechtsanwendung von Amtes wegen befugt, sämtliche Rechtsnormen heranzuziehen, die es

---

<sup>108</sup> Vgl. BGE 144 II 281 E. 3.3; 137 I 77 E. 1.3.1; 136 I 241 E. 2.2; BOLKENSTEYN, *Contrôle des normes* (Fn. 11), S. 78; SEILER, *Handkommentar BGG* (Fn. 30), N. 44 zu Art. 95 BGG.

<sup>109</sup> Vgl. SEFEROVIC, *Basler Kommentar BV* (Fn. 23), N. 38 zu Art. 189 BV.

<sup>110</sup> Vgl. BGE 134 I 322 E. 2.2 und E. 2.3; Urteile des Bundesgerichts 2C\_501/2C\_512/2015 vom 17. März 2017 E. 6 (nicht publ. in: BGE 143 I 227), 2C\_546/2018 vom 11. März 2019 E. 4.4.3; SEILER, *Handkommentar BGG* (Fn. 30), N. 47 ff. zu Art. 95 BGG; SCHOTT, *Basler Kommentar BGG* (Fn. 14), N. 58 f. zu Art. 95 f. BGG.

<sup>111</sup> Vgl. BGE 145 I 259 E. 4.2; 138 I 378 E. 7.1; 131 I 291 E. 2.1; SEFEROVIC, *Basler Kommentar BV* (Fn. 23), N. 41 zu Art. 51 BV.

<sup>112</sup> Vgl. BGE 143 I 272 E. 2.3.1; 138 I 143 E. 3; SEILER, *Handkommentar BGG* (Fn. 30), N. 48 ff. zu Art. 95 BGG.

<sup>113</sup> Vgl. VON WERDT, *Handkommentar BGG* (Fn. 30), N. 14 zu Art. 106 BGG; MERZ, *Basler Kommentar BGG* (Fn. 14), N. 59 zu Art. 42 BGG.

<sup>114</sup> Vgl. BGE 142 I 99 E. 1.7.1; 140 III 86 E. 2; MERZ, *Basler Kommentar BGG* (Fn. 14), N. 52 zu Art. 42 BGG; GÜNGERICH, *Handkommentar BGG* (Fn. 30), N. 4 zu Art. 42 BGG; VON WERDT, *Handkommentar BGG* (Fn. 30), N. 14 zu Art. 106 BGG.

für massgebend erachtet. Im Anwendungsbereich von Art. 106 Abs. 1 BGG ist es daher weder an die Begründung des Rechtsmittels, noch an jene der Vorinstanz gebunden.<sup>115</sup>

[59] Anders verhält es sich, soweit die Verletzung von Grundrechten oder von kantonalem sowie interkantonaalem Recht im Raum steht. Zur Rechtsanwendung ist das Bundesgericht diesbezüglich nur befugt, wenn die Beschwerde eine entsprechende Rüge enthält (vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG).<sup>116</sup> In Bezug auf Grundrechte ist die Verfassungskonformität von Art. 106 Abs. 2 BGG indes fraglich. Immerhin sind gemäss Art. 35 Abs. 2 BV sämtliche staatlichen Organe an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen.<sup>117</sup> Mit diesem Auftrag zur Verwirklichung von Grundrechten verträgt es sich schlecht, wenn das Bundesgericht gestützt auf Art. 106 Abs. 2 BGG eine Erlassbeschwerde mangels entsprechender Rüge selbst dann nicht gutheissen kann, wenn eine Grundrechtsverletzung tatsächlich vorliegt.<sup>118</sup>

[60] In Bezug auf die Verletzung von Grundrechten sollte das Rügeprinzip gemäss Art. 106 Abs. 2 BGG daher entgegen der Bundesgerichtspraxis<sup>119</sup> nicht auch noch an qualifizierte Begründungsanforderungen gekoppelt werden, indem eine über Art. 42 Abs. 2 BGG hinausgehende Detailbegründung verlangt wird.<sup>120</sup>

#### 3.4.4. Feststellung des Sachverhalts

[61] Bei der abstrakten Normenkontrolle werden Rechtssätze unabhängig von einem konkreten Anwendungsfall auf ihre Übereinstimmung mit höherrangigem Recht überprüft.<sup>121</sup> Im Unterschied zur Einzelaktkontrolle, die stets auf einem spezifischen Sachverhalt beruht, kann diese Überprüfung in der Regel ohne Tatsachenfundament erfolgen. Gleichwohl kommt es vor, dass im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle auf gewisse Sachverhaltselemente zurückgegriffen werden muss, z.B. um die Auswirkungen eines Erlasses mit statistischen Mitteln nachzuweisen.<sup>122</sup>

[62] Falls das kantonale Recht ein entsprechendes Verfahren vorsieht, hat die zuständige Instanz den für die abstrakte Normenkontrolle massgeblichen Sachverhalt im Rahmen von Art. 110 und Art. 112 Abs. 1 lit. b BGG zu prüfen und in ihrem Urteil darzulegen.<sup>123</sup> In diesem Fall ist der Sachverhalt für das Bundesgericht grundsätzlich verbindlich (vgl. Art. 105 Abs. 1 BGG).

[63] Geht der bundesgerichtlichen Normenkontrolle kein kantonales Verfahren voraus, fehlt ein vorinstanzlich festgestellter Sachverhalt, den das Bundesgericht seinem Urteil zugrunde legen könnte. Soweit die Beurteilung der Beschwerde ein Sachverhaltsfundament erfordert, ist ein Beweisverfahren durchzuführen. Dies stellt in Rechtsgängen vor dem Bundesgericht eher eine Sel-

---

<sup>115</sup> Vgl. MERZ, Basler Kommentar BGG (Fn. 14), N. 49 zu Art. 42 BGG; VON WERDT, Handkommentar BGG (Fn. 30), N. 3 f. zu Art. 106 BGG; BGE 133 II 249 E. 1.4.1.

<sup>116</sup> Vgl. BGE 142 I 99 E. 1.7.2; MERZ, Basler Kommentar BGG (Fn. 14), N. 48 zu Art. 42 BGG, DORMANN, Basler Kommentar BGG (Fn. 14), N. 13 zu Art. 106 BGG; VON WERDT, Handkommentar BGG (Fn. 30), N. 7 zu Art. 106 BGG.

<sup>117</sup> Vgl. WALDMANN, Basler Kommentar BV (Fn. 23), N. 19 zu Art. 35 BV; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar BV (Fn. 23), N. 39 zu Art. 35 BV.

<sup>118</sup> So aber die ständige Praxis, vgl. BGE 142 I 99 E. 1.7.2; 141 I 36 E. 1.3.

<sup>119</sup> Vgl. etwa BGE 141 I 36 E. 1.3; 135 III 232 E. 1.2; DORMANN, Basler Kommentar BGG (Fn. 14), N. 19 zu Art. 106 BGG; VON WERDT, Handkommentar BGG (Fn. 30), N. 7 zu Art. 106 BGG.

<sup>120</sup> Ähnlich MERZ, Basler Kommentar BGG (Fn. 14), N. 47 ff. zu Art. 42 BGG.

<sup>121</sup> Vgl. KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, Verfahrensrecht (Fn. 1), S. 373 Rz. 1712.

<sup>122</sup> Vgl. BGE 145 I 26 E. 8 (betreffend Festlegung der Einkommensgrenze für Prämienverbilligungen); 143 I 137 E. 4.2 ff. (betreffend Auswirkungen einer Steuertarifänderung auf die Eigenmietwertbesteuerung).

<sup>123</sup> Vgl. oben Kap. 2.2.2.4 und Kap. 2.2.2.5.

tenheit dar, da üblicherweise die Vorinstanzen den massgeblichen Sachverhalt feststellen (vgl. Art. 112 Abs. 1 lit. b BGG). Das bundesgerichtliche Beweisverfahren richtet sich gemäss Art. 55 Abs. 1 BGG nach dem Bundesgesetz über den Bundeszivilprozess (BZP; SR 273). In diesem Rahmen kann der Instruktionsrichter namentlich auch Gutachten einholen und Urkunden beiziehen (vgl. Art. 55 Abs. 2 BGG i.V.m. Art. 50 ff. BZP).

#### 3.4.5. Besonderheiten

[64] Das Bundesgericht hebt Erlasse praxisgemäss nur auf, wenn sie keiner vertretbaren Auslegung zugänglich sind, die mit höherrangigem Recht vereinbar ist. Für seine diesbezügliche Zurückhaltung führt das Bundesgericht unter anderem das Föderalismusprinzip, den Grundsatz der Verhältnismässigkeit und, soweit es um eine kommunale Norm geht, die Gemeindeautonomie an.<sup>124</sup>

[65] Die bundesgerichtliche Zurückhaltung erscheint durchaus angebracht, aber aus anderen als den eben genannten Gründen: Staatliche Behörden sind aufgrund von Art. 5 Abs. 1 BV verpflichtet, höherrangiges Recht auch im konkreten Anwendungsfall zu beachten.<sup>125</sup> Kann ein Erlass in einer Weise ausgelegt werden, die mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist, darf daher erwartet werden, dass sich die zuständige Behörde für die rechtmässige Auslegungsvariante entscheidet.

[66] Eine Aufhebung des Erlasses gewissermassen auf Vorrat, bloss weil vereinzelt rechtswidrige Anwendungsakte denkbar sind, rechtfertigt sich nicht. Dabei ist ein strengerer Massstab anzulegen, wenn schwere Grundrechtseingriffe drohen oder im Rahmen einer späteren Einzelaktkontrolle kein hinreichender Rechtsschutz besteht.<sup>126</sup> Keine stichhaltigen Gründe für die bundesgerichtliche Zurückhaltung bilden dabei nach hier vertretener Auffassung föderalistische Überlegungen oder die Gemeindeautonomie, steht doch bei der abstrakten Normenkontrolle die Durchsetzung des übergeordneten Rechts gerade im Vordergrund.

#### 3.4.6. Aufschiebende Wirkung

[67] Das Bundesgerichtsgesetz enthält keine besondere Bestimmung über die aufschiebende Wirkung bei der Erlassanfechtung. Daher greift auch bei der abstrakten Normenkontrolle die allgemeine Regelung gemäss Art. 103 Abs. 1 BGG, wonach die Beschwerde grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung hat. Ein Erlass kann daher in Kraft treten und gleichzeitig Gegenstand eines abstrakten Normenkontrollverfahrens bilden.<sup>127</sup>

[68] Auf Antrag einer Partei oder von Amtes wegen kann das Bundesgericht vom Grundsatz gemäss Art. 103 Abs. 1 BGG abweichen und eine andere Anordnung treffen (vgl. Art. 103 Abs. 2 BGG). Namentlich ist es dem Bundesgericht unbenommen, das Inkrafttreten eines Erlasses bis

---

<sup>124</sup> Vgl. BGE 145 I 26 E. 1.4; 143 I 272 E. 2.5.1.

<sup>125</sup> Vgl. EPINEY, Basler Kommentar BV (Fn. 23), N. 33 zu Art. 5 BV.

<sup>126</sup> Vgl. BGE 143 I 137 E. 2.2; 140 I 2 E. 4; AEMISEGGER/SCHERRER REBER, Basler Kommentar BGG (Fn. 14), N. 68 zu Art. 82 BGG.

<sup>127</sup> Vgl. BOLKENSTEYN, Contrôle des normes (Fn. 11), S. 84; KASPAR PLÜSS, Aufschiebende Wirkung im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle, in: ZBI 2014/115, S. 414 ff., S. 415; THOMAS MERKLI, Vorsorgliche Massnahmen und die aufschiebende Wirkung bei Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten und subsidiären Verfassungsbeschwerden, in: ZBI 2008/109, S. 416 ff., S. 425.

zum Abschluss des Verfahrens aufzuschieben.<sup>128</sup> Dabei legt das Bundesgericht einen strengen Massstab an.<sup>129</sup> Das Inkrafttreten einer Regelung mit Verbindlichkeit für die Allgemeinheit soll durch einzelne Betroffene demnach nicht vorläufig verhindert werden können.<sup>130</sup> Da im Verfahren der abstrakten Erlasskontrolle die Vereinbarkeit der angefochtenen Norm mit höherrangigem und demokratisch somit stärker legitimiertem Recht in Frage steht, sollten die Anforderungen an die Gewährung der aufschiebenden Wirkung unter demokratietheoretischem Blickwinkel indes nicht überspannt werden, soweit damit keine Rechtsunsicherheit einher geht. Das gilt umso mehr in Fällen, in denen das Bundesgericht als einzige Instanz entscheidet und auf kantonaler Ebene keine gerichtliche Erlassprüfung stattgefunden hat.<sup>131</sup>

### 3.4.7. Urteilswirkung

[69] Das Bundesgerichtsgesetz enthält keine besondere Regelung zur Wirkung von Urteilen in Verfahren der abstrakten Normenkontrolle.<sup>132</sup> Zum Tragen kommt daher die allgemeine Bestimmung von Art. 107 BGG. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist demnach grundsätzlich ein reformatorisches Rechtsmittel.<sup>133</sup>

[70] Im Bereich der Erlassanfechtung steht jedoch ihre kassatorische Natur im Vordergrund: Heisst das Bundesgericht eine Beschwerde im abstrakten Normenkontrollverfahren gut, hebt es die angefochtene Norm wegen ihrer Unvereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht in aller Regel auf. Sofern der betroffene Erlass sein charakteristisches Gepräge dadurch nicht geradezu verliert, beschränkt sich das Bundesgericht auf die Aufhebung der angefochtenen und für widerrechtlich befundenen Norm.<sup>134</sup> Das Urteil gilt dabei nicht nur im Verhältnis zwischen den Prozessparteien, sondern «erga omnes».

[71] Neben einer Aufhebung der angefochtenen Norm kommt auch ein Feststellungsentscheid in Frage, verbunden mit einem Appell an den Gesetzgeber, eine rechtmässige Regelung zu treffen.<sup>135</sup> Hier stehen Konstellationen im Vordergrund, bei denen eine Aufhebung der angefochtenen Norm zu einer grossen Rechtsunsicherheit führen oder die Rechtswidrigkeit noch vertiefen würde.<sup>136</sup> Schliesslich ist auch an die Möglichkeit einer richterlichen Ersatzregelung zu denken, die vorübergehend an die Stelle der aufgehobenen Norm tritt. Mit Blick auf die Gewaltenteilung

---

<sup>128</sup> Vgl. AEMISEGGER/SCHERRER REBER, Basler Kommentar BGG (Fn. 14), N. 64a zu Art. 82 BGG; BOLKENSTEYN, Contrôle des normes (Fn. 11), S. 83; Urteil des Bundesgerichts 2C\_774/2014 vom 21. Juli 2017 E. 10.2 (nicht publ. in: BGE 143 I 403).

<sup>129</sup> Vgl. PLÜSS, Aufschiebende Wirkung (Fn. 127), S. 417; MARTIN KOCHER, Die bundesgerichtliche Kontrolle von Steuernormen. Grundlagen, Anfechtungsobjekt, Streitgegenstand, Verfahren, Fallstudien, Habil. Basel 2018, Bern 2018, S. 715 Rz. 1934; MERKLI, Vorsorgliche Massnahmen (Fn. 127), S. 425.

<sup>130</sup> Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2P.263/2001 vom 5. November 2001 E. 2b/bb; PLÜSS, Aufschiebende Wirkung (Fn. 127), S. 418 f.

<sup>131</sup> Vgl. BOLKENSTEYN, Contrôle des normes (Fn. 11), S. 82 ff.; für einen strengeren Massstab wohl KOCHER, Bundesgerichtliche Kontrolle, S. 715 Rz. 1934; PLÜSS, Aufschiebende Wirkung (Fn. 127), S. 418 f.

<sup>132</sup> Vgl. KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, Verfahrensrecht (Fn. 1), S. 381 f. Rz. 1755.

<sup>133</sup> Vgl. BGE 138 II 169 E. 3.3; DORMANN, Basler Kommentar BGG (Fn. 14), N. 14 zu Art. 107 BGG.

<sup>134</sup> Vgl. BGE 147 I 136 E. 4.1; 137 I 257 E. 6.4.

<sup>135</sup> Vgl. BERNHARD RÜTSCHKE, Rechtsfolgen von Normenkontrollen, in: ZBl 2005/106, S. 273 ff., S. 298; LORENZ KNEUBÜHLER, Wie Gerichte dem Gesetzgeber Beine machen, in: LeGes 25 (2014) 3, S. 409 ff., S. 412; BGE 147 I 136 E. 4.1; 143 II 476 E. 3.6.

<sup>136</sup> Vgl. KNEUBÜHLER, Gerichte (Fn. 135), S. 413; BGE 147 I 136 E. 4.1; 143 II 476 E. 3.6; 133 I 206 E. 13.2 S. 233.

ist ein solches Vorgehen freilich nur mit grösster Zurückhaltung und bloss in Bezug auf Fragen von untergeordneter Bedeutung denkbar.<sup>137</sup>

## **4. Verfahren der abstrakten Normenkontrolle im Kanton Luzern**

### **4.1. Zuständigkeit**

#### **4.1.1. Erlassprüfung (§ 188 ff. VRG)**

[72] Im Folgenden gilt das Augenmerk dem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle im Kanton Luzern. Die wesentlichen Bestimmungen zur Erlassbeschwerde sind in den § 188–192 VRG zu finden. Die Zuständigkeit für die abstrakte Normenprüfung gemäss § 188 ff. VRG (verwaltungsgerichtliche Prüfung von Erlassen) liegt danach ausschliesslich beim Kantonsgericht (vgl. § 188 Abs. 1 VRG). Das Verfahren der Erlassprüfung ist nur für Rechtssätze mit verwaltungsrechtlichem Inhalt zulässig (vgl. § 188 Abs. 1 VRG), wobei der abstrakten Normenkontrolle auf kantonaler Ebene namentlich die formell-gesetzlichen Erlasse entzogen sind (vgl. § 188 Abs. 2 lit. a VRG).<sup>138</sup> Beim Kantonsgericht handelt es sich um eine zulässige Vorinstanz des Bundesgerichts im Sinne von Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 BGG.<sup>139</sup>

#### **4.1.2. Gemeindebeschwerde (§ 109 des Gemeindegesetzes [GG; SRL Nr. 150])**

[73] Die abstrakte Erlassprüfung gemäss § 188 ff. VRG ist wie erwähnt nur für Erlasse mit verwaltungsrechtlichem Inhalt zulässig (vgl. § 188 Abs. 1 VRG). Gegen rechtsetzende Beschlüsse, die von Gemeindeorganen, Gemeindeverbänden oder Zweckverbänden ausgehen und keinen verwaltungsrechtlichen Charakter aufweisen, sieht § 109 Abs. 1 GG ausserdem die Möglichkeit zur Gemeindebeschwerde vor.<sup>140</sup> Derartige Erlasse von Zweckverbänden<sup>141</sup> sind beim Kantonsgericht anfechtbar (vgl. § 109 Abs. 1 GG). Im Falle von Erlassen der Gemeindeorgane und Gemeindeverbände erklärt § 109 Abs. 1 GG hingegen den Regierungsrat für zuständig, wobei § 109 Abs. 6 GG die Möglichkeit zur Beschwerde an das Kantonsgericht gegen den Entscheid des Regierungsrats ausdrücklich ausschliesst. Als letzte kantonale Instanz für die Prüfung von nicht-verwaltungsrechtlichen Erlassen der Gemeindeorgane und Gemeindeverbände ist nach der kantonalrechtlichen Konzeption also der Regierungsrat zuständig. Dies steht jedoch in einem Spannungsverhältnis mit den Anforderungen aus Art. 87 Abs. 2 i.V.m. Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 BGG, wonach die Kantone als letzte kantonale Instanzen obere Gerichte einsetzen müssen.<sup>142</sup>

---

<sup>137</sup> Vgl. KNEUBÜHLER, Gerichte (Fn. 135), S. 413; RÜTSCHKE, Rechtsfolgen (Fn. 135), S. 288 ff.; KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, Verfahrensrecht (Fn. 1), S. 382 Rz. 1756.

<sup>138</sup> Vgl. unten Kap. 4.2.

<sup>139</sup> Vgl. Urteile des Bundesgerichts 2C\_761/2017 vom 25. Juni 2018 E. 1.2 (nicht publ. in: BGE 144 II 386); 2C\_109/2017 vom 3. Juli 2018 E. 1.1 und zu den Anforderungen des BGG oben Kap. 2.2.2.2.

<sup>140</sup> Vgl. DOLESCHAL, Normenkontrolle (Fn. 12), S. 360 f.

<sup>141</sup> Im Unterschied zu den Gemeindeverbänden sind Zweckverbände Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts, die neben Gemeinden auch den Kanton zu ihren Mitgliedern zählen (vgl. § 48 und § 56 Abs. 1 GG).

<sup>142</sup> Vgl. DOLESCHAL, Normenkontrolle (Fn. 12), S. 362 und oben Kap. 2.2.2.2.



[74] Die Gemeindebeschwerde ist für die abstrakte Normenkontrolle allerdings ohnehin kaum von Bedeutung.<sup>143</sup> Sie kommt nur zum Tragen, soweit es um Erlasse ohne verwaltungsrechtlichen Inhalt geht (vgl. § 109 Abs. 1 GG i.V.m. § 188 Abs. 1 VRG). Ausserhalb des Verwaltungsrechts stehen den Luzerner Gemeinden indes nur sehr beschränkte Rechtssetzungsbefugnisse zu. Als mögliches Anfechtungsobjekt kommt allenfalls ein Beschluss über den Erlass oder die Änderung von Gemeindestrafrecht in Frage (vgl. § 4 Übertretungsstrafgesetz (UeStG; SRL Nr. 300).<sup>144</sup> Wegen ihrer geringen praktischen Bedeutung wird die Gemeindebeschwerde im Folgenden nicht weiter thematisiert.

## 4.2. Anfechtungsobjekt

### 4.2.1. Rechtssätze verwaltungsrechtlichen Inhalts (§ 188 Abs. 1 VRG)

[75] Wenn keine Ausnahme im Sinne von § 188 Abs. 2 VRG greift,<sup>145</sup> ist die abstrakte Normenkontrolle zulässig, soweit Rechtssätze verwaltungsrechtlichen Inhalts in Erlassen der Gemeinwesen gemäss § 1 VRG in Frage stehen (vgl. § 188 Abs. 1 VRG). Als Rechtssätze gelten hoheitliche Anordnungen generell-abstrakter Natur.<sup>146</sup> Auf ihre gegebenenfalls falsche Bezeichnung als Allgemeinverfügung kommt es dabei nicht an. Abzustellen ist vielmehr auf den generell-abstrakten Charakter der fraglichen Anordnung,<sup>147</sup> wobei als Erlass grundsätzlich nur gilt, was ordnungsgemäss publiziert wurde.<sup>148</sup>

[76] Zu beachten ist weiter, dass Gegenstand des Normprüfungsverfahrens gemäss § 188 ff. VRG nicht ganze Erlasse, sondern nur bestimmte Rechtssätze eines verwaltungsrechtlichen Erlasses bilden können, die im Prüfungsantrag konkret bezeichnet werden müssen.<sup>149</sup>

[77] Verwaltungsrechtlichen Inhalt im Sinne von § 188 Abs. 1 VRG weist ein Rechtssatz praxisgemäss auf, wenn er vom Kantonsgericht in seiner Tätigkeit als Verwaltungsgericht und von Verwaltungsbehörden anzuwenden ist.<sup>150</sup> Diese Definition ist wenig erhellend. In Anlehnung an eine ältere Rechtsprechung ist nach hier vertretener Auffassung von einem verwaltungsrechtlichen Erlass im Sinne von § 188 Abs. 1 VRG auszugehen, wenn seine Anwendung einer dem VRG unterstellten Behörde obliegt.<sup>151</sup> Denkbar ist auch eine Abgrenzung verwaltungsrechtlicher Erlasse nach den vom Bundesgericht entwickelten Kriterien für die Zuordnung eines Rechtsstreites zum privaten oder öffentlichen Recht.<sup>152</sup>

---

<sup>143</sup> Vgl. DOLESCHAL, Normenkontrolle (Fn. 12), S. 366 und dort Fn. 2442.

<sup>144</sup> Vgl. DOLESCHAL, Normenkontrolle (Fn. 12), S. 351; THOMAS WILLI, Funktion und Aufgaben der Gemeindebeschwerde im System der Verwaltungsrechtspflege des Kantons Luzern, Diss. Bern 1989, Emmenbrücke 1989, S. 39 f.

<sup>145</sup> Vgl. dazu unten Kap. 4.2.2.

<sup>146</sup> Vgl. LGVE 2018 III Nr. 1 E. 1.2; 2016 IV Nr. 14 E. 2.3.1; 2011 II Nr. 41 E. 2b; MARTIN WIRTHLIN, Luzerner Verwaltungsrechtspflege. Grundlagen und Praxis, Bern 2011, S. 218 Rz. 35.5.

<sup>147</sup> Vgl. LGVE 2020 IV Nr. 11 E. 2.5.

<sup>148</sup> Vgl. LGVE 2020 IV Nr. 8 E. 4.1.

<sup>149</sup> Vgl. LGVE 2016 IV Nr. 14 E. 2.3; 1994 II Nr. 39 E. 3a.

<sup>150</sup> Vgl. LGVE 2018 III Nr. 1 E. 1.2; 2009 II Nr. 38 E. 3b; Urteil des Kantonsgerichts 7R 20 1 vom 20. August 2021 E. 1.2.1; DOLESCHAL, Normenkontrolle (Fn. 12), S. 354; WIRTHLIN, Verwaltungsrechtspflege (Fn. 146), S. 220 Rz. 35.7.

<sup>151</sup> Vgl. LGVE 1985 II Nr. 48 E. 2.

<sup>152</sup> Vgl. BGE 138 II 134 E. 4.

#### 4.2.2. Ausnahmen (§ 188 Abs. 2 VRG)

[78] Nach § 188 Abs. 2 lit. a VRG von der kantonalen Erlassprüfung ausgenommen sind zunächst die Kantonsverfassung, die kantonalen Gesetze sowie die Dekrete. Ebenfalls von der Erlassprüfung durch das Kantonsgericht ausgenommen sind die Erlasse der Landeskirchen und ihrer nachgeordneten Gemeinwesen, soweit der Streitgegenstand ausschliesslich das eigene Recht der Landeskirchen oder ihrer nachgeordneten Gemeinwesen betrifft (vgl. § 188 Abs. 2 lit. b VRG).

[79] Der Gesetzesbegriff gemäss § 188 Abs. 2 lit. a VRG meint Gesetze im formellen Sinne, die vom Kantonsrat erlassen werden und dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstehen (vgl. § 47 Abs. 1 lit. b des Kantonsratsgesetzes [KRG; SRL Nr. 30] i.V.m. § 45 Abs. 1 und § 23 ff. KV). Dekrete sind Beschlüsse des Kantonsrats, die nicht in der Form von Verfassungsänderungen oder Gesetzen beschlossen werden, die aber gleichwohl dem Referendum unterliegen (vgl. § 47 Abs. 2 KRG). Mittels Dekrets erfolgt namentlich die Genehmigung von interkantonalen Verträgen, die gemäss § 23 lit. c und § 24 lit. c KV referendumpflichtig sind, wenn sie freibestimmbare Ausgaben von mehr als CHF 3 Mio. zur Folge haben oder Gesetzesrecht enthalten (vgl. § 47 Abs. 3 KRG).<sup>153</sup> In diesem Umfang ist die abstrakte Prüfung von Rechtssätzen in interkantonalen Vereinbarungen durch das Kantonsgericht ausgeschlossen (vgl. § 188 Abs. 2 lit. a VRG).<sup>154</sup>

[80] Im Hinblick auf die abstrakte Anfechtbarkeit von kantonalen Erlassen statuiert § 188 Abs. 2 VRG demnach gewichtige Ausnahmen, namentlich in Bezug auf Rechtssätze formell-gesetzlicher Natur. Während kommunale Erlasse der kantonsgerichtlichen Prüfung unabhängig von der Normstufe unterliegen, stehen auf kantonomer Ebene die vom Regierungsrat erlassenen Verordnungen als mögliche Anfechtungsobjekte im Vordergrund.<sup>155</sup>

[81] Da die Kantone nicht zur Einrichtung eines abstrakten Normenkontrollverfahrens verpflichtet sind (vgl. Art. 87 BGG), ist die in § 188 Abs. 2 VRG vorgesehene Beschränkung der kantonalen Erlassprüfung auf gewisse Kategorien von Rechtssätzen nicht zu beanstanden.<sup>156</sup> Soweit das Kantonsgericht aufgrund von § 188 Abs. 2 VRG keine abstrakte Normenkontrolle vornehmen kann, steht mit Ausnahme der Kantonsverfassung unmittelbar der Weg der Erlassbeschwerde an das Bundesgericht offen.<sup>157</sup> Direkt beim Bundesgericht anfechtbar dürften praxisgemäss auch die Erlasse des Kantonsgerichts sein, die es als Gesamtgericht im Rahmen seiner Rechtsetzungskompetenz gemäss § 20 des Justizgesetzes (JusG; SRL Nr. 260) erlässt, obschon diese Rechtssätze grundsätzlich als Anfechtungsobjekt im Sinne von § 188 Abs. 1 VRG in Frage kämen.<sup>158</sup>

---

<sup>153</sup> Vgl. KOCH, Kommentar Kantonsverfassung (Fn. 61), N. 21 zu § 48 KV.

<sup>154</sup> Neben den von DOLESCHAL, Normenkontrolle (Fn. 12), S. 358 f. erwähnten Beschlüssen des Regierungsrats über den Abschluss von interkantonalen Verträgen gemäss § 59 Abs. 3 KV kommen als Anfechtungsobjekt der Erlassbeschwerde auch Kantonsratsbeschlüsse in Frage, die genehmigungspflichtige, aber nicht dem Referendum gemäss § 23 lit. c und § 24 lit. c KV unterliegende Beitritte zu Konkordaten betreffen.

<sup>155</sup> Vgl. WIRTHLIN, Verwaltungsrechtspflege (Fn. 146), S. 220 Rz. 35.9.

<sup>156</sup> Vgl. oben Kap. 2.2.2.1.

<sup>157</sup> Vgl. oben Kap. 2.2.1 und Kap. 2.2.2.1; Urteil des Bundesgerichts 1C\_502/2015 vom 18. Januar 2017 E. 1.1 (nicht publ. in BGE 143 I 147); WIRTHLIN, Verwaltungsrechtspflege (Fn. 146), S. 220 f. Rz. 35.8 ff.

<sup>158</sup> Vgl. oben Kap. 3.4.1; Urteile des Bundesgerichts 2C\_546/2018 vom 11. März 2019 E. 1.2.2; 1C\_187/1C\_327/2017 vom 20. März 2018 E. 2.3.2; ähnlich DOLESCHAL, Normenkontrolle (Fn. 12), S. 355.

### 4.3. Legitimation

[82] Im Verfahren der Erlassprüfung steht das Antragsrecht gemäss § 189 Abs. 1 lit. a VRG jedermann zu, dessen schutzwürdige Interessen in absehbarer Zeit durch die Anwendung der angefochtenen Rechtssätze verletzt werden können. Einen Prüfungsantrag können weiter die obersten Verwaltungsbehörden der Gemeinwesen im Sinne von § 1 VRG stellen, wenn der Vollzug des Erlasses zu ihrem Geschäftsbereich gehört oder schutzwürdige Interessen ihres Gemeinwesens beeinträchtigen könnte (vgl. § 189 Abs. 1 lit. b VRG).

[83] Im Rahmen der gerichtlichen Praxis zu § 189 Abs. 1 lit. a VRG werden an die Voraussetzungen des schutzwürdigen Interesses aus teleologischen Gründen keine allzu hohen Anforderungen gestellt. Hat ein Beschwerdeführer aufgrund vernünftiger Abwägung aller Umstände für die nahe Zukunft eine Verwaltungsmassnahme zu befürchten, die auf der umstrittenen Norm gründet und ihn in seinen Interessen verletzt (virtuelle Betroffenheit), erachtet das Kantonsgericht die Befugnis zur Rechtsvorkehr als gegeben.<sup>159</sup> Je weiter und abstrakter der Gesetzgeber die angefochtene Norm gefasst hat, desto eher bejaht das Kantonsgericht dabei die Befugnis zur Erlassbeschwerde.<sup>160</sup>

[84] Massgebliche Abweichungen zwischen der kantonalen Praxis zu § 189 Abs. 1 lit. a VRG und dem allgemeinen Beschwerderecht gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG, das im kantonalen Verfahren gestützt auf Art. 111 Abs. 1 BGG als Mindestvorgabe dient,<sup>161</sup> sind bei dieser Ausgangslage nicht zu erwarten.

[85] Im kantonalen Recht keine ausdrückliche Erwähnung finden die besonderen Beschwerde-rechte gemäss Art. 89 Abs. 2 BGG, die nach bundesrechtlicher Vorschrift im kantonalen Verfahren der abstrakten Normenkontrolle grundsätzlich ebenfalls greifen (vgl. Art. 111 Abs. 1 BGG).<sup>162</sup> Eine gewisse Übereinstimmung besteht zwischen der Befugnis zur Autonomiebeschwerde im Sinne von Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG und dem Beschwerderecht der Gemeinwesen gemäss § 189 Abs. 1 lit. b VRG. Das Beschwerderecht nach § 189 Abs. 1 lit. b VRG geht jedoch in persönlicher und sachlicher Hinsicht über die Befugnis zur Autonomiebeschwerde gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG hinaus: In persönlicher Hinsicht erfasst § 189 Abs. 1 lit. b VRG nebst den Gemeinden auch den Kanton, die Landeskirchen sowie sämtliche dezentralen Verwaltungsträger (vgl. § 189 Abs. 1 lit. b i.V.m. § 1 VRG). In sachlicher Hinsicht bedarf es zur Beschwerde gemäss § 189 Abs. 1 lit. b VRG sodann im Unterschied zu Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG keines geschützten Autonomiebereichs. Dass der Vollzug des angefochtenen Erlasses zum Geschäftsbereich des betreffenden Gemeinwesens gehört oder dessen schutzwürdige Interessen berühren könnte, reicht zur Begründung der Beschwerdebefugnis aus.<sup>163</sup> Insoweit ist das Beschwerderecht auf kantonaler Ebene weiter gefasst als im Verfahren vor dem Bundesgericht, was aus bundesrechtlicher Warte jedoch zulässig ist.<sup>164</sup>

---

<sup>159</sup> Vgl. LGVE 2016 IV Nr. 14 E. 2.1; WIRTHLIN, Verwaltungsrechtspflege (Fn. 146), S. 221 f. Rz. 35.13.

<sup>160</sup> Vgl. LGVE 2020 IV Nr. 11 E. 3.3.

<sup>161</sup> Vgl. oben Kap. 2.2.2.3.

<sup>162</sup> Vgl. oben Kap. 3.3.3.

<sup>163</sup> Vgl. WIRTHLIN, Verwaltungsrechtspflege (Fn. 146), S. 222 Rz. 35.14.

<sup>164</sup> Vgl. oben Kap. 2.2.2.3. Aus der Praxis sind indes keine Fälle bekannt, in denen sich Beschwerdeführer auf § 189 Abs. 1 lit. a VRG stützten (vgl. BOLKENSTEYN, Contrôle des normes (Fn. 11), S. 137; WIRTHLIN, Verwaltungsrechtspflege (Fn. 146), S. 222 Rz. 35.14).

## 4.4. Weitere Verfahrensaspekte

### 4.4.1. Rechtsmittelfrist

[86] Der Antrag auf abstrakte Normenprüfung kann gemäss § 190 Abs. 1 VRG innert 30 Tagen seit Veröffentlichung des Erlasses gestellt werden.<sup>165</sup> Nicht mitgezählt wird dabei der Tag der Veröffentlichung (vgl. § 31 Abs. 2 VRG).<sup>166</sup> Für kantonale Erlasse gilt als fristauslösende Veröffentlichung die Publikation im Luzerner Kantonsblatt (vgl. § 1 Abs. 1 und § 5 Abs. 2 Publikationsgesetz [PubG; SRL Nr. 27]) oder, soweit rechtssetzende Erlasse oder einzelne Bestandteile von Erlassen für die Veröffentlichung im Luzerner Kantonsblatt ungeeignet sind, die Anzeige der öffentlichen Auflage im Kantonsblatt (vgl. § 1 Abs. 2 PubG).<sup>167</sup> Bloss redaktionelle Anpassungen an Rechtssätzen, die keine inhaltlichen Änderungen bewirken, lösen keine neue Rechtsmittelfrist aus.<sup>168</sup>

[87] Die Erlasse von Gemeinden werden nach den Bestimmungen des kommunalen Rechts veröffentlicht, soweit kantonale Vorschriften keine besonderen Vorgaben zur amtlichen Publikation enthalten.<sup>169</sup> Für Erlasse, die an einer Gemeindeversammlung oder mittels Urnenabstimmung beschlossen werden, gilt das Datum der Veröffentlichung des Abstimmungsergebnisses als fristauslösend.<sup>170</sup> Bei gewissen kommunalen Erlassen stellt die Genehmigung durch eine kantonale Behörde eine Gültigkeitsvoraussetzung dar (vgl. Art. 73 Abs. 3 KV). In diesen Fällen beginnt der Fristenlauf mit der Publikation des entsprechenden Genehmigungsbeschlusses,<sup>171</sup> wobei eine verfrühte Einreichung des Rechtsmittels nicht schadet.<sup>172</sup>

[88] Bundesrechtlich bestehen für die Anfechtungsfrist im kantonalen Normenkontrollverfahren wie dargelegt keine besonderen Vorschriften.<sup>173</sup> Aus bundesrechtlicher Sicht bietet die Anfechtungsfrist von 30 Tagen gemäss § 190 Abs. 1 VRG daher keine Probleme. Ein späterer Weiterzug des kantonalen Normenkontrollentscheids an das Bundesgericht setzt indes die Einhaltung der kantonalen Anfechtungsfrist voraus.<sup>174</sup>

### 4.4.2. Prüfmassstab

#### 4.4.2.1. Beschwerdegründe und Kognition

[89] Gemäss § 188 Abs. 1 VRG hat das Kantonsgericht im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle drei Prüfmassstäbe anzulegen: Es hat zu prüfen, ob die angefochtenen Rechtssätze der

---

<sup>165</sup> Vgl. BOLKENSTEYN, *Contrôle des normes* (Fn. 11), S. 137; DOLESCHAL, *Normenkontrolle* (Fn. 12), S. 363 ff.

<sup>166</sup> Vgl. DOLESCHAL, *Normenkontrolle* (Fn. 12), S. 365.

<sup>167</sup> Vgl. LGVE 1992 II Nr. 50 E. 2; DOLESCHAL, *Normenkontrolle* (Fn. 12), S. 364.

<sup>168</sup> Vgl. Urteil des Kantonsgerichts 7R 20 1 vom 20. August 2021 E. 1.4.3.

<sup>169</sup> Vgl. DOLESCHAL, *Normenkontrolle* (Fn. 12), S. 364. Die amtliche Bekanntmachung von Erlassen der Stadt Luzern erfolgt z.B. durch Hinweis auf den entsprechenden Beschluss, das Datum des Inkrafttretens sowie die Möglichkeit zur Einsichtnahme in den Erlasstext bei der Stadtkanzlei. Als Publikationsorgan dient das Luzerner Kantonsblatt (vgl. Art. 6 des Reglements der Stadt Luzern über die systematische Rechtssammlung der Stadt Luzern [RsRS; sRS Nr. 0.5.5.1.1]).

<sup>170</sup> Vgl. DOLESCHAL, *Normenkontrolle* (Fn. 12), S. 364; LGVE 2016 IV Nr. 14 E. 2.2.2.

<sup>171</sup> Vgl. WIEDERKEHR, *Kommentar Kantonsverfassung* (Fn. 61), N. 13 zu § 73 KV.

<sup>172</sup> Vgl. LGVE 2016 IV Nr. 14 E. 2.2.

<sup>173</sup> Vgl. oben Kap. 2.2.2.5.

<sup>174</sup> Vgl. oben Kap. 3.4.2.

Verfassung, dem Gesetzesrecht oder sonstwie übergeordnetem Recht widersprechen.<sup>175</sup> Mit der Kontrolle des angefochtenen Erlasses auf seine Verfassungs- und Gesetzmässigkeit verweist § 188 Abs. 1 VRG in erster Linie auf zwei kantonale Rechtsquellen als Prüfmasstäbe.

[90] Dabei sind folgende Besonderheiten zu beachten: Erstens enthält die Kantonsverfassung bis auf den Schutz der Menschenwürde (§ 10 Abs. 1 KV) keinen Grundrechtskatalog, sondern verweist auf die Gewährleistungen der Bundesverfassung (vgl. § 10 Abs. 2 KV). Einer Prüfung auf Übereinstimmung der angefochtenen Norm mit der kantonalen Verfassung kommt unter einem grundrechtlichen Blickwinkel demnach keine eigenständige Bedeutung zu.<sup>176</sup>

[91] Zweitens leitet die Rechtsprechung aus dem Ausschluss des abstrakten Normenkontrollverfahrens für kantonale Gesetze (vgl. § 188 Abs. 2 lit. a VRG) ab, dass eine vorfrageweise Überprüfung von kantonalen Gesetzen auf ihre Übereinstimmung mit Bundesrecht bei der abstrakten Prüfung von untergesetzlichen Erlassen ausgeschlossen sei. Namentlich sei eine grundsätzlich unmittelbar anfechtbare, untergesetzliche Vorschrift nicht abstrakt überprüfbar, wenn sie bloss den Wortlaut einer kantonalen Gesetzesnorm wiedergibt, die gemäss § 188 Abs. 2 lit. a VRG nicht direkt anfechtbar ist.<sup>177</sup> Ob diese ältere Praxis bundesrechtskonform ist, erscheint fraglich. Aufgrund von Art. 111 Abs. 3 BGG ist vielmehr davon auszugehen, dass das Kantonsgericht auch dann zur Überprüfung von Rechtsnormen mit den in Art. 95–98 BGG genannten Rechtsquellen verpflichtet ist, wenn sie mit einem nach kantonalem Recht nicht unmittelbar anfechtbaren Erlass wörtlich übereinstimmt. Bei einer Gutheissung des Rechtsmittels wäre dann weiterhin der Anfechtungsobjekt bildende, untergesetzliche Erlass aufzuheben. Regelmässig stünde dann aber auch die Bundesrechtswidrigkeit der wortgleichen formell-gesetzlichen Bestimmung fest.

[92] Neben dem kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht zieht das Kantonsgericht gemäss § 188 Abs. 1 VRG weiter das sonstwie übergeordnete Recht als Prüfmasstab der abstrakten Erlasskontrolle heran. Bis auf die soeben dargelegte Problematik gewährleistet § 188 Abs. 1 VRG, dass das kantonsgerichtliche Prüfprogramm mit den bundesrechtlichen Vorgaben übereinstimmt. Namentlich verweist § 188 Abs. 1 VRG mit dem sonstwie übergeordneten Recht auf sämtliche einschlägigen Rechtsnormen, namentlich das gesamte Bundesrecht.<sup>178</sup> Somit ist gestützt auf § 188 Abs. 1 VRG sichergestellt, dass im Rahmen der Rechtsanwendung von Amtes wegen sämtliche einschlägigen Rechtssätze als Massstab herangezogen werden (vgl. Art. 110 BGG)<sup>179</sup> und insbesondere die in Art. 95–98 BGG erwähnten Rügen erhoben werden können.<sup>180</sup>

#### 4.4.2.2. Begründungsanforderungen

[93] Mit Blick auf die Begründungsanforderungen bei der kantonalen Erlassanfechtung ist die Verweisung in § 191 Abs. 1 VRG auf die sinngemässe Anwendung von § 132–141 VRG einschlägig. Gemäss § 133 Abs. 1 VRG muss die Rechtsmittelschrift einen bestimmten Antrag und dessen Begründung enthalten. Nach einer älteren kantonalen Praxis werden an die Begründung eines

---

<sup>175</sup> Vgl. BOLKENSTEYN, *Contrôle des normes* (Fn. 11), S. 138.

<sup>176</sup> Vgl. WIEDERKEHR, *Kommentar Kantonsverfassung* (Fn. 61), N. 9 zu § 10 KV.

<sup>177</sup> Vgl. LGVE 1994 II Nr. 39 E. 1b; DOLESCHAL, *Normenkontrolle* (Fn. 12), S. 356.

<sup>178</sup> Vgl. BERNHARD RUCKLI, *Die abstrakte Prüfung von Erlassen durch das Verwaltungsgericht unter spezieller Berücksichtigung des Luzerner Verwaltungsrechtspflegegesetzes*, Diss. Basel 1978, S. 94.

<sup>179</sup> Vgl. oben Kap. 2.2.2.5.

<sup>180</sup> Vgl. oben Kap. 2.2.2.4.

Antrags auf abstrakte Normenprüfung in diesem Rahmen eher hohe Anforderungen gestellt.<sup>181</sup> Demnach gilt im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle das Rügeprinzip.<sup>182</sup> Allerdings sollte Art. 110 BGG nach hier vertretener Auffassung auch für das kantonale Normenkontrollverfahren massgebend sein und somit der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen gelten.<sup>183</sup> Eine qualifizierte Rügepflicht, wie sie im bundesgerichtlichen Verfahren in bestimmten Fällen gilt (vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG), ist im kantonalen Verfahren demnach ausgeschlossen.<sup>184</sup>

#### 4.4.3. Feststellung des Sachverhalts

[94] Verfahren der abstrakten Normenkontrolle drehen sich vorrangig um rechtliche Fragen. Sachverhaltsfeststellungen sind in diesem Zusammenhang daher bloss von beschränkter Tragweite. Aus bereits dargelegten Gründen kann es gleichwohl vorkommen, dass ein Gericht zur Urteilsfindung auf ein Tatsachenfundament zurückgreifen muss.<sup>185</sup> Für das abstrakte Normenkontrollverfahren im Kanton Luzern ist diesbezüglich die Verweisung in § 191 Abs. 1 VRG auf § 139 VRG einschlägig. Gemäss Abs. 1 dieser Bestimmung klärt das Kantonsgericht den erheblichen Sachverhalt soweit erforderlich ab. Neue Beweismittel sind zulässig, soweit sie den für das Kantonsgericht erheblichen Sachverhalt betreffen (vgl. § 139 Abs. 2 VRG). Das Kantonsgericht ist bei dieser Rechtslage befugt, die nötigen Sachverhaltsabklärungen zu tätigen und die erhobenen Beweise frei zu würdigen. Dies steht im Einklang mit den bundesrechtlichen Anforderungen an die kantonalen Verfahren, die sich namentlich aus Art. 110 BGG ergeben.<sup>186</sup>

#### 4.4.4. Besonderheiten

[95] In der Sache ähnlich wie das Bundesgericht auferlegt sich auch das Kantonsgericht eine gewisse Zurückhaltung, wenn es im Verfahren der Erlassprüfung nach § 188 ff. VRG eine Norm auf ihre Rechtmässigkeit hin zu überprüfen hat.<sup>187</sup> Eine angefochtene Norm hebt das Kantonsgericht demnach nur auf, wenn sie sich jeder rechtmässigen Auslegung entzieht. Bei seiner Auslegung geht es von normalen Verhältnissen aus. Die ungewisse Möglichkeit, dass sich die angefochtene Norm in besonderen Einzelfällen als widerrechtlich auswirken könnte, führt nicht zur Aufhebung des angefochtenen Erlasses.<sup>188</sup>

#### 4.4.5. Aufschiebende Wirkung

[96] Die für das abstrakte Normenkontrollverfahren massgeblichen § 188 ff. VRG enthalten keine ausdrückliche Bestimmung zur aufschiebenden Wirkung oder zum Erlass vorsorglicher Massnahmen.<sup>189</sup> Hingegen verweist § 191 Abs. 1 VRG für das Verfahren der Erlassprüfung auf

---

<sup>181</sup> Vgl. LVGE 2021 IV Nr. 5 E. 1.5; Urteil des Kantonsgericht 7R 20 I vom 20. August 2021 E. 1.6.

<sup>182</sup> Vgl. LGVE 1994 II Nr. 29 E. 3a.

<sup>183</sup> Vgl. oben Kap. 2.2.2.4.

<sup>184</sup> Vgl. BGE 141 II 307 E. 6.5; Urteil des Bundesgerichts 2C\_286/2017 vom 29. Mai 2017 E. 3.2.

<sup>185</sup> Vgl. oben Kap. 2.2.2.4 und Kap. 3.4.4.

<sup>186</sup> Vgl. oben Kap. 2.2.2.5.

<sup>187</sup> Vgl. zur bundesgerichtlichen Praxis oben Kap. 3.4.5.

<sup>188</sup> Vgl. LGVE 1994 II Nr. 29 E. 3c.

<sup>189</sup> Vgl. LGVE 2020 IV Nr. 13 E. 4.2; DOLESCHAL, Normenkontrolle (Fn. 12), S. 365.

§ 132–141 VRG. Die allgemeine Regel, wonach Rechtsmitteln in Verwaltungsangelegenheiten aufschiebende Wirkung zukommt, findet sich indes in § 131 VRG und ist von dieser Verweisung nicht erfasst. Dasselbe gilt für § 45 VRG, der den Erlass vorsorglicher Massnahmen regelt und im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle ebenfalls keine Anwendung findet.<sup>190</sup>

[97] Aus dieser gesetzlichen Ordnung und dem Charakter der abstrakten Erlassprüfung ergibt sich nach der Rechtsprechung, dass einem Prüfungsantrag im Sinne von § 188 Abs. 1 VRG keine aufschiebende Wirkung zukommt. Auch der Erlass vorsorglicher Massnahmen ist demnach ausgeschlossen, zumal das Kantonsgericht gemäss § 192 Abs. 1 VRG nur zur Aufhebung des angefochtenen Erlasses und nicht zur reformatorischen Änderung der Rechtslage befugt ist.<sup>191</sup>

[98] Mit Blick auf die Möglichkeit, gegen die Verweigerung der aufschiebenden Wirkung wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte an das Bundesgericht zu gelangen (vgl. Art. 98 BGG), sollte dem Kantonsgericht indes die Befugnis zustehen, dem Prüfungsantrag im Einzelfall die aufschiebende Wirkung bereits im kantonalen Verfahren zu erteilen. Dabei dürfte es sich um Ausnahmefälle handeln, weil verfassungsmässig geschützte Rechte mit dem Erlass eines Rechtssatzes regelmässig nicht aktuell, sondern bloss virtuell berührt sind.<sup>192</sup>

#### 4.4.6. Urteilswirkung und Kostenregelung

[99] Für die Wirkung eines Urteils im kantonalen Normenkontrollverfahren enthält das Verwaltungsrechtspflegegesetz in § 192 VRG eine spezifische Bestimmung. Soweit ein angefochtener Rechtssatz verfassungs- oder gesetzwidrig ist oder sonstwie einem übergeordneten Rechtssatz widerspricht, hebt ihn das Kantonsgericht gemäss § 192 Abs. 1 VRG auf. Reformatorische Anordnungen sind gemäss kantonalem Recht im Erlassprüfungsverfahren ausgeschlossen.<sup>193</sup> Die Aufhebung des Erlasses ist gemäss Abs. 2 von § 192 VRG zu veröffentlichen und wird mit der Publikation allgemein verbindlich.<sup>194</sup>

[100] Da dem Verfahren der Erlassprüfung keine aufschiebende Wirkung zukommt, greift die Aufhebung grundsätzlich erst ab dem Zeitpunkt der Urteilsveröffentlichung.<sup>195</sup> Anders als im bundesgerichtlichen Verfahren ist die Aufhebung einer Norm unter gleichzeitiger Festlegung einer richterlichen Ersatzregelung im kantonalen Verfahren ausgeschlossen.<sup>196</sup> Diese Lösung ist nicht zu beanstanden, macht das Bundesrecht den Kantonen doch keine Vorgaben für die Wirkung ihrer Urteile in abstrakten Normenkontrollverfahren.

[101] Mit Blick auf die Kostenfolgen ist zu beachten, dass das Verfahren der Erlassprüfung nach Auffassung des Kantonsgerichts kein Rechtsmittelverfahren darstellt. Entsprechend können zwar amtliche Kosten erhoben werden (vgl. § 198 ff. VRG). Hingegen wird keine Parteientschädigung zugesprochen (vgl. § 191 und § 201 Abs. 1 VRG).<sup>197</sup>

---

<sup>190</sup> Vgl. LGVE 2020 IV Nr. 13 E. 4.2.

<sup>191</sup> Vgl. LGVE 2020 IV Nr. 13 E. 4.2.

<sup>192</sup> Vgl. oben Kap. 2.2.2.5.

<sup>193</sup> Vgl. LGVE 2021 IV Nr. 5 E. 1.7.

<sup>194</sup> Vgl. BOLKENSTEYN, *Contrôle des normes* (Fn. 11), S. 138; WIRTHLIN, *Verwaltungsrechtspflege* (Fn. 146), S. 222 Rz. 35.15.

<sup>195</sup> Vgl. LGVE 1977 II Nr. 1 E. 6b; WIRTHLIN, *Verwaltungsrechtspflege* (Fn. 146), S. 222 Rz. 35.15.

<sup>196</sup> Vgl. LGVE 2020 IV Nr. 13.

<sup>197</sup> Vgl. LGVE 2018 IV Nr. 13 E. 8.3.

## 5. Ergebnis

[102] Die vorstehenden Ausführungen zeigen auf, dass in Bezug auf abstrakte Normenkontrollverfahren für den Bund kaum völker- oder verfassungsrechtliche Verpflichtungen bestehen. Hingegen haben die Kantone, soweit sie sich für die Einrichtung eines abstrakten Normenkontrollverfahrens entscheiden, an zahlreiche Vorgaben des Bundes zu halten.

[103] In verfahrensrechtlicher Hinsicht sind bei der abstrakten Normenkontrolle mehrere Besonderheiten zu beachten. Das ist insofern bemerkenswert, als die Verfahrensgesetze von Bund und Kanton Luzern nur wenige Bestimmungen enthalten, die sich spezifisch der abstrakten Normenkontrolle widmen. Im Bund sind insbesondere die Besonderheiten in Bezug auf die zulässigen Anfechtungsobjekte sowie die Legitimation hervorzuheben.<sup>198</sup> Beide Aspekte geben teilweise Anlass zu heiklen Abgrenzungsfragen.

[104] Auch im Kanton Luzern sind diese beiden Aspekte bemerkenswert, wobei in Bezug auf die zur abstrakten Normenkontrolle zugelassenen Anfechtungsobjekte vorab der Ausschluss formellgesetzlicher Erlasse auffällt. Als weitere prozessuale Schwierigkeit kann auf kantonaler Ebene die Bestimmung des verwaltungsrechtlichen Charakters von Rechtsnormen hinzutreten, der eine Voraussetzung für die abstrakte Erlassprüfung darstellt.<sup>199</sup> Sieht man vom verkürzten Rechtsweg bei der Gemeindebeschwerde ab, lässt sich aber festhalten, dass das kantonale Recht bis auf untergeordnete Fragen im Zusammenhang mit der Überprüfungsbefugnis des Kantonsgerichts, die Begründungsanforderungen sowie die aufschiebende Wirkung den verfahrensrechtlichen Vorgaben des Bundesrechts entspricht.<sup>200</sup>

---

Dr. iur. JEREMIAS FELLMANN, Rechtsanwalt und nebenamtlicher Bundesrichter, Emmenbrücke/Luzern.

Der Autor dankt Dr. iur. Luka Marki für seine wertvollen Hinweise zu einer früheren Version dieser Arbeit. Er äussert seine persönliche Auffassung.

---

<sup>198</sup> Vgl. oben Kap. 3.2 und Kap. 3.3.

<sup>199</sup> Vgl. oben Kap. 4.2.

<sup>200</sup> Vgl. oben Kap. 4.1.2, Kap. 4.4.2.1, Kap. 4.4.2.2 und Kap. 4.4.4.