

Herausgegeben im Auftrag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich von G. Biaggini, O. Diggelmann, T. Gächter, A. Glaser,
A. Griffel, C. Kaufmann, H. Keller, R. Kiener, A. Kley, R. Matteotti,
D. Moeckli, M. Oesch, J. Reich, M. Simonek und F. Uhlmann

Ralph David Doleschal

Die abstrakte Normenkontrolle in den Kantonen

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XIX
Literaturverzeichnis	XXXVII
Materialien	LXI
1. Bund	LXI
2. Kanton Aargau	LXIII
3. Kanton Appenzell-Ausserrhoden.....	LXIV
4. Kanton Appenzell-Innerrhoden.....	LXIV
5. Kanton Basel-Landschaft	LXIV
6. Kanton Basel-Stadt.....	LXVII
7. Kanton Bern	LXX
8. Kanton Genf.....	LXXI
9. Kanton Glarus	LXXII
10. Kanton Graubünden.....	LXXIII
11. Kanton Freiburg.....	LXXIV
12. Kanton Jura	LXXV
13. Kanton Luzern	LXXVI
14. Kanton Neuenburg.....	LXXVIII
15. Kanton Nidwalden.....	LXXIX
16. Kanton Obwalden.....	LXXX
17. Kanton St. Gallen.....	LXXXI
18. Kanton Schaffhausen.....	LXXXIII
19. Kanton Schwyz.....	LXXXV
20. Kanton Solothurn.....	LXXXVI
21. Kanton Tessin.....	LXXXVI
22. Kanton Thurgau	LXXXVII
23. Kanton Uri.....	LXXXVIII
24. Kanton Wallis.....	LXXXIX
25. Kanton Waadt.....	XCI
26. Kanton Zug	XCIII
27. Kanton Zürich.....	XCIII
I. Einleitende Bemerkungen	1
II. Begriff und Wesen, Funktionen, Ursprünge und Verbreitung der abstrakten Normenkontrolle	5
1. Begriff und Wesen	5

1.1. Der Begriff und seine Herkunft	5
1.2. Normen als Kontrollobjekte.....	7
1.3. Kontrollmassstab	10
1.4. Abstrakte, konkrete, präventive und repressive Normenkontrolle; «konzentriertes» und «diffuses» Kontrollsystem.....	12
1.5. Kontrollvorgang und -folgen sowie Kontrollinstanzen und -auslöser.....	16
2. Funktionen der abstrakten Normenkontrolle.....	19
3. Ursprünge und heutige Verbreitung der abstrakten Normenkontrolle.....	24
III. Die kantonale abstrakte Normenkontrolle im bundesstaatlichen Gefüge.....	30
1. Die abstrakte Normenkontrolle auf Bundesebene	30
2. Kantonale Verfassungs- bzw. Organisationsautonomie.....	32
3. Bundesrechtliche Vorgaben zur kantonalen abstrakten Normenkontrolle.....	34
3.1. Im Allgemeinen.....	34
3.2. Bundesrechtliche Vorgaben in Bezug auf die Kontrollobjekte	37
3.3. Bundesrechtliche Mindestanforderungen an die kantonalen Kont- rollinstanzen.....	40
3.4. Bundesrechtliche Legitimationsvorschriften	43
3.5. Bundesrechtliche Vorschriften über die Anfechtungsfristen sowie über die aufschiebende Wirkung kantonalen Rechtsmittel?	51
3.6. Bundesrechtliche Kognitionsvorschriften; Rechtsanwendung von Amtes wegen	51
3.7. Bundesrechtliche Anforderungen an die Entscheide.....	54
IV. Die abstrakte Normenkontrolle in den einzelnen Kantonen: Entstehung, zentrale verfahrensrechtliche Aspekte und Rechtsprechungspraxis.....	57
1. Vorbemerkungen und Überblick.....	57
2. Kantone mit abstrakter Kontrolle von Kantonsverfassungs- und weiteren kantonalen bzw. kommunalen Normen.....	61
2.1. Kanton Genf.....	61
2.1.1. Ursprünge des Normenkontrollverfahrens und Diskussion über die Einführung der abstrakten Normenkontrolle.....	61
2.1.2. Geltendes Verfahren	67
a. Allgemeines und Überblick über die Rechtsgrundlagen	67
b. Kontrollobjekte	69
c. Zuständigkeit.....	74
d. Beschwerdefrist und Möglichkeit der aufschiebenden Wirkung.....	76

2.1.3.	Rechtsprechung.....	78
a.	Analyse.....	78
b.	Kasuistik.....	85
2.2.	Kanton Nidwalden	92
2.2.1.	Ursprünge des Normenkontrollverfahrens und Diskussion über die Einführung der abstrakten Normenkontrolle.....	92
2.2.2.	Geltendes Verfahren	96
a.	Allgemeines und Überblick über die Rechtsgrundlagen	96
b.	Kontrollobjekte	98
c.	Zuständigkeit.....	105
d.	Anfechtungsfrist und die Frage der aufschiebenden Wirkung.....	106
2.2.3.	Rechtsprechung.....	109
a.	Analyse.....	109
b.	Kasuistik.....	114
3.	Kantone mit abstrakter Kontrolle kantonaler Gesetze und weiterer kantonaler und kommunaler Erlasse.....	121
3.1.	Kanton Aargau	121
3.1.1.	Ursprünge des Normenkontrollverfahrens und Diskussion über die Einführung der abstrakten Normenkontrolle.....	121
3.1.2.	Geltendes Verfahren	131
a.	Allgemeines und Überblick über die Rechtsgrundlagen	131
b.	Kontrollobjekte	133
c.	Zuständigkeit.....	141
d.	Anfechtungszeitpunkt und Möglichkeit der aufschiebenden Wirkung	142
3.1.3.	Rechtsprechung.....	145
a.	Analyse.....	145
b.	Kasuistik.....	162
3.2.	Kanton Graubünden.....	168
3.2.1.	Ursprünge des Normenkontrollverfahrens und Diskussion über die Einführung der abstrakten Normenkontrolle.....	168
3.2.2.	Geltendes Verfahren	175
a.	Allgemeines und Überblick über die Rechtsgrundlagen	175
b.	Kontrollobjekte	176
c.	Zuständigkeit.....	180
d.	Anfechtungsfrist und die Frage der aufschiebenden Wirkung.....	180
e.	Zulässige Rügegründe und Überprüfungsbefugnis	184
3.2.3.	Rechtsprechung.....	186

a.	Analyse.....	186
b.	Kasuistik.....	194
3.3.	Kanton Jura.....	200
3.3.1.	Ursprünge des Normenkontrollverfahrens und Diskussion über die Einführung der abstrakten Normenkontrolle.....	200
3.3.2.	Geltendes Verfahren.....	207
a.	Überblick über die Rechtsgrundlagen und das Verfahren.....	207
b.	Kontrollobjekte.....	209
c.	Zuständigkeit.....	216
d.	Anfechtungsfrist, Kontrollzeitpunkt und die Frage der aufschiebenden Wirkung.....	217
e.	Entscheid.....	220
3.3.3.	Rechtsprechung.....	225
a.	Analyse.....	225
b.	Kasuistik.....	237
3.4.	Kanton Waadt.....	243
3.4.1.	Ursprünge des Normenkontrollverfahrens und Diskussion über die Einführung der abstrakten Normenkontrolle.....	243
3.4.2.	Geltendes Verfahren.....	249
a.	Allgemeines und Überblick über die Rechtsgrundlagen	249
b.	Kontrollobjekte.....	250
c.	Zuständigkeit.....	259
d.	Anfechtungsfrist, Kontrollzeitpunkt und die Frage der aufschiebenden Wirkung.....	259
e.	Entscheid.....	262
3.4.3.	Rechtsprechung.....	264
a.	Analyse.....	264
b.	Kasuistik.....	281
4.	Kantone mit abstrakter Kontrolle untergesetzlicher kantonalen Erlasse und sämtlicher kommunaler Erlasse.....	288
4.1.	Kanton Basel-Landschaft.....	288
4.1.1.	Ursprünge des Normenkontrollverfahrens und Diskussion über die Einführung der abstrakten Normenkontrolle.....	288
4.1.2.	Geltendes Verfahren.....	300
a.	Allgemeines und Überblick über die Rechtsgrundlagen	300
b.	Die Anfechtung kantonalen Erlasse.....	302
i.	Kontrollobjekte.....	302
ii.	Zuständigkeit.....	305

iii.	Anfechtungsfristen und die Frage der aufschiebenden Wirkung.....	305
iv.	Zulässige Rügegründe und Überprüfungsbefugnis.....	306
c.	Die Anfechtung kommunaler Erlasse.....	308
i.	Kontrollobjekte.....	308
ii.	Zuständigkeit.....	309
iii.	Anfechtungsfristen und die Frage der aufschiebenden Wirkung.....	310
iv.	Zulässige Rügegründe und Überprüfungsbefugnis.....	311
4.1.3.	Rechtsprechung.....	312
a.	Analyse.....	312
b.	Kasuistik.....	319
4.2.	Kanton Basel-Stadt.....	324
4.2.1.	Ursprünge des Normenkontrollverfahrens und Diskussion über die Einführung der abstrakten Normenkontrolle.....	324
4.2.2.	Geltendes Verfahren.....	330
a.	Allgemeines und Überblick über die Rechtsgrundlagen	330
b.	Kontrollobjekte	331
c.	Zuständigkeit.....	337
d.	Anfechtungsfrist und die Frage der aufschiebenden Wirkung.....	337
e.	Zulässige Rügegründe und Überprüfungsbefugnis	339
4.2.3.	Rechtsprechung.....	340
a.	Analyse.....	340
b.	Kasuistik.....	342
4.3.	Kanton Luzern.....	345
4.3.1.	Ursprünge des Normenkontrollverfahrens und Diskussion über die Einführung der abstrakten Normenkontrolle.....	345
4.3.2.	Geltendes Verfahren.....	352
a.	Allgemeines und Überblick über die Rechtsgrundlagen	352
b.	Kontrollobjekte	353
c.	Zuständigkeit.....	361
d.	Anfechtungsfrist und die Frage der aufschiebenden Wirkung.....	363
4.3.3.	Rechtsprechung.....	366
a.	Analyse.....	366
b.	Kasuistik.....	378
4.4.	Kanton Schaffhausen.....	384
4.4.1.	Ursprünge des Normenkontrollverfahrens und Diskussion über die Einführung der abstrakten Normenkontrolle.....	384

4.4.2.	Geltendes Verfahren	390
a.	Allgemeines und Überblick über die Rechtsgrundlagen	390
b.	Kontrollobjekte	391
c.	Zuständigkeit	399
d.	Anfechtungsfrist und die Frage der aufschiebenden Wirkung.....	400
4.4.3.	Rechtsprechung.....	403
a.	Analyse.....	403
b.	Kasuistik.....	412
4.5.	Kanton Zürich.....	419
4.5.1.	Ursprünge des Normenkontrollverfahrens und Diskussion über die Einführung der abstrakten Normenkontrolle.....	419
4.5.2.	Geltendes Verfahren	425
a.	Allgemeines und Überblick über die Rechtsgrundlagen	425
b.	Kantonale Erlasse: Kontrollobjekte und Rügegründe	426
i.	Kontrollobjekte.....	426
ii.	Zulässige Rügen und Überprüfungsbefugnis.....	431
c.	Kommunale Erlasse: Kontrollobjekte, Anfechtungs- legitimation und Rügegründe	431
i.	Kontrollobjekte.....	431
ii.	Anfechtungslegitimation	435
iii.	Zulässige Rügegründe und Überprüfungsbefugnis.....	437
d.	Kantonale und kommunale Erlasse: Instanzenwege und Anfechtungsfristen	441
i.	Zuständigkeit im einstufigen Verfahren.....	441
ii.	Zuständigkeiten im zweistufigen Verfahren	443
iii.	Anfechtungsfristen und die Frage der aufschiebenden Wirkung.....	446
4.5.3.	Rechtsprechung.....	450
a.	Analyse.....	450
b.	Kasuistik.....	465
5.	Kantone mit abstrakter Kontrolle sämtlicher kommunaler Erlasse	472
5.1.	Kanton Bern.....	472
5.1.1.	Ursprünge des Normenkontrollverfahrens und Diskussion über die Einführung der abstrakten Normenkontrolle.....	472
5.1.2.	Geltendes Verfahrensrecht.....	476
a.	Allgemeines und Überblick über die Rechtsgrundlagen	476
b.	Das erstinstanzliche Verfahren	477
i.	Kontrollobjekte.....	477

ii. Zuständigkeit.....	481
iii. Beschwerdefrist und die Frage der aufschiebenden Wirkung.....	482
c. Zum zweitinstanzlichen Verfahren	486
5.1.3. Rechtsprechung.....	487
a. Analyse.....	487
b. Kasuistik.....	495
5.2. Kanton Glarus.....	501
5.2.1. Ursprünge des Normenkontrollverfahrens und Diskussion über die Einführung der abstrakten Normenkontrolle.....	501
5.2.2. Geltendes Verfahren.....	506
a. Allgemeines und Überblick über die Rechtsgrundlagen	506
b. Das Verfahren vor dem Regierungsrat und den Departementen	507
i. Kontrollobjekte.....	507
ii. Zuständigkeit.....	510
iii. Anfechtungsfrist und die Frage der aufschiebenden Wirkung.....	511
c. Zum Verfahren vor dem Verwaltungsgericht.....	513
5.2.3. Rechtsprechung.....	514
5.3. Kanton Solothurn.....	514
5.3.1. Ursprünge des Normenkontrollverfahrens und Diskussion über die Einführung der abstrakten Normenkontrolle.....	514
5.3.2. Geltendes Verfahren.....	517
a. Allgemeines und Überblick über die Rechtsgrundlagen	517
b. Kontrollobjekte	517
c. Zuständigkeit.....	520
d. Beschwerdefrist.....	521
5.3.3. Rechtsprechung.....	523
a. Analyse.....	523
b. Kasuistik.....	525
5.4. Kanton Thurgau	526
5.4.1. Ursprünge des Normenkontrollverfahrens und Diskussion über die Einführung der abstrakten Normenkontrolle.....	526
5.4.2. Geltendes Verfahren.....	530
a. Allgemeines und Überblick über die Rechtsgrundlagen	530
b. Das Verfahren vor dem zuständigen Departement	531
i. Kontrollobjekte.....	531
ii. Zuständigkeit.....	533

iii.	Rekursfrist und die Frage der aufschiebenden Wirkung.....	534
c.	Zum Verfahren vor dem Verwaltungsgericht.....	537
5.4.3.	Rechtsprechung.....	539
a.	Analyse.....	539
b.	Kasuistik.....	539
5.5.	Kanton Zug.....	541
5.5.1.	Ursprünge des Normenkontrollverfahrens.....	541
5.5.2.	Geltendes Verfahren.....	542
a.	Allgemeines und Überblick über die Rechtsgrundlagen	542
b.	Das Verfahren vor dem Regierungsrat.....	543
i.	Kontrollobjekte.....	543
ii.	Zuständigkeit.....	545
iii.	Beschwerdefrist und die Frage der aufschiebenden Wirkung.....	545
c.	Zum Verfahren vor dem Verwaltungsgericht.....	547
5.5.3.	Rechtsprechung.....	547
a.	Analyse.....	547
b.	Kasuistik.....	548
6.	Kantone mit abstrakter Kontrolle einzig von gewissen kommunalen Erlassen.....	551
6.1.	Kanton Freiburg.....	551
6.1.1.	Ursprünge des Normenkontrollverfahrens und Diskussion über die Einführung der abstrakten Normenkontrolle.....	551
6.1.2.	Geltendes Verfahren.....	557
a.	Allgemeines und Überblick über die Rechtsgrundlagen	557
b.	Das Verfahren vor dem Oberamtmann.....	558
i.	Kontrollobjekte.....	558
ii.	Zuständigkeit.....	560
iii.	Beschwerdefrist und die Frage der aufschiebenden Wirkung.....	561
c.	Zum Verfahren vor dem Kantonsgericht.....	563
6.1.3.	Rechtsprechung.....	563
a.	Analyse.....	563
b.	Kasuistik.....	565
6.2.	Kanton Schwyz.....	566
6.2.1.	Ursprünge des Normenkontrollverfahrens und Diskussion über die Einführung der abstrakten Normenkontrolle.....	566

6.2.2.	Geltendes Verfahren.....	568
a.	Allgemeines und Überblick über die Rechtsgrundlagen	568
b.	Kontrollobjekte	569
c.	Zuständigkeit.....	574
d.	Beschwerdefrist und die Frage der aufschiebenden Wirkung.....	575
6.2.3.	Rechtsprechung.....	577
6.3.	Kanton St. Gallen.....	577
6.3.1.	Ursprünge des Normenkontrollverfahrens und Diskussion über die Einführung der abstrakten Normenkontrolle.....	577
6.3.2.	Geltendes Verfahren	581
a.	Allgemeines und Überblick über die Rechtsgrundlagen	581
b.	Verfahren vor dem zuständigen Departement	582
i.	Kontrollobjekte.....	582
ii.	Zuständigkeit.....	585
iii.	Anfechtungsfrist und die Frage der aufschiebenden Wirkung.....	586
c.	Zum Verfahren vor dem Verwaltungsgericht.....	587
6.3.3.	Rechtsprechung.....	588
a.	Analyse.....	588
b.	Kasuistik.....	588
7.	Kantone ohne abstrakte Normenkontrolle.....	590
7.1.	Kanton Appenzell-Ausserrhoden	590
7.2.	Kanton Appenzell-Innerrhoden.....	591
7.3.	Kanton Neuenburg.....	592
7.4.	Kanton Obwalden	593
7.5.	Kanton Tessin	595
7.6.	Kanton Uri	597
7.7.	Kanton Wallis.....	600
7.7.1.	Herrschende Meinung: Keine abstrakte Normenkontrolle.....	600
7.7.2.	Abstrakte Normenkontrolle gestützt auf Art. 156 Abs. 2 des Gemeindegesetzes?.....	601
7.7.3.	Weitere Diskussionen über die Einführung der abstrakten Normenkontrolle.....	605
V.	Die abstrakte Normenkontrolle in den Kantonen im Vergleich.....	607
1.	Allgemeine Bemerkungen.....	607
2.	Entstehung der Kontrollverfahren und die diesbezüglichen Diskussionen	608
3.	Verfahren	620

3.1. Rechtsgrundlagen, Rechtsmittel und Zuständigkeit.....	620
3.2. Kontrollobjekte	626
3.2.1. Gemeinsamkeiten und Unterschiede.....	626
a. Arten und Struktur.....	626
b. Spezielle Arten von Kontrollobjekten	634
i. Interkantonale und internationale Vereinbarungen.....	634
ii. Dekrete und Beschlüsse.....	635
iii. Erlasse kantonaler Gerichte.....	636
iv. Tarife und verwaltungsrechtliche Verträge.....	636
v. Verwaltungsverordnungen.....	637
vi. Dringlichkeits- oder Noterlasse.....	638
vii. Gewohnheitsrecht.....	639
viii. Pläne und Allgemeinverfügungen	641
ix. Weitere Besonderheiten.....	641
3.2.2. Zur abstrakten Kontrolle von Kantonsverfassungen	644
3.3. Anfechtungslegitimation.....	656
3.3.1. Die allgemeinen Legitimationsregeln hinsichtlich natürlicher und juristischer Personen	656
3.3.2. Gruppen von Kantonen mit übereinstimmenden Legitimationsregeln.....	664
a. Genf, Jura, Solothurn, Thurgau und Zug.....	664
b. Aargau, Graubünden, Luzern und Schaffhausen	667
c. Nidwalden, Waadt, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Glarus und St. Gallen.....	672
d. Schwyz.....	674
e. Zürich.....	676
f. Kantone mit Anfechtungsbefugnis sämtlicher kommunal Stimmberechtigter	677
3.3.3. Egoistische und ideelle Verbandsbeschwerden	684
3.3.4. Öffentlich-rechtliche Körperschaften, Behörden und weitere Anfechtungsbefugte.....	691
a. Allgemeine Bemerkungen	691
b. Kantonale Regierungen	694
c. Parlamentarische Gruppen und Parlamentsmitglieder.....	698
d. Kommunale Behörden.....	701
e. Weitere anfechtungsbefugte Behörden und Organe	708
3.4. Anfechtungsfristen und die Frage der aufschiebenden Wirkung	710
3.4.1. Dauer der Anfechtungsfristen.....	710
3.4.2. Jederzeitige Anfechtungsmöglichkeit.....	712

3.4.3.	Zeitpunkt der abstrakten Normenkontrolle und aufschiebende Wirkung des Kontrollgesuchs.....	713
a.	In den Kantonen mit repressiver Normenkontrolle	713
b.	In den Kantonen mit präventiver Normenkontrolle.....	716
c.	Bevorzugung der repressiven oder der präventiven Normenkontrolle?.....	719
3.4.4.	Beginn des Fristenlaufs.....	719
3.4.5.	Grundsatz von Treu und Glauben.....	723
3.4.6.	Rechtsmittelbelehrung.....	724
3.5.	Zulässige Rügegründe und Überprüfungsergebnis	724
3.5.1.	Verletzung des übergeordneten Rechts.....	724
3.5.2.	Verletzung von Verfahrensvorschriften	729
3.5.3.	Verletzung politischer Rechte.....	733
3.5.4.	Normen gleicher Hierarchiestufe als Kontrollmassstab?	735
3.5.5.	Rügen in Bezug auf den vorinstanzlichen Entscheid	736
3.5.6.	Rechtsanwendung von Amtes wegen und Rügeprinzip	737
3.5.7.	Überprüfung der Angemessenheit	741
3.6.	Entscheid.....	744
3.6.1.	Allgemeines	744
3.6.2.	Grundsätzlich kassatorischer Charakter des Aufhebungsentscheids.....	745
3.6.3.	Erlass einer Übergangsregelung.....	751
3.6.4.	Bindung an die Parteianträge	753
3.6.5.	Grundsatz der Normerhaltung	754
3.6.6.	Wirkung und Veröffentlichung des Aufhebungsentscheids.....	759
3.6.7.	Bestätigung der Rechtmässigkeit der beanstandeten Norm	763
3.6.8.	Das Entscheidverfahren in den Kantonen Jura und Waadt.....	764
3.6.9.	«Alternative» Entscheidarten und Besonderheiten	766
4.	Rechtsprechung.....	768
VI.	Würdigung und Schlussbetrachtungen.....	784