

LU_GERICHTE P 91 1 vom 24. Februar 1994

LU Gerichte, 1994-02-24, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_P_91_1

FR: LU_GERICHTE P 91 1 du 24 février 1994

IT: LU_GERICHTE P 91 1 del 24 febbraio 1994

Regeste

Art. 4 BV; § 9 Abs. 2 des GOV; § 133 Abs. 1, § 148 ff., § 152, § 156, § 188 Abs. 1 und 2, § 191 VRG. Verwaltungsgerichtliche Prüfung von Erlassen; Überprüfungsbefugnis; vorfrageweise Überprüfung von Gesetzen; Gesetzesvorbehalt; verfassungs- bzw. gesetzeskonformer Rechtssatz; Begründung des Prüfungsantrages; Rügspflicht und Rechtsanwendung von Amtes wegen. | Verfahren

Erwägungen

E. 1

a) Gemäss § 188 Abs. 1 VRG prüft das Verwaltungsgericht auf Antrag, ob bestimmte Rechtssätze verwaltungsrechtlichen Inhalts in Erlassen der Gemeinwesen verfassungs- oder gesetzwidrig sind oder sonstwie einem übergeordneten Rechtssatz widersprechen. Ausgenommen von dieser Prüfung sind u.a. die Staatsverfassung, die kantonalen Gesetze sowie die Dekrete, die dem Referendum unterstellt worden sind (§ 188 Abs. 2 lit. a VRG).

b) Aufgrund von § 9 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation des Verwaltungsgerichts hat das Verwaltungsgericht kantonale Erlasse, die gegen das Bundesrecht verstossen, und dem Referendum nicht unterstehende kantonale Erlasse, die gegen die Staatsverfassung, Staatsverträge oder kantonale Gesetze verstossen, nicht anzuwenden. In diesem Zusammenhang gilt es zu unterscheiden, ob das Verwaltungsgericht im Verfahren nach den §§ 188 ff. VRG abstrakt oder in jenem nach den §§ 148 ff. VRG inzident (im Anwendungsfall) eine Norm zu überprüfen hat. § 188 Abs. 2 VRG schliesst nämlich für das abstrakte Normenprüfungsverfahren die Überprüfung eines kantonalen Gesetzes auf dessen Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht ausdrücklich aus. Anfechtungsgegenstand des Normenprüfungsverfahrens kann daher ein kantonales Gesetz nicht sein. Beim Erlass des VRG wollte der Gesetzgeber auf die Einführung einer umfassend ausgestalteten Verfassungsgerichtsbarkeit verzichten. Daher sollte die abstrakte Normenprüfung nach den §§ 188 ff. VRG mit Bezug auf kantonale Erlasse auf Normen unterhalb der Gesetzesstufe beschränkt bleiben (Ruckli, Die abstrakte Prüfung von Erlassen durch das Verwaltungsgericht unter spezieller Berücksichtigung des Luzerner Verwaltungsrechtspflegegesetzes, 1978, S. 44). Könnte nun aber im Verfahren nach den §§ 188 ff. VRG ein kantonales Gesetz vorfrageweise auf Übereinstimmung mit höherrangigem Recht überprüft werden, würde indirekt eine Gesetzeskontrolle vorgenommen. Da sich dies als ein Verstoss gegen § 188 Abs. 2 VRG darstellte, verbietet sich eine solche vorfrageweise Überprüfung eines kantonalen Gesetzes auch auf seine Übereinstimmung mit Bundesrecht. Das gilt ebensowohl, wenn die angefochtene Verordnung die Gesetzesbestimmung nur bloss wiederholt (vgl. Fehlmann-Leutwyler, Die prinzipale Normenkontrolle nach aargauischen Recht, 1988, S. 5, 63 und 168; a.M. Ruckli, S. 94 ff.). Nicht zu verwechseln mit diesem Verbot der vorfrageweisen Überprüfung eines Gesetzes

ist die Frage, ob ein Gesetz im formellen Sinn für die angefochtene Rechtsverordnung eine ausreichende Delegationsgrundlage bildet. Die Regel, dass niemandem ohne gesetzliche Grundlage öffentlich-rechtliche Pflichten auferlegt werden dürfen (sogenannter Gesetzesvorbehalt) gilt nämlich unbestrittenermassen als Verfassungsgrundsatz. Das Argument einer fehlenden Rechtsgrundlage ist daher in diesem Sinne als Rüge des Verstosses gegen diesen Verfassungsgrundsatz zu erachten. Somit steht eine Frage zur Diskussion, die im Rahmen von § 188 VRG zu beurteilen ist (vgl. Urteil B. vom 9.3.1990 Erw. 2a).

E. 2

...

E. 3

Der Prüfungsantrag ist innert 30 Tagen seit Veröffentlichung des Erlasses zu stellen (§ 190 VRG). Nach § 191 VRG sind die Vorschriften über das Rechtsmittelverfahren (§§ 132-141) sinngemäss anwendbar. a) Eine Rechtsmittelschrift muss einen bestimmten Antrag und dessen Begründung enthalten (§ 133 Abs. 1 VRG). Im Prüfungsantrag ist daher im einzelnen darzulegen, welche konkreten Bestimmungen überprüft werden sollen und inwiefern sie Gesetzes- oder Verfassungsbestimmungen oder sonstwie einem übergeordneten Rechtssatz widersprechen. Dies gehört zur Begründung des Normenprüfungsantrages. Es kann nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts sein, ohne solche konkrete Begründung eine Verordnung insgesamt auf ihre Verfassungs- und Gesetzmässigkeit zu überprüfen. Im Verfahren betreffend Prüfung von Erlassen muss sich das Verwaltungsgericht darauf beschränken, angefochtene Bestimmungen hinsichtlich der vom Antragsteller ausdrücklich gerügten rechtlichen Mängel zu untersuchen. Zusätzlich ist es nur verpflichtet, mit diesen Mängeln aus der Natur der Sache unmittelbar zusammenhängende sowie offensichtliche, ins Auge springende Verfassungs- oder Gesetzswidrigkeiten zu berücksichtigen. Erhöhte Anforderungen an die Begründung eines Rechtsmittels gelten im übrigen nicht nur bei der abstrakten Normenprüfung. Es ist vielmehr ganz generell davon auszugehen, dass dem Rügeprinzip dort eine grössere Bedeutung zukommt, wo es an einer umfassenden Überprüfungsbefugnis einer Rechtsmittelinstanz fehlt (vgl. AGVE 1988 S. 110 f.). Die Begründung eines Prüfungsantrags soll im Rahmen der zulässigen Prüfungsgründe erkennen lassen, inwiefern die angefochtene Norm beanstandet wird. Es muss dabei eine sachbezogene Begründung vorliegen, die mindestens sinngemäss auf einen zulässigen Anfechtungsgrund schliessen lässt. Sie muss sich mit der angefochtenen Bestimmung in den wesentlichen Punkten auseinandersetzen. Der auch für das Normenkontrollverfahren grundlegende Dispositionsgrundsatz verlangt vor allem im Interesse einer geordneten Rechtspflege, dass die Antragsteller den Kern einer sachbezogenen Begründung selbst vorzutragen haben. Die Richterpflichten (Rechtsanwendung von Amtes wegen) treten lediglich ergänzend hinzu. Die Rechtsanwendung von Amtes wegen ist dem Rügeprinzip untergeordnet und kann sich nur innerhalb des durch die Rechtsbehauptungen der Parteien (Rechtsbegehren mit Sachvortrag) gezogenen Rahmens entfalten (vgl. zum Problem Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., S. 197 f. mit Hinweisen und S. 201 f.). b) Gemäss § 152 VRG können mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde grundsätzlich nur die Feststellung des Sachverhalts und die Rechtsanwendung einschliesslich Missbrauch und Überschreitung des Ermessens gerügt werden, nicht aber die Handhabung des Ermessens; die Ermessenskontrolle steht dem Verwaltungsgericht nur zu, soweit sie das

Verwaltungsrechtspflegegesetz oder andere Erlasse vorsehen (§ 156 VRG). Mangels einer Bestimmung, welche das Verwaltungsgericht bei der Prüfung von Erlassen ausdrücklich zur Ermessenskontrolle ermächtigt, sind die für das verwaltungsgerichtliche Beschwerdeverfahren geltenden Grundsätze bzw. ist die im VRG getroffene Regelung auch im Verfahren zur Prüfung von Erlassen anwendbar. Soweit eine gesetzliche Delegationsnorm der Rechtssetzungsinstanz (z.B. Regierungsrat) einen Ermessensspielraum bzw. eine Gestaltungsfreiheit einräumt, darf das Verwaltungsgericht in analoger Anwendung der Regeln der Rechtskontrolle nicht sein Ermessen an die Stelle desjenigen der Rechtssetzungsinstanz treten lassen, sondern hat sich auf die Prüfung zu beschränken, ob die Rechtssetzungsinstanz ihren Spielraum der Gestaltungsfreiheit missbraucht oder überschritten hat. Das Verwaltungsgericht darf nur dann eingreifen, wenn der angefochtene Erlass sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt, sinn- und zwecklos ist oder rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden tatsächlichen Verhältnissen nicht ersichtlich ist. Hat das Gesetz über die Mittel zur Verfolgung des von ihm gesetzten Zieles nichts bestimmt, so hat das Gericht lediglich zu untersuchen, ob die im angefochtenen Erlass getroffene Lösung objektiv geeignet ist, dieses Ziel zu erreichen (vgl. Urteile F. & Kons. vom 18.9.1979 und H. vom 22.12.1975). Diese derart beschränkte Prüfungsbefugnis wurde in LGVE 1991 II Nr. 16 Erw. 1 bestätigt (vgl. auch LGVE 1977 II Nr. 1 Erw. 2b insbesondere zur Überprüfung von Pauschalierungen). c) Ist im Verfahren nach den §§ 188 ff. VRG eine Norm auf ihre Verfassungs- oder Gesetzmässigkeit zu überprüfen, so ist in Anlehnung an die bundesgerichtliche Praxis massgebend, ob der betreffenden Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn zugemessen werden kann, der sie mit dem angerufenen Verfassungsrecht vereinbar erscheinen lässt. Dabei dürfen auch die Erklärungen der Behörden über die beabsichtigte künftige Anwendung der Vorschrift berücksichtigt werden. Die angefochtene Norm ist nur aufzuheben, wenn sie sich einer verfassungs- oder gesetzeskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich ist. Sodann sind im abstrakten Normenkontrollverfahren die möglichen Auswirkungen einer neuen Vorschrift, selbst wenn deren Inhalt klar bestimmt ist und der rechtsanwendenden Behörde keinerlei Spielraum offensteht, nie völlig übersehbar. Erscheint eine generell-abstrakte Regelung bezogen auf normale Verhältnisse, wie sie vom Gesetzgeber zugrunde gelegt werden durften, als verfassungsrechtlich haltbar, so vermag die ungewisse Möglichkeit, dass sie sich in besondern Einzelfällen als verfassungs- oder gesetzeswidrig auswirken könnte, ein Eingreifen im Stadium der abstrakten Normenkontrolle im allgemeinen noch nicht zu rechtfertigen, vor allem dann nicht, wenn im fraglichen Sachbereich die Möglichkeit der spätern konkreten Normenkontrolle den Betroffenen einen hinreichenden Schutz bietet. Wird im dargelegten Sinne das Vorliegen einer Verfassungs- oder Gesetzesverletzung im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle verneint, hindert dies den Bürger nicht, die Verfassungs- oder Gesetzeswidrigkeit der betreffenden Vorschrift anlässlich ihrer Anwendung im Einzelfall erneut geltend zu machen (BGE 102 Ia 109 Erw. 1b, 113 Ia 131 Erw. 5, 118 Ia 309 Erw. 1f und 433 Erw. 3b).

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