

INHALT

EINLEITUNG

<i>Abschnitt I:</i> Einführung	1
1. Der Stand des Problems	1
2. Die Aufgabe	1
3. Zur Methode der Arbeit	2
4. Zur Gliederung der Arbeit	3

<i>Abschnitt II:</i> Die Gesetzgebungstechnik	4
1. Zur gegenwärtigen Situation der Gesetzgebungstechnik	4
2. Der Begriff	4
3. Aufgabe und Standort	5
4. Aufgaben im einzelnen	7
a) Begriffsbildung und Ordnung des Rechtsstoffes	7
b) Verständliche Darstellung	7
c) Zur Abgrenzung	8
5. Die Gesetzgebungstechnik als Technik und Kunst	8
6. Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik	10

A. ERSTER TEIL

FORMENLEHRE

Kapitel AA. Zur Formenlehre der Verweisung	11
--	----

<i>Abschnitt I:</i> Vor- und Nachteile der Verweisungstechnik	11
1. Gründe für die Anwendung der Verweisungstechnik	11
a) Gesetzesökonomie	11
b) Systembildung — Binnenverweisung, Rechtsvereinheitlichung — Außenverweisung	12
c) Entlastung des Gesetzgebers	14
d) Anpassung an andere Vorschriften	14
e) Entlastung des Gesetzes	14
f) Beteiligung sachverständiger Kreise	15
g) Unmöglichkeit der Gesamtwiedergabe des Textes	15
2. Verweisung, Wiederholung, Allgemeiner Teil	16
a) Verweisung und Wiederholung	16
b) Verweisung und Allgemeiner Teil	18
c) Zusammenfassung	18

<i>Abschnitt II:</i> Die Verweisungsnorm: Grundlagen, Terminologie, Einteilung und Abgrenzung gegenüber verwandten Erscheinungen	19
--	----

1. Zur Terminologie	19
2. Bezugnahme, Zitat, Anführung	19

VI

3. Verweisung „im weiteren Sinne“	20
4. „Echte“ Verweisung, Verweisung „im engeren Sinne“	21
a) Definition Müllers	21
b) Ergänzung der Definition: Die „echte“ Verweisung als unvollständiger Rechtssatz	21
aa) Vollständige und unvollständige Rechtssätze	22
bb) Offene und verdeckte Unvollständigkeit	23
cc) Arten der Unvollständigkeit	24
aaa) Verweisung im Tatbestand	24
bbb) Verweisung in der Rechtsfolge	24
ccc) Die Fiktion als Sonderfall der Verweisung in der Rechtsfolge	25
ddd) Verweisung im Tatbestand und in der Rechtsfolge	26
dd) Funktion des Verweisungsobjektes bei der Vervollständigung der Verweisungsnorm	26
aaa) Erläuterung der Verweisungsnorm	26
bbb) Ergänzung der Verweisungsnorm	27
ccc) Einschränkung der Verweisungsnorm	27
ddd) Funktion der Fiktion	28
ee) Das Verweisungsobjekt als vollständiger oder unvollständiger Rechtssatz	28
ff) Zusammenfassung und Ergebnis	29
c) Die Rechtswirkung der „echten“ Verweisung	30
5. Die Verweisung in der Gesetzessprache	33
a) Ausdrückliche Verweisung	33
b) Stillschweigende Verweisung	34
c) Verweisungsformeln	36
d) Zitat des Verweisungsobjektes	37
<i>Abschnitt III: Das Verweisungsobjekt</i>	38
1. Begriffe	38
2. Einzelvorschriften	39
a) Ermächtigungsnorm als Verweisungsobjekt	39
b) Die Weiterverweisung, Verweisungsketten	40
c) Die Unterweisung	40
d) Die Rückverweisung	41
3. Gesetze, Gesetzeskomplexe	41
a) Die Generalverweisung	41
b) Das Verlängerungsgesetz, das Übernahmegesetz	42
c) Andere Gesetze als Tatbestandsmerkmale	42
d) Der Gesetzesvorbehalt	43
aa) Begriffliche Klärung	43
bb) Der Vorbehalt zur Kompetenzabgrenzung im Bundes-Länder-Verhältnis	44
cc) Der „Vorbehalt“ als Form einschränkender Verweisung	46
4. Die Verweisung auf andere Rechtsordnungen	47
a) Völkerrecht	47
aa) Theorien zum Verhältnis des Völkerrechtes zum innerstaatlichen Recht	47
bb) Art. 25 Satz 1 GG als generelle Verweisungsnorm	48

b) Rcht fremder Staaten	49
aa) Die Kollisionsnormen des Internationalen Privatrechtes .	49
bb) Verweisungen auf ausländisches Recht	50
<i>Abschnitt IV: Verweisungsnorm und Verweisungsobjekt in der Rangordnung der Rechtsquellen</i>	51
1. Verweisung von Verfassungsnormen auf Völkerrecht, Verfassungsrecht, formelle Gesetze	51
2. Verweisungen in Gesetzen	52
a) Verweisung auf Völkerrecht, Recht anderer Staaten, Verfassungsrecht	52
b) Verweisung auf Gesetze	52
c) Verweisung auf Rechtsverordnungen	52
d) Verweisung auf Satzungen	53
e) Verweisung auf Gewohnheitsrecht	53
f) Verweisung auf außernormative Gestaltungen	53
aa) Verwaltungsvorschriften	53
bb) Technische Vorschriften, Regeln privater Verbände .	55
cc) Verschiedenes	56
dd) Generalklauseln	56
ee) Verweisung auf Karten und Pläne	57
3. Verweisungen in Rechtsverordnungen	58
a) Verweisung auf Gesetze	58
b) Verweisung auf Rechtsverordnungen	58
c) Verweisung auf Satzungen	58
4. Verweisungen in Satzungen	58
5. Verweisungen auf Vorschriften mehrerer Rangstufen	59
<i>Abschnitt V: Räumlicher Geltungsbereich von Verweisungsnorm und -objekt</i>	59
1. Verweisung von Bundesrecht auf Völkerrecht und Recht fremder Staaten	60
2. Verweisung von Bundesrecht auf Bundesrecht	60
3. Hinweise zur Kompetenzabgrenzung zwischen Bundesrecht und Landesrecht	60
4. Verweisung von Bundesrecht auf Landesrecht	61
5. Verweisung von Landesrecht auf Bundesrecht	61
a) Im Abgabenrecht	61
b) Im Beamtenrecht	63
c) Auf sonstigen Sachgebieten	63
d) Schröckers abweichende Ansicht	64
6. Verweisung von Landesrecht auf Landesrecht	65
7. Überschneidungen der Einteilungen zu IV und V	65
8. Ausdehnung und Einschränkung des räumlichen Geltungsbereiches	66
<i>Abschnitt VI: Zeitlicher Geltungsbereich des Verweisungsobjektes</i>	66
1. Verweisung auf gegenwärtig geltende Vorschriften	67
a) Statische Verweisung	67
b) Dynamische Verweisung, Blankettverweisung	67
c) Vermutung für die statische oder dynamische Verweisung	69

VIII

2. Verweisung auf nicht oder nicht mehr geltende Vorschriften	70
a) Verweisung auf überholte Fassungen geltender Vorschriften	70
b) Verweisung auf außer Kraft getretene Vorschriften	71
c) Insbesondere: das Verlängerungsgesetz	72
d) Verweisung auf ungültige Vorschriften	74
3. Verweisung auf zukünftig geltende Vorschriften	74
 <i>Abschnitt VII: Unveränderte und veränderte Übernahme des Verweisungsobjektes</i>	75
1. Übernahme ohne Änderungen	76
2. Übernahme mit bezeichneten Änderungen	76
a) Bei Außenverweisungen	76
b) Bei Binnenverweisungen	77
3. Übernahme in „entsprechender“ Anwendung	78
a) Die Verweisungsanalogie	78
b) Einzelformen	78
4. Das Änderungsgesetz	80
 Kapitel BB. Zur Formenlehre des Blankettgesetzes	80
 <i>Abschnitt I: Das Blankettgesetz</i>	80
1. Der Begriff in Rechtsprechung und Literatur	81
a) „Blankettbegriffe“	81
b) „Blankettzustimmung“, „Blankettmitwirkung“	82
c) „Blankettermächtigung“	82
d) „Blankettverweisungen“, „Blankettstrafgesetze“	84
2. Definitionsversuch	84
a) Hauptmerkmale des Blankettgesetzes	84
b) Definition	85
c) Hauptgruppen	85
 <i>Abschnitt II: Insbesondere: Das Blankettstrafgesetz</i>	86
1. Begriff, Wesen und Zweck des Blankettstrafgesetzes	86
a) Begriff; das Blankettstrafgesetz als Verweisungsnorm	86
b) Terminologie; ausdrückliche und stillschweigende Verweisung	88
c) Zweck	88
2. Blankettstrafgesetze im weiteren und engeren Sinn	89
3. Rangstufe der Blankettausfüllung	90
a) Formelles Gesetz	90
b) Rechtsverordnung	91
c) Verwaltungsvorschrift	91
d) Verfügung	92
e) Verordnung und Verfügung	92
f) Außerstaatliche Gestaltungen	93
g) Blankettausfüllung durch Blankettnormen (Weiterverweisung)	94
4. Die Blankettnorm	94
a) Voll und teilweise ergänzungsbefürftige Blankettnormen	95
b) Ermächtigende und verweisende Blankettnormen	96

5. Abgrenzung des Blankettstrafgesetzes vom Vollstrafgesetz	97
a) Verweisung auf beschreibende Rechtssätze, Erfahrungssätze, Gewohnheiten	97
b) Normative Tatbestandsmerkmale und Blankettstrafgesetze	98
c) Vollstrafgesetze und Blankettstrafgesetze bei Verfügungen	99

B. ZWEITER TEIL

VERWEISUNG UND VERFASSUNG

Kapitel AA. Verweisung und Rechtsstaat	101
<i>Abschnitt I: Verweisung und Gewaltenteilung</i>	101
1. Die Fragestellung	101
2. Gewaltenteilung und Grundgesetz	102
a) Das Gewaltenteilungsprinzip	102
b) Ausformung im Grundgesetz	103
3. Gewaltenteilung und Verlagerung von Gesetzgebungsaufgaben	104
a) „Gesetzgebungsstaat“ und „Verwaltungsstaat“	104
b) Terminologie	106
aa) Übertragung	106
bb) Ermächtigung	106
cc) Delegation	107
dd) Abgrenzung: Ermächtigung und Delegation; Verweisung und Vorbehalt	109
aaa) Abgrenzung	109
bbb) Abweichende Begriffsbildung bei Kelsen u. a.	110
ccc) Vertauschbarkeit der Formen, Formenmißbrauch	112
c) Verlagerung durch Verordnungsermächtigungen	112
d) Apokryphe Verlagerungsfälle	114
4. Statische und dynamische Verweisung und Gewaltenteilung	115
a) Verweisungen in Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen	115
b) Die Lösung der arbeitsrechtlichen Problematik	116
aa) Statische Verweisung und Schriftform	116
bb) Die dynamische Verweisung	117
aaa) Herrschende Meinung	117
bbb) Abweichende Ansichten	118
ccc) Würdigung	119
ddd) Ergebnis	120
c) Anwendung des Ergebnisses auf die Verweisung von Normen, statische und dynamische Verweisung	121
5. Dynamische Verweisung von Gesetz zu Gesetz	121
a) Bei identischem Gesetzgeber	121
b) Bei nicht identischem Gesetzgeber	122
6. Verlagerung von Gesetzgebungsaufgaben auf die Exekutive	122
a) Dynamische Verweisung auf Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften	122
b) Versteckte Unterermächtigungen	122

X

7. Verlagerung von Gesetzgebungsaufgaben auf außerstaatliche Stellen	123
a) Das Problem	124
b) Beteiligung Privater an der Normsetzung	125
aa) Formen der Beteiligung	125
bb) Vor- und Nachteile	126
c) Wahrnehmung staatlicher Aufgaben durch Private	128
aa) Beleihung mit der Wahrnehmung von Einzelbefugnissen .	128
bb) Ermächtigung zur Rechtsetzung	129
d) Die Verweisung als Form der Beteiligung Privater an der Rechtsetzung	131
aa) Private Regeln — keine Rechtsnormen	131
bb) Private Regeln als Beweislastregeln	133
e) Zulässige Formen der Beteiligung Privater an der Rechtsetzung	134
8. Zusammenfassung und Ergebnis	135
a) Verfassungswidrige dynamische Verweisung	135
b) Vermutung für die statische Verweisung	136
Abschnitt II: Verweisung und Rechtssicherheit	137
1. Verkündung von Normen, Gesetzesbestimmtheit und -klarheit	137
2. Verweisung und Bekanntmachung von Vorschriften	138
a) Verkündung, Allgemeines	138
aa) Verkündung als Schlußakt der Gesetzgebung	138
bb) Verkündigungs- und Bekanntmachungsformen	140
cc) Das Prinzip der Formstrenge	141
dd) Ausnahmen	142
b) Verkündung von Gesetzen und Verordnungen	142
aa) Verweisung von Gesetz zu Gesetz	142
aaa) Verweisung Bundesgesetz — Bundesgesetz, Landesgesetz — Landesgesetz	143
bbb) Verweisung Bundesgesetz — Landesgesetz, Landesgesetz — Gesetz eines anderen Landes .	143
ccc) Verweisung Landesgesetz — Bundesgesetz	143
bb) Einzelprobleme der Verweisung in Gesetzen	144
aa) Verweisung auf außer Kraft getretene Normen. Insbesondere: das Verlängerungsgesetz	144
bbb) Verweisung auf nichtige Normen	146
ccc) Das Haushaltsgesetz	147
ddd) Verweisung auf Karten und Pläne	149
eee) Verkehrszeichen	152
c) Verweisung auf Verwaltungsvorschriften	154
d) Verweisung auf private Vorschriften	156
aa) Bekanntmachungsformen	156
bb) Anwendung der Ergebnisse auf private Vorschriften .	157
cc) Vor- und Nachteile der Verweisungstechnik in diesen Fällen	158
e) Zusammenfassung und Ergebnis	159
3. Gesetzesbestimmtheit und -klarheit	159
a) Widerspruch zwischen der Gesetzesbestimmtheit und der Verweisungstechnik	159

b) Das Verweisungsverbot	160
c) Einzelfälle	161
aa) Die dynamische Verweisung	161
bb) Die statische Verweisung	162
cc) Kettenverweisung und Verweisungshäufung	163
dd) Die stillschweigende Verweisung	164
ee) Verweisungsanalogie und „nackte Verweisung“	164
d) Zusammenfassung und Ergebnis	167
 Kapitel BB. Verweisung und Demokratie	167
 <i>Abschnitt I: Zum Demokratiebegriff</i>	167
1. Materieller Gehalt des Demokratiebegriffes	168
a) Herrschaft des Volkes durch das Volk	168
b) Carl Schmitts Identitätslehre	169
2. Formeller Gehalt des Demokratiebegriffes	170
3. Demokratische Staatsform, Gesetzgebungsform, Regierungsform	171
 <i>Abschnitt II: Verweisung und demokratische Gesetzgebungsform</i>	172
1. Zum Gesetzesbegriff	172
2. Demokratie und Verlagerungsverbot	174
3. Gesetzesbeschuß und parlamentarische Willensbildung	174
a) Gesetzesfeststellung und Sanktion	174
b) „Government by discussion“	175
c) Das „parlamentslose Parlamentsgesetz“	177
4. Einzelfälle	177
a) Das Hamburgische Plangesetz	177
b) Das Verlängerungsgesetz	179
c) Die dynamische Verweisung und Verweisung auf zukünftige Vorschriften	180
 <i>Abschnitt III: Verweisung zwischen Bundes- und Landesrecht und Demokratie</i>	181
1. Demokratie und Föderalismus	181
2. Verweisungsfälle	182
 <i>Abschnitt IV: Zusammenfassung</i>	183
 Kapitel CC. Verweisung und Bundesstaat	183
 <i>Abschnitt I: Zum Bundesstaatsbegriff</i>	184
1. Grundlagen	184
a) Föderalismus und Gewaltenteilung	184
b) Einheitsstaatliche und staatenbündische Tendenz	185
2. Der Bundesstaat des Grundgesetzes	185
a) Gewichtsverteilung zwischen Bund und Ländern	185
b) Gewichtsverlagerung auf den Bund	186

XII

<i>Abschnitt II:</i> Die Verweisung als Form der Bund-Länder-Zusammenarbeit	188
1. Die Verweisung als Mittel der Koordination von Bundes- und Länderaufgaben	188
2. Formen der Zusammenarbeit von Bund und Ländern	188
a) Formlose Kooperation	188
b) Staatsverträge und Verwaltungsabkommen	189
c) Gemeinschaftseinrichtungen	191
d) Koordinierung der Gesetzgebung	191
3. Grenzen zulässiger Zusammenarbeit	192
a) Abgrenzungsversuche	192
b) Die bundesstaatliche Kompetenzordnung als Zulässigkeitsschranke	193
c) Einzelabgrenzungen	194
d) Verbot der Kompetenzverfügung	194
e) Verbot der Kompetenzübertragung auf Gemeinschaftseinrichtungen	195
f) Grenzen der Koordination von Gesetzgebungsaufgaben	197
4. Anwendung der Ergebnisse auf die Verweisung	198
a) Die statische Verweisung	198
b) Die dynamische Verweisung	198
 Kapitel DD. Verfassung und Blankettstrafgesetz	 199
 <i>Abschnitt I:</i> Art. 103 Abs. 2 und 104 Abs. 1 GG als strafrechtliche Gesetzesvorbehalte	 200
1. Art. 103 Abs. 2 und 104 Abs. 1 GG als Konkretisierungen des Rechtsstaates	200
a) Verfassungsrechtliche und strafrechtliche Bedeutung des „nulla poena“-Grundsatzes	200
b) Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Strafjustiz	201
2. Vergleich mit dem grundrechtseinschränkenden Gesetzesvorbehalt	202
a) Vorbehalt des materiellen Gesetzes	202
b) Art. 103 Abs. 2 und 104 Abs. 1 GG	203
 <i>Abschnitt II:</i> Der Gesetzesvorbehalt des Art. 103 Abs. 2 GG	 204
1. Blankettausfüllung durch Gesetze	204
2. Blankettausfüllung durch Rechtsverordnungen und Satzungen	204
3. Blankettausfüllung durch Verwaltungsvorschriften und Verfügungen	205
a) Die Blankettergänzung als Bestandteil des materiellen Strafgesetzbegriffes	205
b) Die Tatbestandsbestimmtheit	206
aa) Definitionsversuche	206
bb) Tatbestandsbestimmtheit und Generalklauseln	207
cc) Insbesondere: die polizeiliche Generalklausel	208
c) Schwerpunkt der Tatbestandsumschreibung im materiellen Gesetz	209

XIII

aa) Gründe für die Zulässigkeit blankettergänzender Verwaltungsanordnungen	209
bb) Gründe gegen die Zulässigkeit blankettergänzender Verwaltungsanordnungen	210
d) Ergebnis	211
4. Blankettergänzung durch private Bestimmungen	211
a) Das staatliche Strafmonopol	212
b) Folgerungen aus dem Strafmonopol	212
c) Verbot der Übertragung der Strafgewalt	213
d) Private Bestimmungen als Auslegungshilfe	214
<i>Abschnitt III:</i> Der Gesetzesvorbehalt des Art. 104 Abs. 1 GG	215
1. Blankettausfüllung durch Rechtsverordnungen	215
a) Die strenge Auffassung des „förmlichen Gesetzes“	215
b) Vermittelnde Ansichten	216
aa) von Mangoldt	216
bb) Kistner, OLG Köln	216
cc) Bundesverfassungsgericht	217
c) Anknüpfung an den Begriff der Tatbestandsbestimmtheit	218
d) Ergebnis	219
2. Blankettausfüllung durch Verwaltungsvorschriften und Bestimmungen Privater	220
<i>Abschnitt IV:</i> Zusammenfassung	220

ZUSAMMENFASSUNG

<i>Abschnitt I:</i> Vor- und Nachteile der Verweisungstechnik	222
1. Nachteile	222
2. Vorteile	222
3. Widerspruch zwischen Kürze des Gesetzes und Rechtsklarheit	223
<i>Abschnitt II:</i> Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Verweisungstechnik	224
1. Gegen die statische Verweisung	224
2. Gegen die dynamische Verweisung	224
<i>Abschnitt III:</i> Empfehlungen für die Anwendung der Verweisungstechnik	225
1. Wann empfiehlt sie sich?	225
2. Wann empfiehlt sie sich nicht?	225
a) Bequemlichkeit des Gesetzgebers	225
b) Verfassungswidrige Entlastung des Gesetzgebers durch Anwendung der Verweisungstechnik	226
3. Wie empfiehlt sie sich?	227
4. Notwendige Einschränkung der Verweisungstechnik	228
<i>Abschnitt IV:</i> Zur Blankettstrafgesetzgebungstechnik	228
LEITSATZE	
I. Zur Formenlehre der Verweisung	230
II. Zur verfassungsrechtlichen Prüfung der Verweisungstechnik	231
III. Richtlinien für die Anwendung der Verweisungstechnik	233

